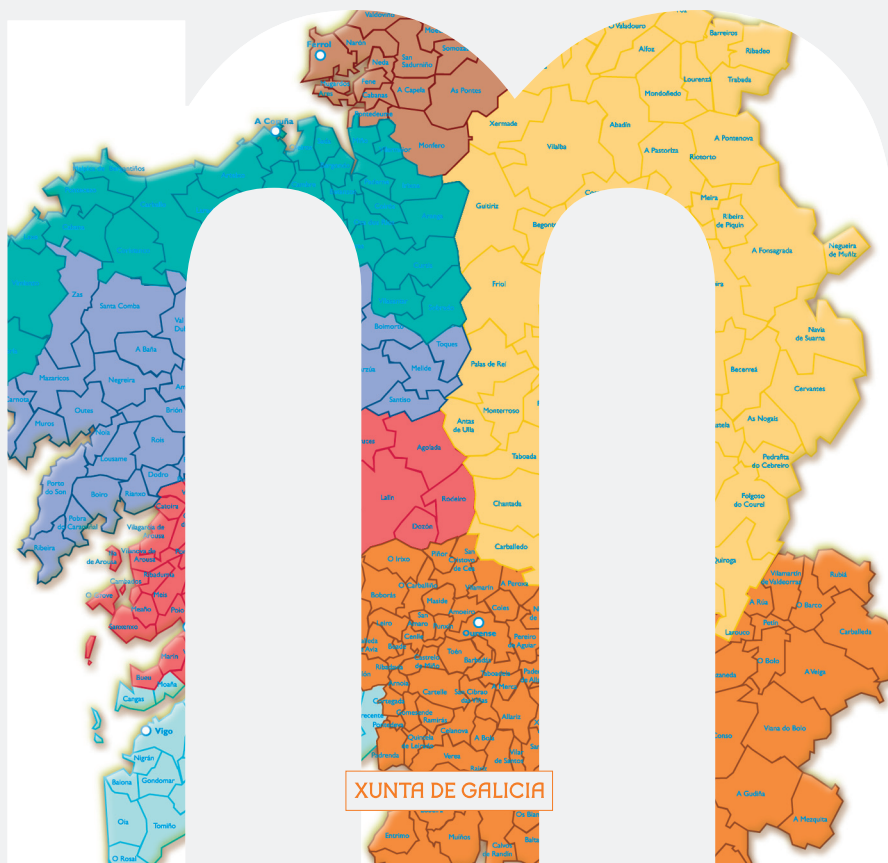


PRESENTE E FUTURO DO MUNICIPALISMO GALEGO



XUNTA DE GALICIA

PRESENTE E FUTURO DO MUNICIPALISMO GALEGO



Escola Galega de Administración Pública

Santiago de Compostela, 2008

Edita_	ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP) Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas 15707 Santiago de Compostela
Coordinadores da publicación_	Santiago Lago Peñas e Alberto Vaquero García
Tradución_	Ramiro Anxo Combo García
Deseño e maquetación_	Krissola diseño, S.L.
Imprime_	Ofelmaga, S.L.
ISBN_	978-84-453-4594-8
Depósito legal_	C 1904-2008

ÍNDICE

Introdución

Santiago Lago Peñas

9

Capítulo 1: Financiamento e ranking tributario nos municipios galegos

Xaquín Álvarez Corbacho

11

1. Financiamento municipal

13

2. Ranking tributario. Análise comarcal

21

3. Conclusións

25

Capítulo 2: A reorganización do mundo local en Galicia

Luis Caramés Viéitez

43

Capítulo 3: Éxitos e fracasos da cooperación supramunicipal en Galicia

Xavier Ferreira Fernández

47

1. Introdución

49

2. As diversas fórmulas cooperativas: caracterización xeral

50

2.1. A provincia

51

2.2. A comarca

53

2.3. As mancomunidades intermunicipais

55

2.4. As áreas metropolitanas

56

2.5. Os consorcios

56

3. O futuro dos entes supramunicipais

57

4. Conclusión

59

Capítulo 4: Reflexións sobre a suficiencia financeira dos municipios galegos e as súas posibilidades de mellora

Antonio López Díaz

61

1. A autonomía financeira das corporacións locais	63
2. Situación financeira das corporacións locais: aspectos xerais	68
2.1. Raquitismo das finanzas municipais	68
2.2. Un esforzo fiscal anormalmente baixo	69
2.3. Unha baixa eficacia da xestión recadatoria	72
2.4. Os concellos axustan os gastos en función dos ingresos	72
3. Propostas para a mellora do financiamento local	73
3.1. Vías de imposible utilización	75
3.2. Medidas tributarias para a mellora do financiamento local	77
3.2.1. Taxas e prezos públicos	77
3.2.2. Reformulación dos impostos	78
3.2.3. Introducción de melloras na eficacia recadatoria	81

Capítulo 5: Breogán no seu labirinto: vellos e novos mitos sobre a organización territorial

Guillermo Márquez Cruz

83

1. Introducción	85
2. A <i>path dependence</i> da organización territorial: dos <i>vellos mitos</i> aos <i>novos mitos</i> contidos na axenda política e no rendemento legislativo autonómico	87
3. O debate sobre os vellos e novos mitos ou a sorte da supramunicipalidade: as deputacións provinciais, comarcas e espazos metropolitanos	94
3.1. As deputacións provinciais	104
3.2. As comarcas e os espazos metropolitanos	106
4. O debate aprazado: a reforma da planta municipal e o encaixe da parroquia rural	111
5. Conclusión	122
6. Bibliografía	125

Capítulo 6: A reorganización dos entes locais galegos e o seu financiamento

Pedro Puy Fraga

129

1. Introducción	131
2. Primeiro acoutamento: a imposibilidade dunha organización local óptima	132
3. Segundo acoutamento: a complementariedade de tributos e transferencias	134
4. Terceiro acoutamento: a necesidade de máis ingresos de todo tipo	135

Capítulo 7: O control externo das corporacións galegas

Isabel García Garrido, Eloy Morán Méndez e María Pérez Vázquez

139

1. Introducción	141
2. Fiscalización do gasto de persoal	142
2.1. Xestión de persoal	143
2.2. Acceso	144
2.3. Retribucións	146
3. Fiscalización da contratación administrativa	147
3.1. Actuacións preparatorias dos contratos	148
3.2. Procedementos e formas de selección do contratista	149
3.3. Execución e finalización dos contratos	152
4. Fiscalización do urbanismo	152
4.1. Organización administrativa	154
4.2. Planeamento	154
4.3. Xestión urbanística	155
4.4. Patrimonio municipal do solo	156
4.5. Intervención na edificación e uso do solo	157
4.6. Disciplina urbanística	158
5. Conclusións xerais	159
6. Bibliografía	160

Capítulo 8: Conclusións

Alberto Vaquero García

161

INTRODUCCIÓN

Os concellos galegos teñen fronte a si un amplo abano de desafíos. O obxectivo deste libro é reflexionar sobre eles desde unha perspectiva crítica, construtiva e cientificamente diversa, como o testemuña a participación de economistas, xuristas e politólogos, todos eles vencellados na actualidade a unha universidade galega e/ou ao Consello de Contas de Galicia.

Moitos deses desafíos son de natureza semellante aos que preocupan no resto de España. Mais aquí a meirande parte deles aparecen exaxerados. Nomeadamente, a cuestión da insuficiencia financeira dos concellos, das dificultades de provisión dalgúns servizos locais por mor do extraordinario espallamento poboacional, ou do deficiente cumprimento das obrigas legais dos concellos en materias controladas *ex post* polo Consello de Contas.

Neste marco diferencial, é ben coñecida a asimetría na situación dos sete grandes concellos galegos e o resto. Xa que logo, as solucións que deseñemos e apliquemos en Galicia deben estar adaptadas ás nosas particularidades e á propia disparidade entre concellos. E isto é relevante tanto no eido competencial como no financeiro. Probablemente non teña moito sentido facer unha descentralización de novas competencias cara aos concellos homoxénea, sen discriminar en función do seu tamaño ou incluso da súa capacidade de xestión. Do mesmo xeito, a política impositiva local e o propio artellamento da xestión tributaria non son independentes do tamaño.

A discusión no conxunto do Estado sobre o pacto local e a vontade do novo goberno da Xunta de Galicia, e da propia Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP), de afondar na procura de solucións abren unha excelente oportunidade para discutir polo miúdo a política autonómica que atinxe ás corporacións locais, política que debe redefinir tamén os espazos de cooperación supramunicipal. Áreas metropolitanas, mancomunidades e consorcios entre administracións deben ser redefinidos polo miúdo aprendendo dos erros e fracasos do pasado. Só deste xeito poderemos rematar tendo unha prestación de servizos eficiente nun mapa municipal tan fragmentado e ineficiente como consolidado e difícil de modificar. A cooperación vai ser, xa que logo, a alternativa realista á fusión municipal. Por suposto, os temas abertos na discusión política e tratados no libro abranguen outros aspectos, non menos importantes, como o funcionamento e futuro das deputacións, a eficiencia e legalidade do gasto local, os recursos humanos e a profesionalización da xestión pública no eido municipal, ou as relacións financeiras e competenciais entre o nivel local e autonómico. O noso obxectivo é o de contribuír, sequera marxinalmente, a definir a axenda de traballo para o municipalismo galego nos vindeiros anos. Canto ao contido concreto dos diferentes capítulos que integran o

libro, remito o lector á súa lectura directa. Para os menos pacientes ou máis apurados de tempo, o tema de conclusións redactado por Alberto Vaquero é unha solución alternativa.

A orixe do libro atópase no curso de verán organizado pola Universidade Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) en Pontevedra no mes de xullo de 2007, titulado *Municipios, diputaciones y áreas metropolitanas: La reorganización de los entes locales y su financiación*. Por iso, o noso primeiro agradecemento debe ter como destinatario o responsable da UIMP en Galicia, Xosé Luís Barreiro, e unha peza chave desta en Galicia, como é Pilar Alonso. A partir de aí, debemos salientar tamén os propios autores, pola súa amabilidade en levar á escrita as súas intervencións. En terceiro lugar, o director da EGAP, Antonio Izquierdo, polo seu apoio total desta iniciativa. En derradeiro lugar, mais non por iso en menor grao, queremos agradecerlle a Pilar Romero a súa extraordinaria dilixencia para que a entrada e saída do prelo deste libro fose o máis rápida e eficaz posible.

O obxectivo do libro é o de converterse en referencia básica para cursos en materia de corporacións locais no eido da administración pública, e como material de apoio docente para cursos en materia de facenda local nas titulacións universitarias de economía, dereito e ciencia política e da administración.

Santiago Lago Peñas
REDE e Universidade de Vigo

1. FINANCIAMENTO E RANKING TRIBUTARIO NOS MUNICIPIOS GALEGOS

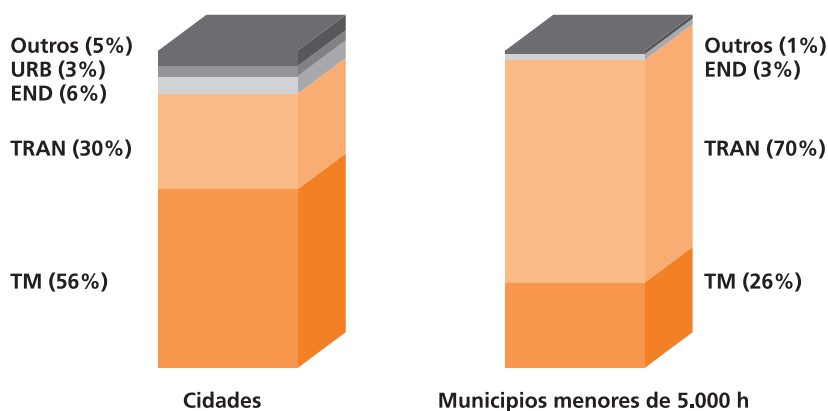
Autor

Xaquín Álvarez Corbacho
Universidade da Coruña e Consello de Contas de Galicia

1. Financiamento municipal

O financiamento municipal descansa en dous instrumentos básicos: **tributos propios** (TP; impostos, taxas, contribucións especiais) e **subvencións** (SUB, condicionadas e incondicionadas). Estes instrumentos financian, practicamente, o 90% do orzamento. O resto dos recursos proceden do **urbanismo** (URB, de importancia crecente), do **endebedamento** (END), **prezos** e **patrimonio**. O gráfico 1 mostra a estrutura que teñen estes ingresos (exercicio 2004) no orzamento medio das cidades galegas e municipios menores de 5.000 habitantes. Como é fácil advertir, o peso relativo de tributos e subvencións é básico e significativo.

Gráfico 1: Estrutura de ingresos municipais. Galicia, 2004



Fonte: Consello de Contas. Elaboración propia.

A importancia dos tributos propios fundaméntase nas seguintes razóns: permite aumentar ou reducir o orzamento, determinar o patrón distributivo das cargas fiscais, facer visible o custo dos servizos e introducir disciplina en gobernantes e cidadáns. Cando existe responsabilidade fiscal, os problemas e reivindicacións sociais resólvense na xurisdición, non reclamando máis recursos nin culpando outros do que son asuntos propios. Por outro lado, as subvencións nacen e xustificanse por razóns distintas; poden fundamentarse na insuficiencia financeira, en exixencias niveladoras, na corrección de déficits estruturais ou na colaboración institucional. Pero as subvencións redistribúen rendas e socializan custos, o que exige coñecer se producen efectos indesexables, como clientelismos e paternalismos diversos que danan a equidade e a relación democrática. Por tal motivo, as subvencións deben ser sempre regradas e transparentes.

¿Existe algunha combinación “óptima” ou adecuada de tributos e subvencións nas facendas territoriais? Unha resposta sensata a esta interrogante proporciónaa a teoría económica do federalismo fiscal e tamén a experiencia comparada. A teoría do federalismo fiscal di que as facendas territoriais deben inspirarse en certos principios básicos: a) suficiencia financeira; b) autonomía e responsabilidade fiscal; c) equidade e solidariedade territorial; d) coordinación/colaboración institucional; e) transparencia¹. Os tributos propios favorecen os principios a) e b) e son esenciais para o autogoberno, mentres que as subvencións representan un papel complementario e desenvolven os principios a), c) e d). A experiencia que proporcionan os países federais desenvolvidos é ilustrativa: os ingresos por tributos propios son básicos e oscilan entre o 50 e o 80% do orzamento, mentres que as transferencias se moven entre o 10 e o 30%.

Pero fronte a esta posición normativa, o discurso político sobre o financiamento municipal en Galicia é débil e inconsistente. Prométese todo ou case todo, pero non se fala de impostos excepto para anunciar rebaixas superiores ás que proclama o adversario político. O modelo financeiro do alcalde galego é reducir tributos e multiplicar subvencións. Ou sexa, traballar para que os veciños sexan fiscalmente felices, trasladándolle a factura ao contribuínte alleo (que non vota nin se beneficia do gasto). E, se ademais non se decata, mellor. Este comportamento carece de futuro, posto que exixe opacidade e provoca inxustizas múltiples. O alcalde explotador do contribuínte alleo non pode ser nunca referente de nada.

Ademais, esta cultura da subvención xera patoloxías diversas no financiamento dos municipios galegos. Unha é o raquitismo orzamentario estrutural, derivado da inhibición fiscal consecuenta. Outra son os incumprimentos da lei de subvencións e dos principios que a sustentan (publicidade, concorrencia e obxectividade), xerando así clientelismo e arbitrariedade². Finalmente, estaría o feito de asumir ou interiorizar valores non democráticos, como o abuso, a opacidade, o agravio comparativo e a picaresca.

Nos anos noventa, os municipios galegos menores de 50.000 habitantes (98% do total, 65% da poboación) contabilizaban un orzamento medio inicial, por tramo de poboación (expresado en pesetas/habitante), que oscilaba entre o 52/62% do orzamento medio dos municipios españois equivalentes en poboación (cadro 1). O gráfico 2 mostra como no ano 2004 os ingresos destes municipios (expresados en dereitos recoñecidos per cápita) seguen ocupando o último lugar entre os municipios semellantes das comunidades autónomas, aínda que se aprecian melloras nas cifras totais (agora oscila entre o 61/70%), debido á construción, ao urbanismo, aos parques eólicos e a maiores ingresos por subvencións.

¹ King, D.N. (1988): *La economía de los gobiernos multinivel*. Instituto de Estudios Fiscais, Madrid. Tamén, Bailey, S. J. (1999): *Local Government Economics*, MacMillan, Londres.

² Álvarez Corbacho (2003): *A rebelión municipal*, Xerais.

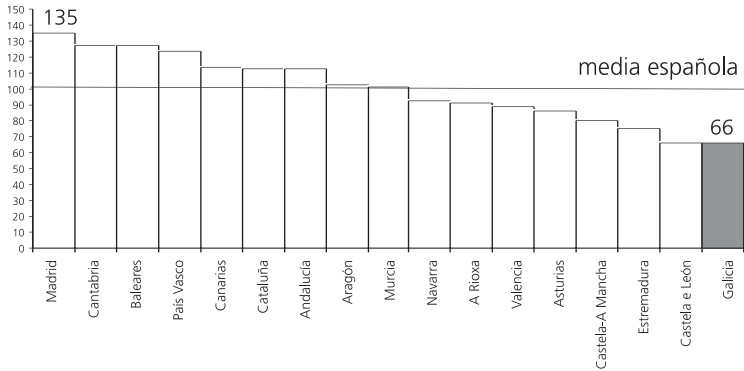
Cadro 1: Porcentaxes de ingresos municipais por habitante entre Galicia e España

Tramos de poboación	1992	1995	2001
Menos de 5.000	52,5	52,3	54,8
5.000-10.000	60,3	60,3	60,5
20.001-50.000	56,6	59,4	62,1

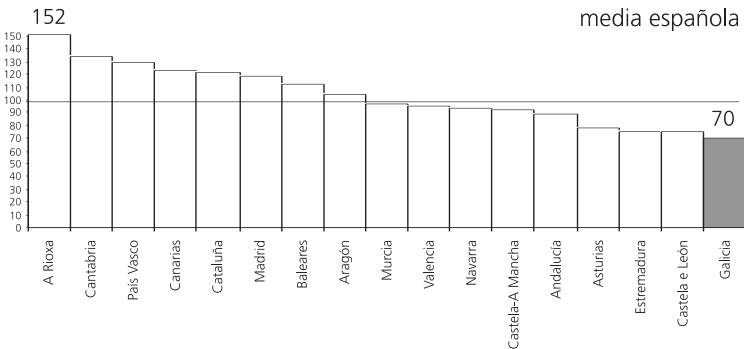
Fontes: BCL e Ministerio de Facenda. Elaboración propia.

Gráfico 2: Orzamento medio en municipios de comunidades autónomas por tramos de poboación. 2004 (dereitos recoñecidos netos)

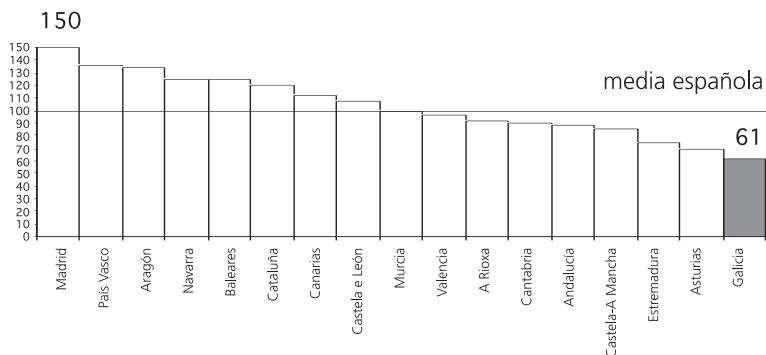
a) entre 20.001-50.000 habitantes



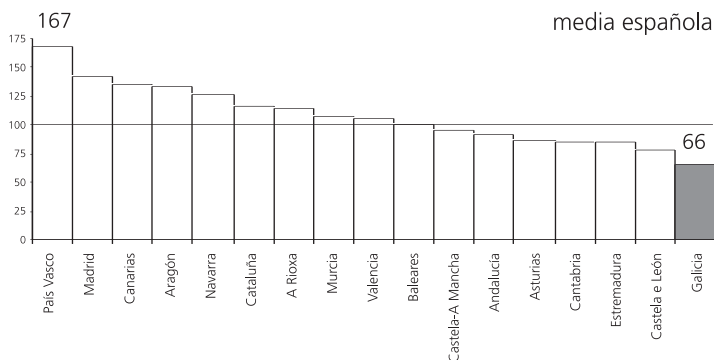
b) entre 10.001-20.000 habitantes



c) entre 5.001-10.000 habitantes



d) menores de 5.000 habitantes

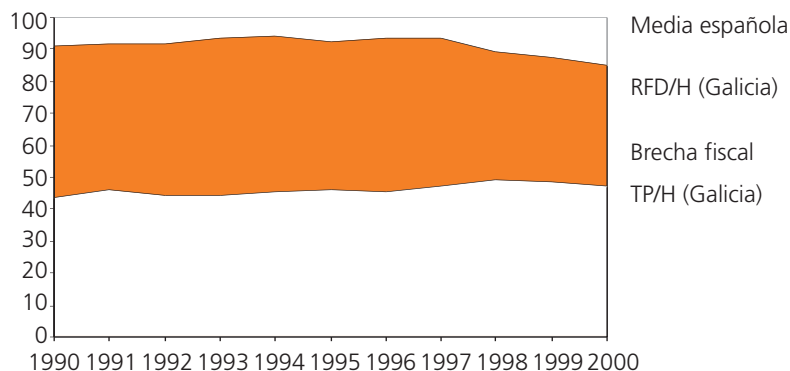


Fontes: IGAE e Ministerio de Economía e Facenda. Elaboración propia.

O factor clave que explica este raquitismo orzamentario é a forte inhibición fiscal, circunstancia que, ademais, reduce a transferencia que os municipios reciben do Estado (parte da súa contía regúlase polo esforzo fiscal realizado). Ademais, existe menor endebedamento e menores ingresos urbanísticos. En todo caso, convén darlles resposta ás seguintes preguntas: ¿que causas explican esa inhibición fiscal xeneralizada?, ¿é a menor renda dispoñible do municipio?, ¿son as diferenzas en capacidade e esforzo fiscal?, ¿existen factores políticos, institucionais ou culturais que condicionan as decisións tributarias do goberno municipal?

No que respecta a diferenzas de renda familiar dispoñible per cápita (RFD/H), a información que proporciona o gráfico 3 é contundente. Na década dos anos noventa, os tributos per cápita dos municipios galegos (TP/H) con menos de 50.000 habitantes oscilaron entre o 40% e o 50% da cifra media española, mentres a renda dispoñible per cápita galega se moveu entre o 86% e o 93% desa media. Existe, pois, unha brecha fiscal entre renda e tributos que deberá ser explicada doutra maneira, xa que os tributos locais pagados polos contribuíntes do municipio non se axustan ben aos niveis de renda dispoñible. O cadro 2 mostra como esas porcentaxes seguen sendo semellantes no exercicio 2004.

Gráfico 3: Renda dispoñible e tributos per cápita en municipios menores de 50.000 habitantes de Galicia e España. 1990-2000 (en porcentaxe)



Fontes: BBV, BCL e Ministerio de Facenda. Elaboración propia.

Cadro 2: Tributos municipais en Galicia e España. 2004 (en euros/habitante)

Tramos de poboación	Galicia	España	G/E (%)
20.001-50.000	304,0	465,8	65,2
10.001-20.000	281,2	457,9	61,4
5.001-10.000	210,6	441,0	47,8
Menos de 5.000	162,9	363,3	44,8

Fontes: Dirección Xeral de Financiamento Territorial, Consello de Contas e INE. Elaboración propia.

Por outro lado, o esforzo fiscal é factor clave que tamén axuda a explicar a situación. En efecto, considerando os tipos impositivos e a súa expresión media por comunidade autónoma, obsérvase a seguinte situación en 2004. O tipo mínimo do imposto sobre bens inmobles (IBI urbano) é o 0,4%, podendo o goberno municipal aumentalo ata o 1,1%. O cadro 3 mostra como ese aumento foi en Galicia o máis baixo de todas as comunidades autónomas. Esta situación repítese no imposto de construcións, instalacións e obras (cadro 4) e no imposto que grava os incrementos do valor dos terreos de natureza urbana (cadro 5). Só no imposto sobre vehículos de tracción mecánica Estremadura é a última e Galicia a penúltima (cadro 6).

Cadro 3: Esforzo fiscal. IBI urbano, 2004

CC.AA.	% municipios establecido	Tipo impositivo medio %
A Rioxa	13,8	28,30
Murcia	100,0	28,15
Aragón	15,6	27,88
Madrid	88,8	27,47
Cataluña	72,3	27,28
Andalucía	85,6	26,62
C. Valenciana	74,5	26,41
Canarias	96,6	26,15
Castela e León	6,2	25,42
Baleares	97,0	24,16
Asturias	59,0	23,99
Castela-A Mancha	25,9	23,79
Cantabria	49,0	23,57
Estremadura	35,8	23,49
Galicia	27,9	22,74
Total	39,3	26,37

Fonte: www.servizosweb.meh.es. Elaboración propia.

Cadro 4: Imposto sobre construcións, instalacións e obras, 2004

CC.AA.	% municipios establecido	Tipo impositivo medio %
Madrid	92,2	3,87
Murcia	97,8	3,61
Asturias	87,2	3,58
Cantabria	97,1	3,39
C. Valenciana	96,1	3,37
Aragón	65,8	3,35
Baleares	100,0	3,28
Cataluña	97,0	3,26
Andalucía	95,6	3,18
Estremadura	77,8	3,00
Canarias	100,0	2,99
Castela-A Mancha	76,7	2,93
Castela e León	31,4	2,92
A Rioxa	93,1	2,85
Galicia	93,7	2,74
Total	82,6	3,28

Fonte: www.servizosweb.meh.es. Elaboración propia.

Cadro 5: Imposto sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana

CC.AA.	Δ coeficiente medio	Índice de esforzo fiscal
Cataluña	0,8109	152
Aragón	0,6537	123
Madrid	0,6218	117
Murcia	0,5986	112
Baleares	0,5639	106
Andalucía	0,5270	99
C. Valenciana	0,4903	92
Asturias	0,4853	91
Cantabria	0,4837	91
A Rioxa	0,3886	73
Canarias	0,3769	71
Castela-A Mancha	0,3553	67
Castela e León	0,2985	56
Galicia	0,2745	51
Estremadura	0,2532	47
Total	0,5336	100

Fonte: www.servizosweb.meh.es. Elaboración propia.

Cadro 6: Imposto sobre vehículos, tracción mecánica

CC.AA.	Tipo impositivo medio	Esfuerzo fiscal*	Índice
C. Valenciana	0,79572	3,9572	154
Cataluña	0,78082	3,8082	148
Andalucía	0,70972	3,0972	120
Murcia	0,68451	2,8451	111
Estremadura	0,64094	2,4094	94
Asturias	0,62488	2,2488	87
Baleares	0,62038	2,2038	86
Castela-A Mancha	0,59629	1,9629	76
Cantabria	0,57943	1,7943	70
Canarias	0,56745	1,6745	65
Castela e León	0,54861	1,4861	58
Madrid	0,54146	1,4146	55
A Rioxa	0,54041	1,4041	55
Aragón	0,53467	1,3467	52
Galicia	0,51757	1,1757	46
Total	0,65715	2,5715	100

(*) Aumento impositivo por cada mil euros de valor catastral

Fonte: www.servizosweb.meh.es. Elaboración propia.

Os indicadores de capacidade fiscal utilizados nos municipios galegos e españois semellantes en poboación son tamén significativos³. Así, a base tributaria por habitante do IBI nos municipios galegos equivale ao 84% da española, o índice do IAE ao 82% e o número de vehículos por 1.000 habitantes é en Galicia o 92% da cifra española. Estas porcentaxes redúcense nos municipios que teñen unha poboación menor. É dicir, a capacidade fiscal (renda dispoñible por habitantes e bases tributarias) son variables que apenas explican os menores ingresos tributarios que contabilizan os concellos galegos con menos de 50.000 habitantes, circunstancia que obriga a centrar a atención analítica no esforzo tributario, así como nos factores políticos e institucionais que afectan a entidade municipal.

En efecto, se descartamos a transferencia estatal regrada destinada a atender a suficiencia financeira dos municipios, o resto de subvencións constitúen unha bolsa de recursos que precisa maior atención analítica. O groso deses recursos proceden da Comunidade Autónoma e deputacións provinciais, configurando un factor estratéxico con dimensión crecente e efectos diversos (cadro 7), porque os gobernos tenden a utilizar o orzamento para a reprodución política e porque a distribución desigual deses recursos foi práctica continuada⁴. Pero, ademais das subvencións contabilizadas no orzamento municipal, existen investimentos e axudas diversas que se canalizan vía convenios non rexistrados neste, senón no orzamento da entidade que as outorga, o que introduce dificultades para coñecer a totalidade de ingresos que recibe o municipio. A existencia desta bolsa de subvencións, investimentos e axudas diversas, distribuída de forma desigual, explica ao noso xuízo boa parte da inhibición fiscal que protagonizan os municipios galegos.

Cadro 7: Subvencións contabilizadas nos municipios galegos: 2000-2003 (en millóns de euros)

Orixe	2000	2001	2002	2003	Total	Índice
Estado	13,47	15,50	15,13	25,13	69,23	5
Comunidade Autónoma	164,04	185,60	205,98	227,67	783,29	62
Deputacións	53,10	62,63	84,21	81,35	281,29	22
Empresas privadas	24,36	6,92	8,43	13,94	53,65	4
Exterior	4,93	10,60	16,24	10,99	42,76	4
Outros	5,72	8,30	4,45	15,04	33,51	3
TOTAL	265,62	289,54	334,44	374,12	1.263,73	100

Fonte: Ministerio de Facenda e www.dgft.minhac.es. Elaboración propia.

En resumo, se os alcaldes toman decisións fiscais que poñen os nosos municipios na cola das comunidades autónomas, non poden dicir despois que están asfixiados financeiramente ou que carecen de recursos. Se as subvencións son inxustas, desiguais e opacas, e ademais xeran esclerose tributaria múltiple, o correcto sería a denuncia e non o silencio. Por iso convén afrontar o problema con valentía, elevando o rigor do discurso político sobre o financiamento municipal. Estamos ante un problema político serio que afecta o conxunto do sector público local, non ante situacións illadas que se poidan tratar á marxe das demais.

³ Lago e Montes (2004): "O comportamento tributario dos concellos galegos ¿é a fusión dos municipios unha solución?", en *Os concellos galegos para o século XXI*. IDEGA, Fundación Caixa Galicia.

⁴ Álvarez Corbacho e Rego Veiga (1999): "Clientelismo político y gastos de capital en los municipios gallegos". *Hacienda Pública Española*, nº 150.

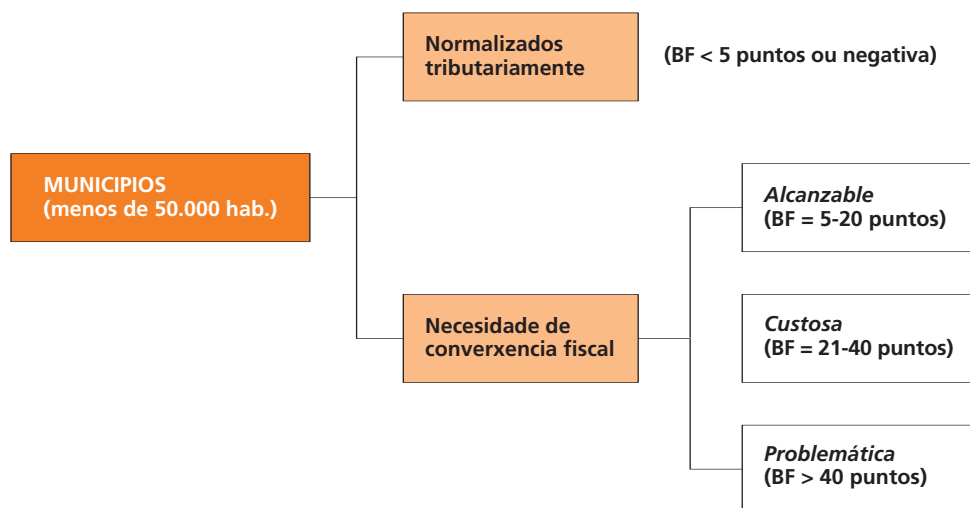
2. Ranking tributario. Análise comarcal

Deseguido mostraremos unha especie de ranking tributario para o conxunto de municipios galegos menores de 50.000 habitantes, comparando as súas cifras fiscais coa renda dispoñible per cápita municipal e coa situación tributaria dos municipios españois de poboación equivalente. Os municipios agrúpanse por comarcas ou espazos xeográficos próximos, segundo a ordenación establecida na colección ***Galicia en Comarcas***, editado por ***La Voz de Galicia***.

As variables que se consideran son as seguintes: a) tributos municipais por habitante (TM/H) expresados en euros. Esta cifra calcúlase dividindo os dereitos recoñecidos netos dos tres primeiros capítulos do orzamento de ingresos pola poboación de dereito do municipio no exercicio analizado. Este indicador precisa de certos axustes cando os ingresos non tributarios contabilizados no capítulo 3 son relevantes (por exemplo, ingresos urbanísticos), ou ben cando o volume de vivendas con propietarios non residentes é significativo; b) porcentaxe destes tributos con respecto á media española de municipios con poboación similar (%ME); c) porcentaxe da renda familiar dispoñible por habitante de cada municipio galego con respecto á cifra media española (%RFD/H); d) brecha fiscal (BF) ou diferenza entre as porcentaxes c) e b), que expresa a distancia entre as cifras de renda e tributación, con respecto ás medias españolas.

En todo caso e con independencia das situacións singulares que serán explicadas no seu momento, os municipios galegos clasifícanse aquí en dúas categorías distintas: 1) municipios normalizados fiscalmente, que serían aqueles cuxa brecha fiscal é inferior a 5 puntos ou ten valor negativo; 2) municipios que precisan de converxencia e normalización tributaria, proceso que pola súa vez se pode cualificar de alcanzable (cando a brecha fiscal oscila entre 5 e 20 puntos), custosa (brecha fiscal entre 21 e 40 puntos) e difícil ou moi problemática (brecha fiscal superior a 40 puntos). O gráfico 4 mostra esta particular ordenación municipal en 2004. Nas páxinas que seguen pódese verificar que están normalizados o 11% dos municipios galegos, mentres a súa converxencia é alcanzable para o 8,4%. A normalización é custosa para o 34,1% e problemática para o 46,5%.

Gráfico 4: Clasificación de municipios segundo a súa brecha fiscal



A) Ría de Arousa, Costa da Morte, Ría de Muros e Noia

Entre os municipios situados no espazo xeográfico da Ría de Arousa, destaca a posición singular de Sanxenxo, situación que debe corrixirse mediante axustes diversos. Un sería en razón da existencia de numerosas vivendas con propietario non residente, situación que tamén se produce no Grove, pero de forma máis reducida. Outro axuste en Sanxenxo sería descontar do capítulo 3 do orzamento os ingresos urbanísticos rexistrados en 2004 (1,5 millóns de euros). En todo caso, estes axustes non impiden que Sanxenxo siga ocupando unha posición dominante no ranking tributario da comarca e tamén entre municipios galegos de poboación similar, ao ser xa entidade fiscalmente normalizada. Máis difíciles son as posicións que ofrecen Meis, Meaño, Vilanova de Arousa, Rianxo e Cambados. Na Costa da Morte a situación tributaria dos municipios é máis homoxénea. Corcubión é o mellor situado, mentres o resto mostran posicións de complexa converxencia a medio prazo, circunstancia que se reitera na Ría de Muros e Noia, coa excepción deste último municipio, que contabiliza unha presión fiscal máis próxima á normalización.

B) Áreas de Santiago, Ferrol e A Coruña

Os municipios da Área de Santiago mostran un comportamento tributario débil, se exceptuamos a situación de Ames e Boqueixón. O proceso de converxencia tributaria céntrase en Teo, Val do Dubra, Vedra e Brión. Este panorama contrasta cos niveis fiscais que ofrece a Área da Coruña, onde a normalización e converxencia tributaria está xa máis consolidada. En función dos ingresos urbanísticos contabilizados no exercicio 2004, habería que axustar as cifras de Oleiros (2,67 millóns de euros), Sada (0,76 millóns), Culleredo (0,46 millóns) e Cambre (0,41 millóns). A Área de Ferrol proxecta unha situación intermedia, onde existe a excepcionalidade das Somozas (con polígono industrial, parques eólicos e empresa de residuos industriais), así como os importantes ingresos fiscais rexistrados en Mugardos e Ares, debido á construción e aos tributos asociados a esta.

C) Áreas de Pontevedra e Vigo. Comarca do Morrazo

Os municipios da Área de Pontevedra mostran tamén unha brecha fiscal elevada, con lixeira redución en Poio e A Lama. Esta situación contrasta só parcialmente cos municipios da Área de Vigo, onde aparecen normalizados Nigrán, O Porriño e Baiona (este con ingresos urbanísticos de 1,05 millóns de euros), xunto a municipios de poboación equivalente e brecha fiscal elevada (Redondela e Mos). Os ingresos contabilizados nos tres primeiros capítulos do orzamento nos concellos do Morrazo experimentan, salvo Marín e Bueu, aumentos relevantes no exercicio que deben ser explicados. Así, os ingresos urbanísticos contabilizados en Cangas elévanse a 4,21 millóns de euros, circunstancia que reduciría a cifra de presión fiscal orixinaria a menos da metade. Os maiores ingresos de Moaña explícanse de forma excepcional polos recursos que entrega a empresa concesionaria do servizo de abastecemento de auga.

D) Área de Lugo e comarcas de Xallas-Barcala e Deza-Tabeirós

Os municipios da comarca Xallas-Barcala ofrecen en 2004 unha presión fiscal comprendida entre o 24 e o 40% da cifra media española en municipios de igual poboación, circunstancia que presenta dificultades evidentes para avanzar cara a unha converxencia tributaria a medio prazo. Esta situación reitérase en gran parte dos municipios que forman a Área de Lugo, coa excepción de Rábade e Outeiro de Rei, así como en todos os municipios da comarca de Deza-Tabeirós, coa excepción de

Lalín. Neste municipio rexístranse elevados ingresos urbanísticos no exercicio (3,61 millóns de euros), o que reduciría a presión fiscal orixinaria un 45%.

E) Comarcas de Terra de Lemos-Sarria, O Sar-Umia e Arzúa-Terra de Melide

O 87% dos municipios destas tres comarcas ten un proceso de normalización e converxencia tributaria custoso ou problemático, segundo os criterios convencionais establecidos aquí para ordenar o comportamento fiscal dos municipios galegos. Neste sentido, tan só Paradela (por instalación de parques eólicos) e en menor medida Pontecesures e Sarria rexistran cifras de maior normalización tributaria no exercicio. O resto de municipios deberían analizar a súa situación orzamentaria para axustarse mellor á realidade comarcal expresada en termos de renda, poboación, capacidade e esforzo tributario, solicitando, de ser o caso, incentivos e axudas doutras administracións para avanzar nos cambios desexados.

F) Terras de Celanova: comarcas de Bergantiños-Ordes e da Limia

Todos os municipios que forman Terras de Celanova contabilizan ingresos tributarios per cápita que non alcanzan a metade da cifra media española en municipios de similar poboación. Isto dá lugar a brechas fiscais significativas que dificultan calquera proceso normalizador. Na comarca da Limia a situación é parecida, polo que as entidades deberían afondar no diagnóstico e aplicar aquelas medidas que resulten máis efectivas para avanzar na normalización tributaria. Coa excepción de Cerceda (onde se localizan empresas como Sogama e Lignitos de Meirama), os municipios que integran a comarca de Bergantiños-Ordes ofrecen tamén debilidades tributarias con respecto á renda per cápita municipal. Estas variables axudan a comprender mellor a realidade financeira dos municipios integrados nas comarcas mencionadas.

G) Comarcas de Betanzos- O Eume e O Ribeiro-Arenteiro

Na comarca Betanzos-O Eume débense sinalar as razóns que están detrás de certos municipios cuxos tributos superan o 60% da cifra media española. Así, nas Pontes a razón básica é Endesa, mentres en Irixoa e Cabanas os maiores ingresos derivan de parques eólicos; en Coirós é un polígono industrial, en Miño a construción e vivendas con propietarios non residentes no municipio, en Pontedeume apréciase unha cultura fiscal máis asentada e próxima á media española. Na comarca do Ribeiro-Arenteiro a singularidade prodúcese en Arnoia (con hotel balneario e taxa por distribución de enerxía eléctrica), O Irixo (o concello recibiu unha indemnización económica por vía xudicial), Castelo de Miño (polo seu encoro e produción hidroeléctrica) e Ribadavia (con fiscalidade máis normalizada). Por outro lado, interesa subliñar o elevado nivel de renda rexistrado en Beariz e Avión por recursos asociados á emigración.

H) Comarcas da Mariña-Ortegal e Terra Chá-Meira

Ademais da excepcionalidade de Xove (onde radica a empresa Alcoa-Alúmina), existen nesta comarca municipios que mostran cifras de normalidade tributaria por razóns distintas. Estes municipios son: Cervo, Viveiro, Ribadeo, Ortigueira, Barreiros, Foz e Burela. Detrás desas cifras está a construción, a industria, os parques eólicos e as vivendas con propietarios non residentes. As maiores dificultades tributarias concéntranse nos municipios de Cerdido, Lourenzá, Trabada e Alfóz. Na Terra Chá-Meira,

o panorama fiscal ofrece un perfil máis difícil e tamén máis homoxéneo, coa excepción de Meira e Muras. No primeiro crece o ICIO. No segundo, os parques eólicos teñen unha incidencia significativa nos ingresos municipais.

I) Comarcas do Baixo Miño, Chantada-A Ulloa e Allariz

Os dezasete municipios que forman as comarcas citadas, coa excepción de Allariz, mostran un comportamento fiscal débil que oscila entre o 23 e o 57% da cifra media española, mentres as rendas municipais per cápita se moven entre o 77% e o 88%. A normalización tributaria de Allariz debería ser coñecida e estudada por outros municipios galegos. A información restante anuncia que os procesos de converxencia e normalización tributaria non son tarefa fácil, polo menos a medio prazo.

L) Área de Ourense e comarcas dos Ancares-O Courel e O Condado-A Paradanta

En Ourense a singularidade tributaria concrétese no municipio de San Cibrao das Viñas, debido ao seu polígono industrial. Nogueira de Ramuín ten encoro e Barbadás ofrece dinámicas urbanas, por razóns de proximidade, con efectos na fiscalidade municipal. O resto de municipios teñen un perfil tributario máis lento que dificulta o cambio e a normalización. Nos Ancares-O Courel hai municipios con tributación importante que debe ser explicada. Así, A Fonsagrada multiplica por máis de tres os ingresos tributarios do exercicio anterior, debido á existencia de parques eólicos, mentres as cifras das Nogais xeran dúbidas polos problemas da súa contabilidade. En contraste, varios municipios (Navia de Suarna, Pedrafita do Cebreiro, Cervantes, Baleira e Folgoso do Courel) están con brechas fiscais que superan os 50 puntos. Os municipios da comarca O Condado-A Paradanta mostran unha dualidade notable. Por un lado, están Mondariz-Balneario (con balneario e poboación reducida) e Salvaterra de Miño (con tributación máis normalizada). O resto de municipios rexistran unha presión fiscal escasa e distante á aplicada nas entidades mencionadas.

M) Comarcas de Verín-Viana, Trives-Caldelas e Valdeorras

Na comarca de Verín-Viana dous concellos teñen unha situación excepcional. Un é Vilariño de Conso e o outro Viana do Bolo; en ambos os casos, os ingresos tributarios per cápita explícanse pola produción hidroeléctrica e por teren unha poboación reducida. O municipio de Verín ocupa unha posición intermedia con respecto ao resto de entidades, caracterizadas por mostraren brechas fiscais elevadas. Na comarca Trives-Caldelas, o panorama tributario é lixeiramente mellor: tres municipios ofrecen unha posición singular (Manzaneda, Chandrea de Queixa e Parada de Sil), por razóns diversas (encoros, residencia municipal de anciáns, parques eólicos e escasa poboación). No resto debería acurtarse a distancia con respecto ás cifras españolas de modo gradual. Finalmente, a comarca de Valdeorras mostra unha boa posición de partida para alcanzar a converxencia e normalización tributaria a medio prazo. As cifras da Veiga, Rubiá, Vilamartín de Valdeorras e Carballeda de Valdeorras explícanse basicamente pola existencia de produción hidroeléctrica e industria da lousa.

3. Conclusións

Unha vez configurado e exposto o ranking tributario dos municipios galegos menores de 50.000 habitantes en 2004, varias ideas deberían quedar claras. Primeira, a maioría dos municipios galegos teñen un orzamento raquíutico que se explica pola existencia dun menor esforzo fiscal. Segunda, esta inhibición fiscal fundaméntase no menor esforzo fiscal, nunha xestión tributaria deficiente e nunha distribución desigual e opaca de subvencións, convenios e axudas diversas. Terceira, en 2004 apréciase un repuntamento dos ingresos municipais con respecto a exercicios anteriores, debido á construción de vivendas, á presenza de parques eólicos e a certos ingresos urbanísticos xerados nos municipios urbanos. Cuarta, intentar corrixir esta anomalía orzamentaria de corte estrutural mediante procesos de converxencia e normalización tributaria exige diferenciar situacións, entender a dimensión política e cultural do problema, coñecer os seus efectos perversos, así como deseñar incentivos para avanzar na dirección correcta. Quinta, repensar o mapa municipal de Galicia en función da realidade actual, así como nas súas dinámicas económicas, demográficas, institucionais e tecnolóxicas parece un comportamento sensato. Sexta, se o municipio é incapaz de levar a cabo as súas funcións sociais básicas, a modernización de Galicia será imposible.

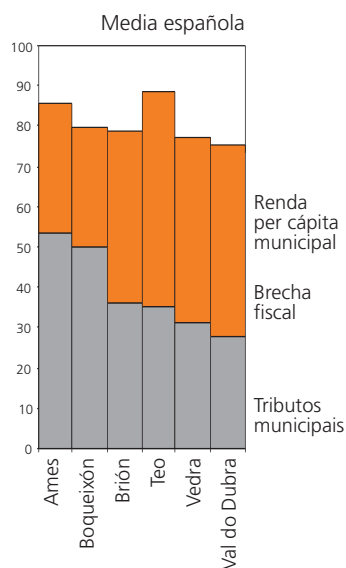
Área de Santiago. 2004

Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Ames	249,7	53,6	85,5	31,9
Teo	160,5	35,1	88,4	53,3
Brión	158,9	36,0	78,7	42,7
Boqueixón	181,0	50,0	77,4	27,4
Val do Dubra	101,1	27,8	79,8	52,0
Vedra	137,0	31,1	75,4	44,3

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

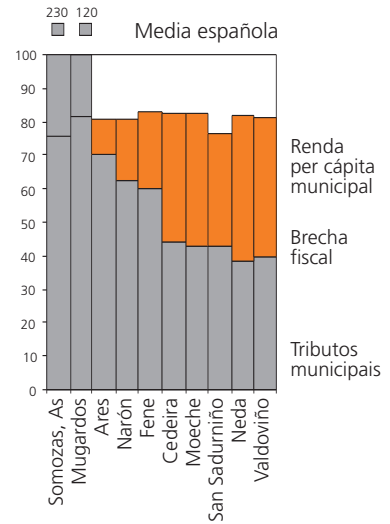
RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).



Área de Ferrol. 2004

Municipios	(%)			
	TM/H	(%) ME	RFD/H	(%) BF
Ares	309,5	70,2	80,5	10,3
Cedeira	193,8	43,9	81,9	38,0
Fene	274,8	60,0	82,7	22,7
Moeche	156,2	42,9	82,3	38,8
Mugardos	530,6	120,4	80,4	-40,0
Narón	291,3	62,5	80,6	18,1
Neda	168,6	38,2	81,4	43,2
San Sadurniño	156,1	42,9	76,2	30,1
Somozas, As	835,1	229,8	76,6	-154,2
Valdoviño	173,2	39,3	81,1	41,8



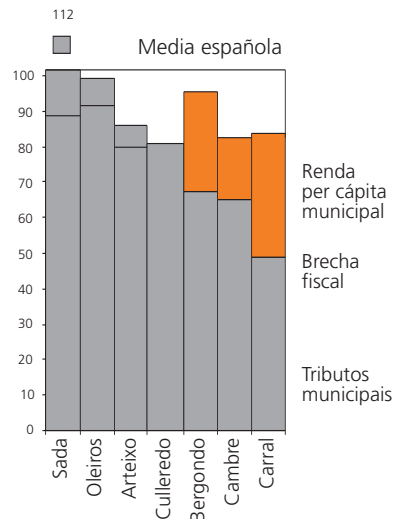
TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Área da Coruña. 2004

Municipios	(%)			
	TM/H	(%) ME	RFD/H	(%) BF
Abegondo	s.d.	s.d.	76,0	s.d.
Arteixo	401,8	86,2	79,7	-6,5
Bergondo	297,7	67,5	95,4	27,9
Cambre	303,8	65,2	82,6	17,4
Carral	214,8	48,7	83,5	34,8
Culleredo	377,6	81,0	81,5	0,5
Oleiros	459,5	98,6	93,9	-4,7
Sada	511,9	111,8	88,8	-23,0



TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Fontes: Consello de Contas, IGAE, INE e *Atlas Socioeconómico de Galicia (2006)*, Caixanova. Elaboración propia.

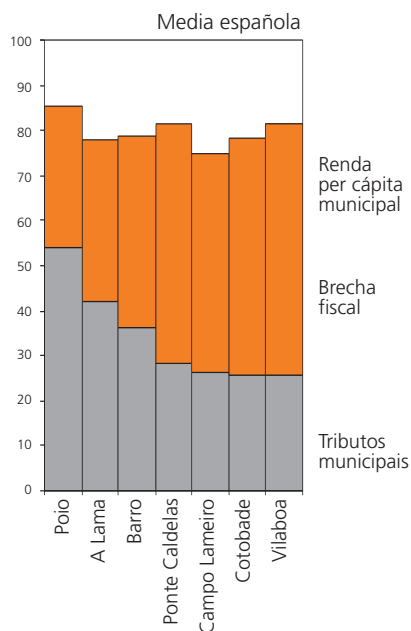
Área de Pontevedra. 2004

Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Barro	132,4	36,4	78,9	42,5
Campo Lameiro	94,7	26,0	74,7	48,7
Cotobade	93,2	25,7	78,1	52,4
Lama, A	152,7	42,2	77,8	34,6
Poio	246,4	53,8	85,5	31,7
Ponte Caldelas	125,2	28,4	81,4	53,0
Vilaboa	112,3	25,5	81,4	55,9

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).



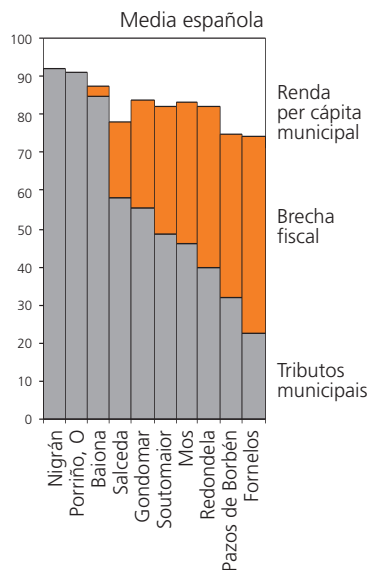
Área de Vigo. 2004

Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Baiona	388,8	84,9	87,6	2,7
Fornelos de Montes	80,9	22,3	74,6	52,3
Gondomar	255,1	55,7	83,7	28,0
Mos	210,5	45,9	83,3	37,8
Nigrán	422,7	92,3	92,1	-0,2
Pazos de Borbén	116,0	32,1	74,8	42,7
Porriño, O	416,6	90,9	89,6	-1,3
Redondela	186,2	40,0	82,1	42,1
Salceda de Caselas	256,0	58,0	77,9	19,9
Soutomaior	214,1	48,6	82,1	33,5

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).



Comarca do Morrazo. 2004

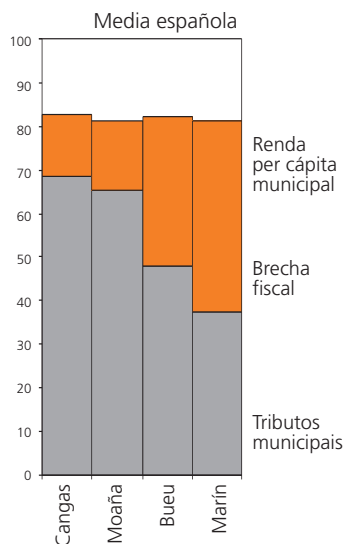
Municipios			(%)	
	TM/H	(%) ME	RFD/H	(%) BF
Bueu	219,3	47,9	82,4	34,5
Cangas	318,9	68,5	82,5	14,0
Marín	175,3	37,6	81,1	43,5
Moaña	298,7	65,2	81,4	16,2

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Fontes: Consello de Contas, IGAE, INE e *Atlas Socioeconómico de Galicia (2006)*, Caixanova. Elaboración propia.



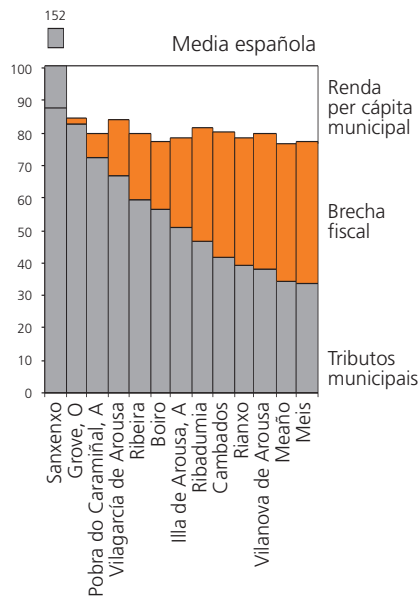
Ría de Arousa. 2004

Municipios			(%)	
	TM/H	(%) ME	RFD/H	(%) BF
Boiro	257,3	56,2	77,4	21,2
Cambados	190,5	41,6	80,1	38,5
Grove, O	380,8	83,1	84,4	1,3
Illa de Arousa, A	184,7	50,8	78,6	27,8
Meaño	150,9	34,2	76,5	42,3
Meis	148,8	33,7	77,5	43,8
Pobra do Caramiñal, A	319,4	72,4	79,6	7,2
Rianxo	180,7	39,5	78,8	39,3
Ribadumia	170,6	46,9	81,7	34,8
Ribeira	278,3	59,7	79,9	20,2
Sanxenxo	694,3	151,6	87,6	-64,0
Vilagarcía de Arousa	312,1	67,0	83,9	16,9
Vilanova de Arousa	175,0	38,2	79,8	41,5

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).



Costa da Morte. 2004

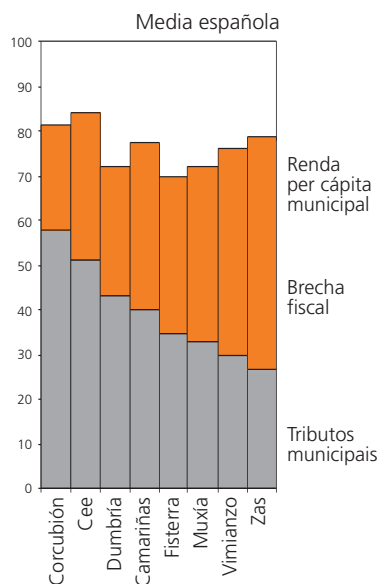
Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Camariñas	176,5	40,0	77,3	37,3
Cee	226,1	51,2	83,8	32,5
Corcubión*	203,3	58,0	81,5	23,5
Dumbría	156,6	43,1	72,1	29,0
Fisterra	153,0	34,7	69,7	35,0
Muxía	119,5	32,9	71,8	38,9
Vimianzo	131,0	29,7	75,8	46,1
Zas	116,7	26,5	78,5	52,0

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

(*) Datos do exercicio 2003.



Ría de Muros e Noia. 2004

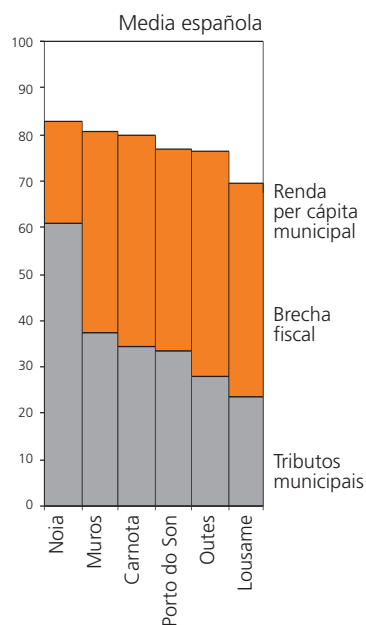
Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Carnota	150,9	34,2	79,7	45,5
Lousame	85,7	23,6	69,4	45,8
Muros	171,7	37,5	80,7	43,2
Noia	278,8	60,9	83,0	22,1
Outes	123,4	27,9	76,3	48,4
Porto do Son	152,8	33,3	76,8	43,5

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Fontes: Consello de Contas, IGAE, INE e *Atlas Socioeconómico de Galicia (2006)*, Caixanova. Elaboración propia.



Área de Lugo. 2004

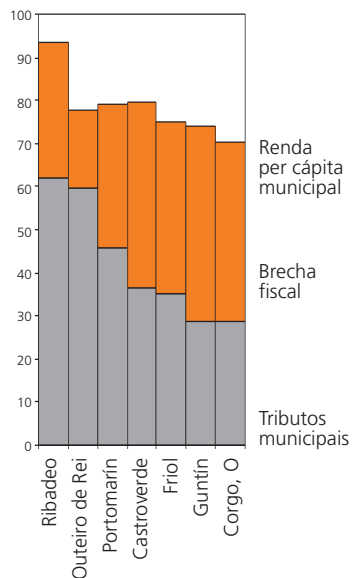
Municipios	Media española		Lugo	
	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Castroverde	133,6	36,8	79,7	42,9
Corgo, O	103,6	28,5	70,4	41,9
Friol	127,8	35,0	74,9	39,9
Guntín	103,9	28,6	74,3	45,7
Outeiro de Rei	217,6	59,9	77,8	13,9
Portomarín	164,8	45,7	79,2	33,8
Rábade	225,9	62,2	93,4	31,2

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Media española



Comarcas de Xallas e Barcala. 2004

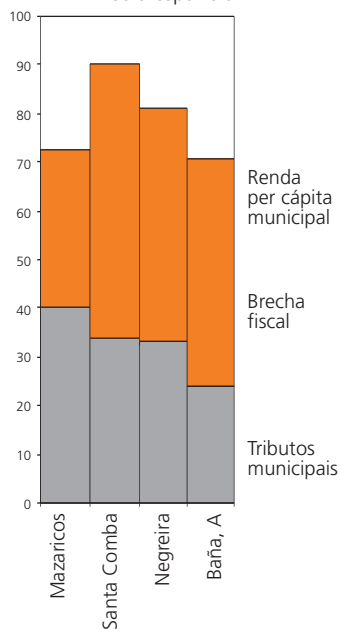
Municipios	Media española		Lugo	
	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Baña, A	86,4	23,8	70,3	46,5
Mazaricos	176,7	40,0	72,4	32,4
Negreira	145,7	33,0	81,0	48,0
Santa Comba	153,9	33,6	90,3	56,7

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Media española



Comarcas de Deza e Tabeirós. 2004

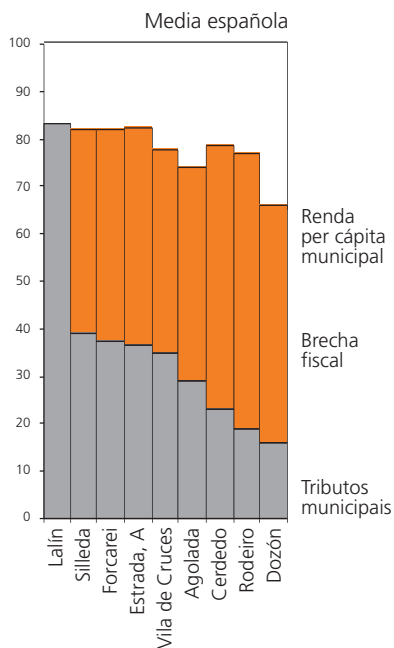
Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Agolada	105,6	29,0	74,1	45,1
Cerdedo	84,1	23,2	78,4	55,2
Dozón	58,0	16,0	66,0	50,0
Estrada, A	171,2	36,7	82,2	45,5
Forcarei	136,4	37,5	82,0	44,5
Lalín	387,0	83,0	80,8	-2,2
Rodeiro	65,2	18,0	77,1	59,1
Silleda	172,8	39,2	81,9	42,7
Vila de Cruces	153,8	34,9	77,8	42,9

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Fontes: Consello de Contas, IGAE, INE e *Atlas Socioeconómico de Galicia (2006)*, Caixanova. Elaboración propia.



Comarcas de Terra de Lemos e Sarria. 2004

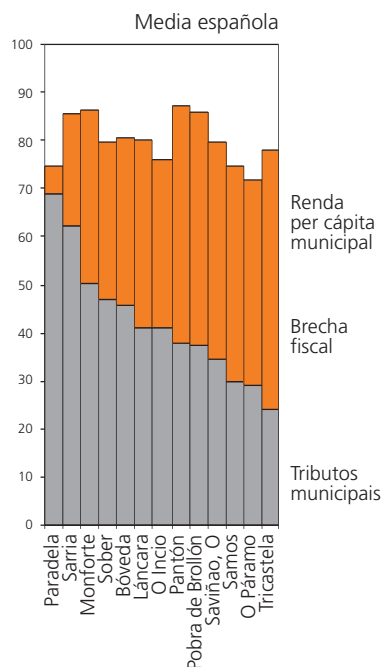
Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Bóveda	165,5	45,5	80,3	34,8
Incio, O	148,7	40,9	76,0	35,1
Láncara	149,4	41,1	80,0	38,9
Monforte	229,6	50,1	86,1	36,0
Pantón	137,3	37,8	84,9	47,1
Paradela	250,1	68,8	74,5	5,7
Páramo, O	105,9	29,1	71,8	42,7
Pobra de Brollón	136,3	37,5	85,9	48,4
Samos	108,3	29,8	74,7	44,9
Sarria	284,6	62,1	85,5	23,4
Saviñao, O	111,4	30,6	79,6	49,0
Sober	169,9	46,7	79,7	33,0
Triacastela*	84,8	24,2	78,1	53,9

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

(*) Datos do exercicio 2003.



Comarcas do Sar e Umia. 2004

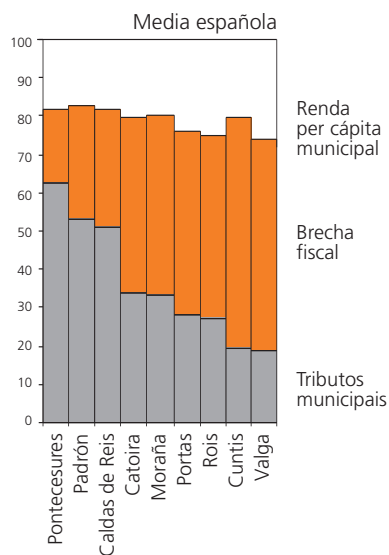
Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Caldas de Reis	226,0	51,3	81,7	30,4
Catoira	122,9	33,8	79,8	46,0
Cuntis	85,1	19,3	79,8	60,5
Dodro	s.d.	s.d.	73,8	s.d.
Moraña	121,9	33,5	80,3	46,8
Padrón	235,0	53,3	83,0	29,7
Pontecesures	227,5	62,6	81,9	19,3
Portas	87,1	24,0	75,8	51,8
Rois*	105,9	26,9	74,9	48,0
Valga	82,4	18,7	74,1	55,4

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

(*) Datos do exercicio 2003.



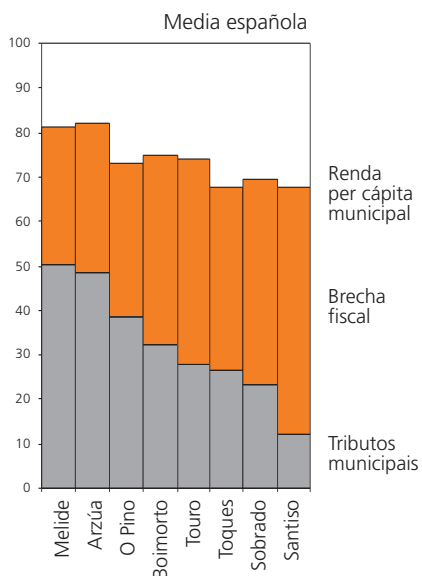
Comarcas de Arzúa e Terra de Melide. 2004

Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Arzúa	213,5	48,4	81,9	33,5
Boimorto	117,6	32,4	75,1	42,7
Melide	222,1	50,4	81,2	30,8
Pino, O	130,3	35,8	72,9	37,1
Santiso	43,5	12,0	69,3	57,3
Sobrado	96,1	26,5	75,3	48,8
Toques	84,3	23,2	67,6	44,4
Touro	101,2	27,9	73,9	46,0

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

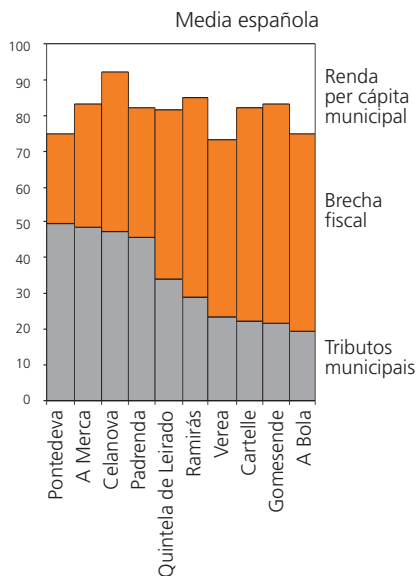
RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).



Terra de Celanova. 2004

Municipios	Media española		Media española	
	TM/H	(%) ME	RFD/H	(%) BF
Bola, A	72,9	20,0	75,2	55,2
Cartelle	81,3	22,3	82,2	59,9
Celanova	210,0	47,6	92,2	44,6
Gomesende	79,2	21,8	83,3	61,5
Merca, A	177,4	48,8	83,3	34,5
Padrenda	166,1	45,7	81,9	36,2
Pontedeiva	180,2	49,6	75,0	25,4
Quintela de Leirado	123,2	33,9	81,8	47,9
Ramirás	105,2	28,9	84,7	55,8
Verea	85,8	23,6	73,0	49,4



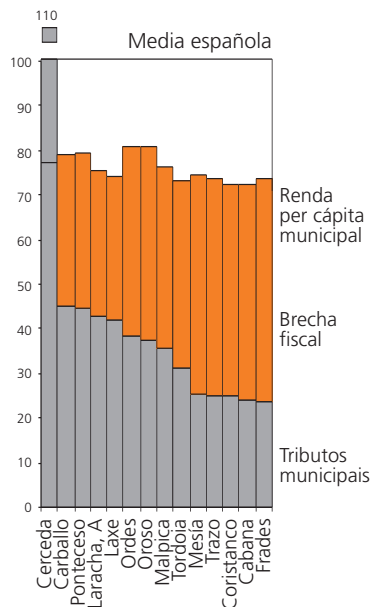
TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Comarcas de Bergantiños e Ordes. 2004

Municipios	Media española		Media española	
	TM/H	(%) ME	RFD/H	(%) BF
Cabana de B.	99,5	24,2	72,1	47,9
Carballo	211,0	45,3	79,0	33,7
Cerceda	485,5	110,1	77,2	-32,9
Coristanco	111,2	25,2	72,3	47,1
Frades	86,1	23,7	73,7	50,0
Laracha, A	196,3	42,8	75,4	32,6
Laxe	151,8	41,8	74,3	32,5
Malpica	157,8	35,7	76,2	40,5
Mesía	93,1	25,6	74,6	49,0
Ordes	176,5	38,5	80,8	42,3
Oroso	164,5	37,3	80,6	43,3
Ponteceso	197,5	44,8	79,5	34,7
Tordoia	113,2	31,1	73,4	42,3
Trazo	91,7	25,2	73,6	48,4



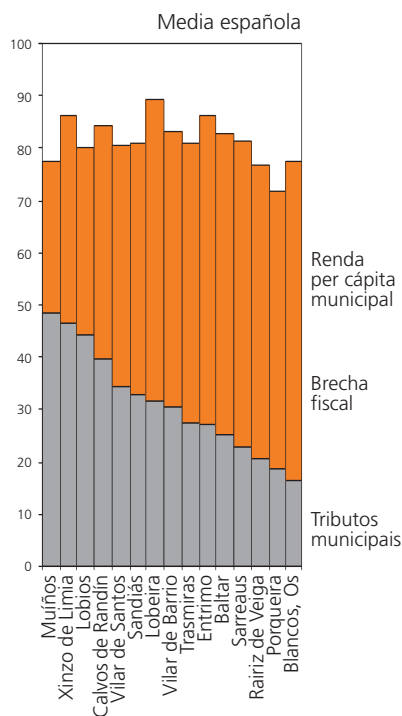
TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Comarca da Limia. 2004

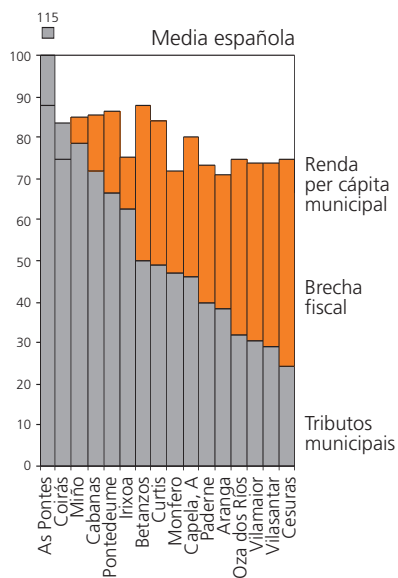
Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Baltar	91,9	25,3	83,0	57,7
Bande	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Blancos, Os	59,5	16,4	77,5	61,1
Calvos de Randín	144,3	39,7	84,2	44,5
Entrimo	98,9	27,2	86,2	59,5
Lobeira	115,3	31,7	89,3	57,6
Lobios	160,3	44,1	80,1	36,0
Muñíos	175,4	48,3	77,4	29,1
Porqueira	68,5	18,8	71,9	53,1
Rairiz de Veiga	75,8	20,8	76,6	55,8
Sandiás	119,4	32,8	81,1	48,3
Sarreaus	83,3	22,9	81,2	58,3
Trasmiras	99,3	27,3	80,8	53,5
Vilar de Barrio	111,5	30,7	83,3	52,6
Vilar de Santos	125,4	34,5	80,5	46,0
Xinzo de Limia	205,3	46,5	86,4	39,9



Fontes: Consello de Contas, IGAE, INE e *Atlas Socioeconómico de Galicia (2006)*, Caixanova. Elaboración propia.

Comarcas de Betanzos e O Eume. 2004

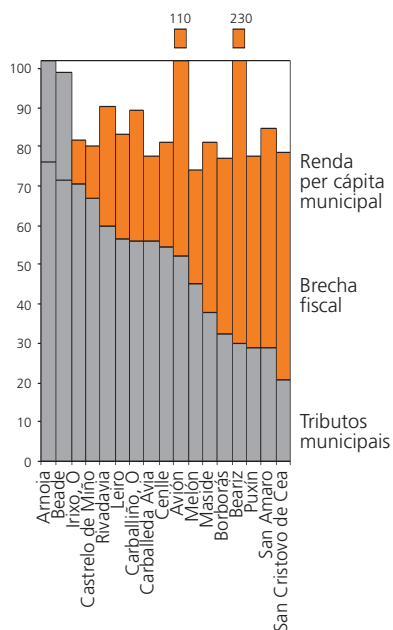
Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Aranga	136,9	37,7	71,1	33,4
Betanzos	228,1	49,8	87,7	37,9
Cabanas	261,2	71,9	85,6	13,7
Capela, A	166,7	45,9	80,3	34,4
Cesuras	88,8	24,4	74,6	50,2
Coirós	302,8	83,3	75,4	-7,9
Curtis	178,8	49,2	83,9	34,7
Irixoa	226,7	62,4	75,4	13,0
Miño	345,7	78,4	84,9	6,5
Monfero	172,0	47,3	71,9	24,6
Oza dos Ríos	116,5	32,1	81,1	49,0
Paderne	144,7	39,8	73,1	33,3
Pontedeume	292,3	66,3	86,5	20,2
Pontes				
G.R., As	529,2	115,6	88,1	-27,5
Vilarmador	110,6	30,4	73,7	43,3
Vilasantar	106,7	29,3	73,6	44,3



TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;
RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;
BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Comarca do Ribeiro e Arenteiro. 2004

Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Arnoia	371,5	102,2	77,6	-29,6
Avión	190,9	52,5	110,2	57,7
Beade	360,1	99,1	71,4	-27,7
Beariz	109,8	30,2	230,1	199,9
Boborás	117,9	32,4	77,0	44,6
Carballada Avia	201,9	55,6	77,8	22,2
Carballiño, O	256,1	55,9	89,1	33,2
Castrelo de Miño				
Cenlle	242,7	66,8	80,1	13,3
Cortegada	196,7	54,1	81,2	27,1
Irixe, O	s.d.	s.d.	85,3	s.d.
Leiro	256,4	70,6	81,8	11,2
Maside	205,4	56,5	83,2	26,7
Melón	136,9	37,7	81,3	43,6
Piñor	163,9	45,1	73,9	28,8
Punxín	s.d.	s.d.	73,9	s.d.
Ribadavia	105,8	29,1	77,8	48,7
San Amaro	264,8	60,0	90,5	0,5
San Cristovo de Cea	104,7	28,8	83,3	54,5
	76,2	20,9	79,4	58,5



TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Fontes: Consello de Contas, IGAE, INE e *Atlas Socioeconómico de Galicia (2006)*, Caixanova. Elaboración propia.

Comarcas da Mariña e Ortegal. 2004

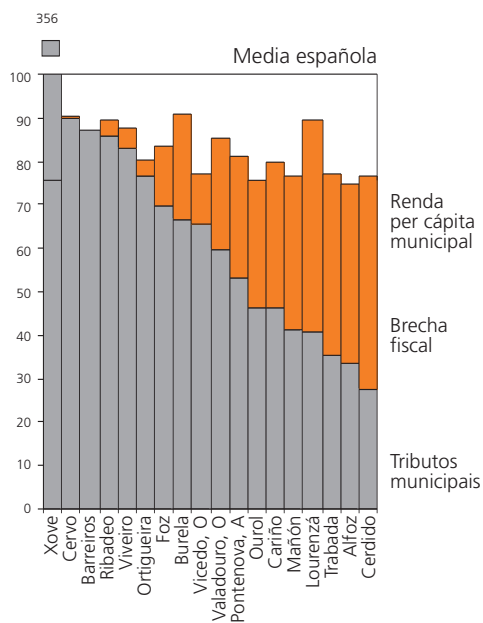
Municipios	Comarcas da Mariña e Ortegal. 2004			
	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Alfoz	121,4	33,4	74,6	41,2
Barreiros	316,3	87,0	83,3	-3,7
Burela	294,3	66,7	90,9	23,3
Cariño	168,1	46,2	79,6	33,4
Cerdido	100,4	27,6	76,8	49,2
Cervo*	350,0	88,9	87,1	-1,1
Foz	307,9	69,8	83,7	13,9
Lourenzá	147,8	40,7	89,4	48,7
Mañón	150,8	41,5	78,2	36,7
Mondoñedo	240,6	66,2	83,2	17,0
Ortigueira	338,8	76,8	80,1	3,3
Ourol	168,8	46,5	75,5	29,0
Pontenova, A	192,6	53,0	81,2	28,2
Ribadeo	377,7	85,6	89,6	4,0
Trabada	128,2	35,3	77,2	41,9
Valadouro, O	217,3	59,8	85,1	25,3
Vicedo, O	238,0	65,5	77,2	11,7
Viveiro	380,3	83,0	87,4	4,4
Xove	1.256,0	345,7	77,8	-267,9

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

(*) Datos do exercicio 2003.



Comarcas de Terra Chá e Meira. 2004

Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Abadín	189,7	52,1	78,0	25,9
Begonte	155,2	42,7	77,8	35,1
Castro de Rei	100,1	22,7	79,6	56,9
Cospeito*	110,4	28,0	80,3	52,3
Guitiriz	146,7	33,3	81,2	47,9
Meira	293,8	80,8	93,7	12,9
Muras	391,2	107,6	76,9	-25,7
Pastoriza, A	112,4	30,9	78,2	47,3
Pol	s.d.	s.d.	79,7	s.d.
Ribeira de Piquín	116,1	31,9	71,5	39,6
Riotorto	122,4	33,7	81,3	47,6
Vilalba	180,1	39,3	81,1	41,8
Xermade	115,6	31,8	76,7	44,9

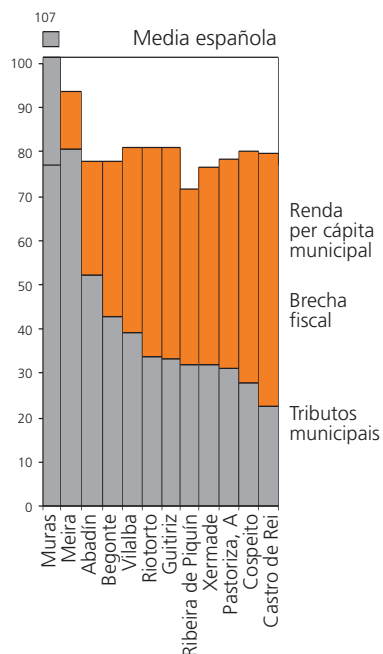
TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

(*) Datos do exercicio 2003.

Fontes: Consello de Contas, IGAE, INE e Atlas Socioeconómico de Galicia (2006), Caixanova. Elaboración propia.



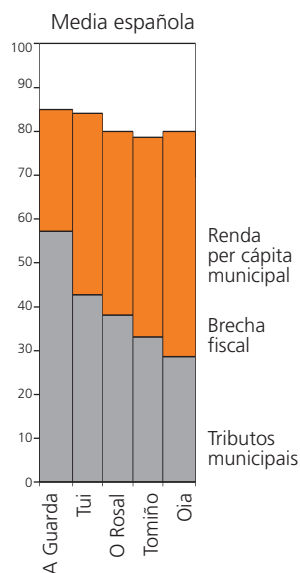
Comarca do Baixo Miño. 2004

Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Guarda, A	261,4	57,1	85,1	28,0
Oia	104,9	28,8	80,1	51,3
Rosal, O	168,4	38,2	79,9	41,7
Tomiño	152,8	33,3	78,6	45,3
Tui	194,7	42,5	84,3	41,8

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).



Comarcas de Chantada e A Ulloa. 2004

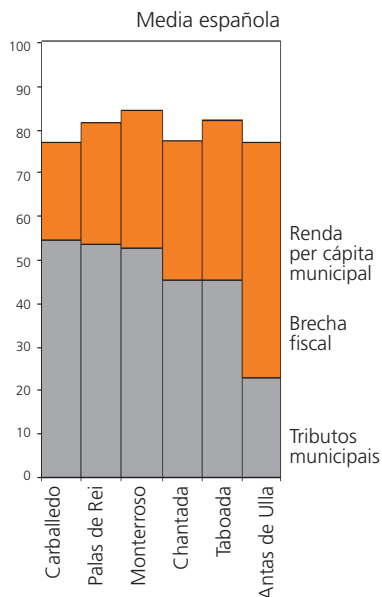
Municipios			(%)	
	TM/H	(%) ME	RFD/H	(%) BF
Antas de Ulla*	85,5	23,0	77,2	54,2
Carballedo	199,2	54,8	77,7	22,9
Chantada	201,1	45,6	84,2	38,6
Monterroso	191,2	52,6	81,6	29,0
Palas de Rei	195,2	53,7	82,2	28,5
Taboada	165,5	45,5	78,8	33,3

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

(*) Datos do exercicio 2003.



Comarca de Allariz. 2004

Municipios			(%)	
	TM/H	(%) ME	RFD/H	(%) BF
Allariz	338,0	76,6	86,3	9,7
Baños de Molgas	127,2	35,0	81,2	46,2
Maceda	180,9	49,8	88,0	38,2
Paderne de Allariz	128,8	35,5	87,9	52,4
Xunqueira de Ambía	83,6	23,0	77,9	54,9
Xunqueira de Espadanedo	140,1	38,5	77,5	39,0

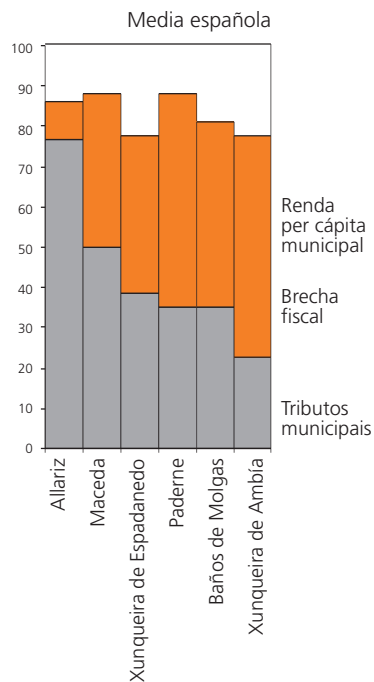
TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Fontes: Consello de Contas, IGAE, INE

e *Atlas Socioeconómico de Galicia (2006)*, Caixanova. Elaboración propia.



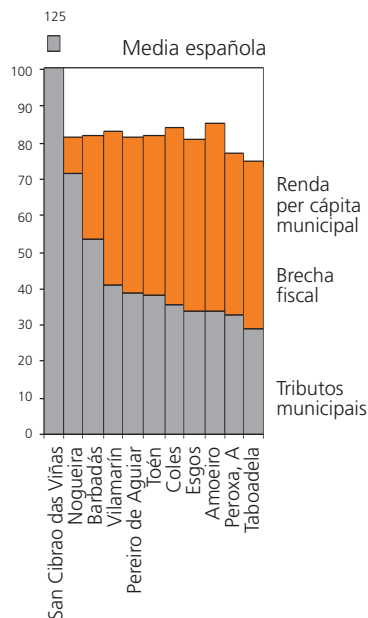
Área de Ourense. 2004

Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Amoeiro	122,3	33,7	85,2	51,5
Barbadás	236,9	53,7	81,7	28,0
Coles	128,7	35,4	84,2	48,8
Esgos	123,2	33,9	80,9	47,0
Nogueira de Ramuín	260,8	71,8	81,4	9,6
Pereiro de Aguiar	170,7	38,7	81,5	42,8
Peroxa, A	118,6	32,6	76,8	44,2
S. Cibrao das Viñas	454,4	125,0	100,1	-24,9
Taboadela	104,5	28,7	74,6	45,9
Toén	139,8	38,5	82,0	43,5
Vilamarín	148,9	40,9	83,2	42,3

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).



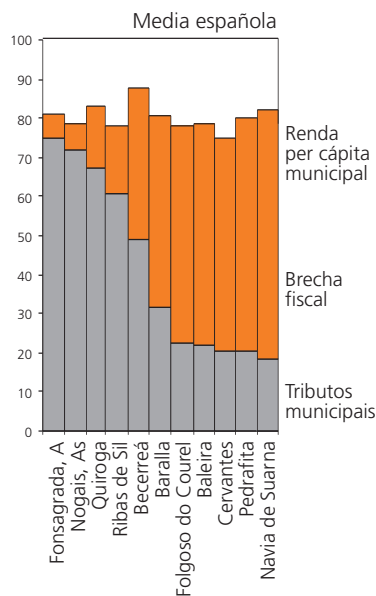
Comarcas dos Ancares e do Courel. 2004

Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Baleira	80,5	22,1	78,4	56,3
Baralla	115,8	31,8	80,4	48,6
Becerreá	177,6	48,9	87,9	38,5
Cervantes	74,3	20,4	75,0	54,6
Folgo do Courel	81,5	22,4	78,3	55,9
Fonsagrada, A	331,3	75,1	81,1	6,0
Navia de Suarna	66,8	18,4	82,3	63,9
Negueira de Muñiz	s.d.	s.d.	69,3	s.d.
Nogais, As	260,8	71,8	78,8	7,0
Pedrafita	73,5	20,2	80,3	60,1
Quiroga	244,1	67,2	83,2	16,0
Ribas de Sil	220,9	60,8	78,3	17,5

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).



Comarcas do Condado e da Paradanta. 2004

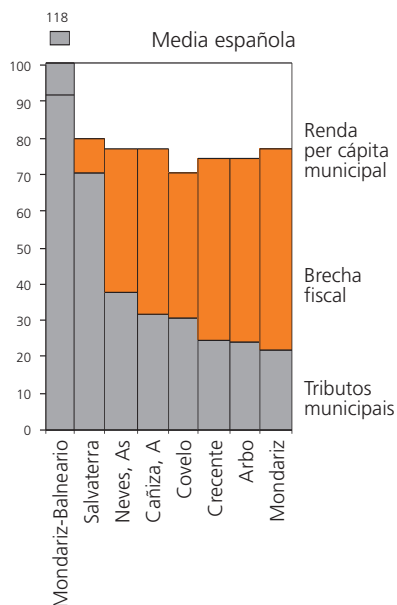
Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Arbo	88,0	24,2	74,2	50,0
Cañiza, A	139,5	31,6	77,0	45,4
Covelo	113,2	30,8	70,4	39,6
Crecente	89,5	24,6	74,1	49,5
Mondariz	89,4	21,7	77,0	55,3
Mondariz-Balnear.	430,1	118,4	90,9	-27,5
Neves, As	136,7	37,6	77,2	39,6
Ponteareas	s.d.	s.d.	80,7	s.d.
Salvaterra	310,8	70,5	79,8	9,3

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Fontes: Consello de Contas, IGAE, INE e Atlas Socioeconómico de Galicia (2006), Caixanova. Elaboración propia.



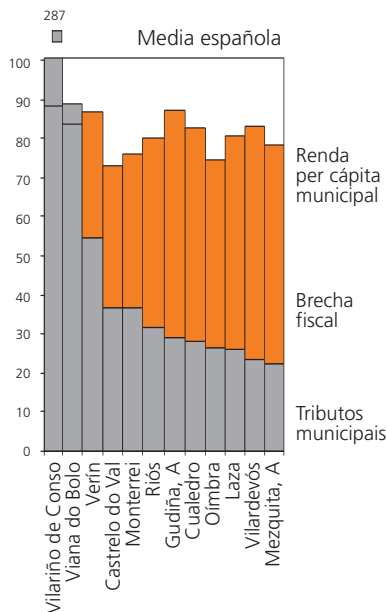
Comarcas de Verín e Viana. 2004

Municipios	TM/H	(%) ME	(%) RFD/H	(%) BF
Castrelo do Val	133,9	36,8	73,0	36,2
Cualedro	101,3	27,9	82,7	54,8
Gudiña, A	106,0	29,2	87,4	58,2
Laza	95,4	26,2	80,4	54,2
Mezquita, A	80,7	22,2	77,9	55,7
Monterrei	133,5	36,7	76,1	39,4
Oímbra	96,9	26,6	74,7	48,1
Riós	115,2	31,7	79,9	48,2
Verín	251,1	54,8	86,9	32,1
Viana do Bolo	322,7	88,8	84,4	-4,4
Vilardevós	85,1	23,4	83,2	59,8
Vilariño de Conso	1.041,6	286,7	87,6	-199,1

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).



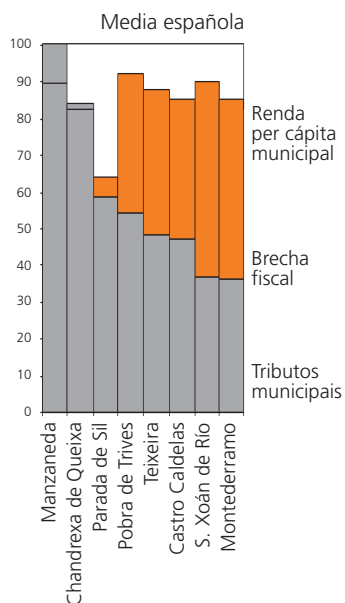
Comarcas de Trives e Caldelas. 2004

Municipios	Media española		Comarcas de Trives e Caldelas. 2004	
	TM/H	(%) ME	RFD/H	(%) BF
Castro Caldelas	171,6	47,2	85,5	38,3
Chandrexa de Queixa	307,7	84,5	81,7	-2,8
Manzaneda	651,1	179,2	86,4	-92,8
Montederramo	132,3	36,4	85,3	48,9
Parada de Sil	214,0	58,9	63,9	5,0
Pobra de Trives	197,9	54,5	92,4	37,5
S. Xoán de Río	133,5	36,7	90,2	53,5
Teixeira	176,8	48,6	87,8	39,2

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).



Comarca de Valdeorras. 2004

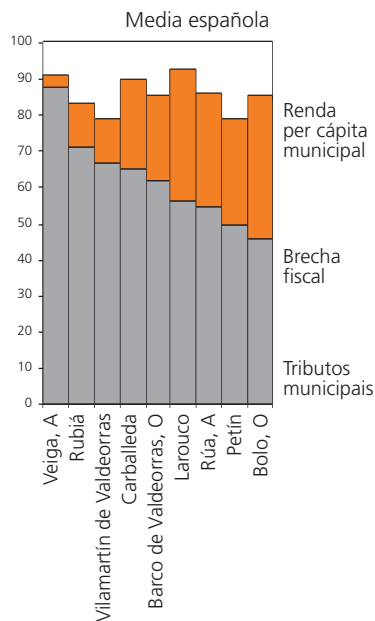
Municipios	Media española		Comarca de Valdeorras. 2004	
	TM/H	(%) ME	RFD/H	(%) BF
Barco de Valdeorras, O	284,6	62,0	85,4	23,4
Bolo, O	166,4	45,8	85,9	40,1
Carballeda	236,7	65,1	89,8	24,8
Larouco	205,2	56,5	92,8	36,3
Petín	179,9	49,5	78,8	29,3
Rúa, A	240,6	54,5	86,4	31,9
Rubiá	258,8	71,2	83,5	12,3
Veiga, A	320,1	88,1	91,0	2,9
Vilamartín de Valdeorras	242,4	66,7	79,1	12,4

TM/H: tributos municipais por habitante (en euros); (%) ME: porcentaxe deses tributos con respecto á media española en municipios de similar poboación;

RFD/H: porcentaxe de renda municipal por habitante con respecto á media española;

BF: brecha fiscal: diferenza entre RFD/H e ME (en porcentaxe).

Fuentes: Consello de Contas, IGAE, INE e *Atlas Socioeconómico de Galicia (2006)*, Caixanova. Elaboración propia.



2. A REORGANIZACIÓN DO MUNDO LOCAL EN GALICIA

Autor

Luis Caramés Viéitez
Universidade de Santiago de Compostela

Nota:

Problemas de edición impediron contar co texto do profesor Luis Caramés.

O texto deste capítulo é só unha referencia ó seu artigo, que lamentamos non poder incluír na presente edición.

O redimensionamento local responde a unha realidade obxectiva, que é o desaxuste entre o territorio institucional e o espazo funcional. A obsolescencia dos límites políticos provoca a aparición de efectos desbordamento e conxestión, o que acaba traducíndose nunha mala asignación de recursos e en dificultades para unha adecuada xestión. A sociedade actual, fortemente urbanizada, concréta-se en formas de vida debedoras da mobilidade. Este mundo de externalidades, en que non sempre a circunscrición electoral coincide coa xurisdición que ofrece un servizo determinado, sen que todos os cidadáns beneficiarios participen no seu financiamento, é calquera cousa menos un mundo en que reine a eficiencia. Por iso, a coexistencia de xurisdicións dentro dunha malla institucional “balcanizada” fai moi necesaria a procura dunha dimensión acorde coas circunstancias.

Podemos enumerar ata catro argumentos que tratan de xustificar o reagrupamento local. En primeiro lugar, unha xurisdición mellor dimensionada está en condicións de alcanzar economías de escala na prestación de determinados servizos. Ademais, no contexto do desenvolvemento local, o tamaño pode chegar a ser condición necesaria, igual que para unha coherente planificación. Por último, unha maior equidade fiscal pode ser conseguida se se agrupan distintas xurisdicións, potencialmente posuidoras de tributos diferentes.

Non todo xoga a favor neste terreo, pois algúns sosteñen -cremos que con relativa razón- que o redimensionamento radical, é dicir, a fusión, ameaza certas identidades, moi intensas no campo local. Ao seu lado, a perda de accesibilidade política nas xurisdicións agrupadas adoita ir parella co rexeitamento da cidadanía. Por último, unha xustificación para oporse, tomada da teoría do federalismo fiscal: fronte ás vantaxes do maior tamaño local, encóntrase a perda das posibilidades concorreniais do “*statu quo*”, garantía de innovación e eficacia.

Hai que dicir, en calquera caso, que non existen moitos estudos solventes que contrasten este conxunto de posicións, que permanecen, así, no ámbito dos valores. Porén, tanto a escasa -pero bastante clarificadora- evidencia empírica como o simple razoamento dedutivo abocan á práctica do reagrupamento, polo menos desde -e ata- determinados limiares poboacionais.

O redimensionamento radical vía fusión encontra numerosos obstáculos, boa parte dos cales teñen que ver con elementos sociolóxicos alleos á racionalidade económica. O sistema máis elemental é a asociación, cun ou varios obxectivos, en termos de servizos colectivos locais, que acaba por lle dar corpo a un conglomerado de xeometría variable pleno de complexidade. Problemas relacionados coa falta de transparencia ou de control democrático son algúns dos moitos que a fórmula asociativa xera.

Desde hai tempo propugnamos para o mundo urbano a reconstrución administrativa a través de fórmulas de gobernos de dobre nivel. Conseguírase así, ademais da transformación organizativa na prestación de servizos que lles afectan directamente aos cidadáns, a continuidade das prestacións existentes nas xurisdicións máis reducidas -municipios, por exemplo-, proporcionando suficiente capacidade de decisión non tecnocrática. En definitiva, poderíase lograr así un maior benestar e, o que non é unha cuestión menor, unha maior capacidade de negociación con outras administracións ou gobernos. E se as cousas se fan ben, debería obterse un aforro de custos significativo, sobre todo nalgunhas funcións, e unha maior competitividade territorial no seu conxunto.

A aplicación destes principios á realidade de Galicia, con municipios rurais desangrados demograficamente e municipios urbanos con mínimas iniciativas de reorganización territorial, pasa necesariamente pola vontade política. Habería que engadir un criterio, ao noso xuízo imprescindible, que é o de non duplicar entidades, podendo deseñarse un mapa local con concellos rurais agrupados -quizais tras unha transición tutelada polas deputacións, de acordo coa súa función máis pertinente e temporal- e municipios urbanos suxeitos a un redimensionamento que desembocaría nunha administración de dobre nivel, preservando a accesibilidade política para certos servizos nos concellos preexistentes.

3. ÉXITOS E FRACASOS DA COOPERACIÓN SUPRAMUNICIPAL EN GALICIA

Autor

A. Xavier Ferreira Fernández
Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción

Hai máis de dez anos publicaba eu na revista da FEGAMP (outono de 1995) un breve artigo no que facía un balance dos 10 anos de vixencia da Lei reguladora das bases de réxime local. Tras un repaso á evolución do noso sistema local desde a Constitución española de 1978 e cando o Pacto Local estaba a nacer, concluía o mencionado artigo afirmando que “a superación das deficiencias que o mundo municipal está a vivir e ás que a LBRL non acertou a dar cumprida solución debe pasar por:

- Unha profunda redefinición das estruturas locais sobre as que se asentou a norma mencionada, singularmente do papel das deputacións provinciais e do mapa municipal.
- Unha revisión do concepto da garantía institucional da autonomía local que non se resolveu operativa para garantir un mínimo espazo competencial aos entes locais, nin a adecuada autonomía financeira.
- A revisión da natureza bifronte do noso réxime local en clave autonómica.
- E a ruptura co uniformismo local imperante tanto no que fai á organización administrativa como á atribución competencial e financeira.”

Estas mesmas poderían ser as conclusións deste artigo. O certo é que os problemas das nosas entidades locais e, en gran medida, as solucións que se teñen formulado ao longo do tempo, se manteñen nunha constante espazo-tempo que penso que nos deberían facer reflexionar profundamente sobre cal é o verdadeiro problema da nosa organización municipal e cal a razón para dar coa solución a el.

Non podemos esquecer que a máis importante reordenación do mapa municipal español desde a Constitución de Cádiz de 1812 foi a introducida polo Real decreto do 23 de xullo de 1835 sobre *Arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino*, polo que se introduciu o criterio territorial (xunto co poboacional) para a delimitación dos municipios. Desde aquela moi pouco se ten avanzado. Do mesmo xeito, a consagración da provincia como unha entidade local, primeiro na Lei provincial de 1870 e definitivamente no Estatuto provincial de Calvo Sotelo de 1925, coincide no tempo cunha dinámica institucional que será unha constante ata hoxe: a do cuestionamento da súa capacidade para a resolución dos problemas propios duns municipios incapaces desde o inicio de dar solución ás demandas dos seus veciños.

Estas son algunhas das claves sobre as que ao longo de dous séculos ten xirou o chamado “problema local” e ás que poderíamos engadir as seguintes: a incapacidade dos municipios para o exercicio das súas competencias; unha endémica insuficiencia financeira; a excesiva fragmentación municipal; un excesivo uniformismo da definición dos municipios; unha constante incapacidade da provincia e das entidades supramunicipais para resolver os problemas dos concellos. Todos estes problemas, con maior ou menor intensidade, teñen transido todas e cada unha das reformas locais da nosa historia constitucional.

Na miña opinión, a cuestión ten difícil, aínda que non imposible, solución e, por suposto, ten que ver moito máis coa praxe política que coa definición legal das estruturas e competencias. Así, desde a súa orixe, e máis vivamente hoxe, os responsables locais quíxanse da insuficiencia de recursos para a prestación dos seus servizos, á vez que demandan un maior espazo competencial, e, en moitas ocasións, renuncian a exercer con plena responsabilidade a súa soberanía fiscal. Pola contra, os responsables do goberno estatal e dos autonómicos constrúen sólidos discursos localistas e recoñecen no plano legal de forma contundente a autonomía local, pero desconfían permanentemente das capacidades dos entes locais para o exercicio responsable das súas funcións.

Isto non significa que as cousas non cambiaran e que non avanzáramos nada. Nin moito menos. Como se afirma no *Libro Branco para a reforma do goberno local* de xullo de 2005, cando foron elixidos os primeiros alcaldes e concelleiros entregáronse con entusiasmo a recuperar o tempo perdido. En poucos anos, vilas e cidades cambiaron de imaxe: casas da cultura, instalacións deportivas, iluminación, pavimentación, saneamentos, auga potable. Queda lonxe a lectura da autonomía local como autonomía administrativa vinculada á xestión duns intereses privativos do municipio. A autonomía local é autonomía política, con capacidade para ordenar e xestionar baixo a propia responsabilidade unha parte substancial dos asuntos públicos mediante o impulso de políticas propias. Así o sinala a Carta Europea de Autonomía Local nunha rotunda declaración que enlaza co discurso sobre a gobernanza.

2. As diversas fórmulas cooperativas: caracterización xeral

Non cabe dúbida de que, a nivel discursivo, na solución do “problema local” teñen representado un papel moi relevante as fórmulas cooperativas. A pesar do principio de uniformidade que caracterizou o réxime local español desde a Constitución de Cádiz, a Administración local española está integrada por unha variada tipoloxía de entidades locais. Na actualidade o noso réxime local caracterízase por unha notable diversidade institucional, propiciada, en gran medida, pola nova estrutura territorial do Estado prevista na Constitución.

Xunto aos municipios, entidades básicas da organización territorial do Estado e canles inmediatas de participación cidadá nos asuntos públicos (art. 1 LBRL), e as provincias e as illas (nos arquipélagos balear e canario), como entes de natureza territorial e necesaria previstos na Constitución española, a lexislación básica e de desenvolvemento do réxime local (Lei 7/1985, reguladora das bases de réxime local -en adiante LBRL- e Lei 5/1997, de administración local de Galicia -LALG-) posibilita a creación doutros entes de natureza supramunicipal aos que cualifica como “entidades locais”. Son:

- 1) as comarcas ou outras entidades que agrupen varios municipios, constituídas polas comunidades autónomas;
- 2) as áreas metropolitanas,
- 3) e as mancomunidades de municipios.

Esta distinción entre entidades territoriais e simples entidades locais non territoriais constitúe unha novidade lexislativa que, no aspecto teórico, procede da doutrina alemá, e que na súa orixe se centra na substantividade do elemento territorial como elemento configurador do ente e determinante das súas principais características (pluralidade de fins, potestades públicas superiores e autonomía plena). Con todo, na LBRL esta diferenza serve, unicamente, para atribuír de forma directa aos entes necesarios as potestades públicas superiores (reglamentaria, expropiatoria...), mentres que no caso dos entes potestativos serán as leis das comunidades autónomas que os regulen as que concreten cales daquelas potestades serán de aplicación, excepto no suposto das mancomunidades, nas que serán os seus estatutos os que as expliciten.

Xunto a estes entes, a lexislación local prevé a creación doutros de natureza asociativa, como son:

- a) os consorcios que as entidades locais poden constituír con outras administracións públicas para fins de interese común ou con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público, concorrentes cos das administracións públicas;
- b) ou as agrupacións municipais de carácter tradicional, como as comunidades de vila e terra, ou as *merindades*.

Como ten apuntado a doutrina, e recoñeceu o propio lexislador, a maior parte destes entes responden a unha idea común: solucionar o problema que supón para moitos municipios prestar adecuadamente os servizos propios da súa competencia ou a necesidade de prestalos en espazos máis extensos que os propios dos municipios. A esta mesma finalidade responde tamén a institución provincial, pois, aínda que esta é considerada unha entidade necesaria de natureza territorial, o lexislador configurouna como unha entidade local determinada pola agrupación de municipios que ten como fin principal prestar apoio a estes.

En todos estes casos atopámonos con fórmulas que, do mesmo xeito que os municipios, proveñen da mesma tradición administrativista, a francesa, e que, como tales, se presentan como unha alternativa funcional ao problema da insuficiencia municipal, fronte a solucións de carácter estrutural (de maior éxito nos países nórdicos e anglosaxóns) consistentes na reordenación do mapa municipal. A elas son ás que me vou referir.

Téñase en conta, no entanto, que o noso ordenamento xurídico posibilita tamén que a cooperación e a colaboración institucional se desenvolva por medio de fórmulas convencionais, ou de plans ou programas que non supoñen a creación de entes diferentes. Trátase de fórmulas moi operativas cuxa caracterización xurídica pouco ou nada ten que ver coas entidades locais de natureza supramunicipal ás que me estou referindo, por canto non supoñen a creación dunha persoa xurídica diferente, nin gozan de estabilidade temporal e institucional de ningún tipo.

2.1. A provincia

A provincia defínese no artigo 31 da LBRL como unha entidade local determinada pola agrupación de municipios, con personalidade xurídica propia e plena capacidade para o cumprimento dos seus fins, entre os que se atopan: asegurar a prestación integral e adecuada na totalidade do territorio provincial dos servizos de competencia municipal e, en menor medida, participar na coordinación da Administración local coa da Comunidade Autónoma e a do Estado.

O seu carácter necesario e a súa natureza territorial non ocultan a súa configuración como ente de natureza asociativa, cunha vocación municipalista que, como tal, carece dunha substantividade mate-

rial propia. Así, segundo o artigo 36, son competencias provinciais: a) A coordinación dos servizos municipais entre si para a garantía da prestación integral e adecuada; b) A asistencia e a cooperación xurídica, económica e técnica aos municipios, especialmente os de menor capacidade económica e de xestión; c) A prestación de servizos públicos de carácter supramunicipal e, de ser o caso, supracomarcal; d) A cooperación no fomento do desenvolvemento económico e social e na planificación no territorio provincial, de acordo coas competencias das demais administracións públicas neste ámbito.

Con todo, e a pesar da súa natureza supramunicipal e secundaria, non pode esquecerse que o lexislador dotou este ente dunha excepcional rixidez ao exixir nada menos que unha lei orgánica para alterar os seus límites territoriais.

O recoñecemento da autonomía local e a institucionalización das provincias como entes locais básicos no texto constitucional e en moitos textos estatutarios, entre outros o galego, non permitiron, con todo, unha efectiva e plena consolidación delas. A acomodación do ente provincial no escenario autonómico non deixou de ser un dos cabalos de batalla do debate político local. A súa escasa funcionalidade como ente encargado de dar satisfacción ás perentorias necesidades municipais, a súa incapacidade para resolver a xa endémica anemia económica municipal e, por que non dicilo, a súa instrumentalización partidaria como vehículo para o desenvolvemento, nalgúns casos de verdadeiras políticas caciquís locais, fixeron das deputacións provinciais a entidade territorial máis cuestionada de todas as previstas no texto constitucional. Mesmo o recente pacto PSOE-BNG para o goberno destes organismos cuestiona a súa propia existencia.

Isto, desde logo, non é, nin moito menos, unha novidade. A consagración da provincia como unha entidade local, primeiro na Lei provincial de 1870 e definitivamente no Estatuto provincial de Calvo Sotelo de 1925, coincide no tempo cunha dinámica institucional, que será unha constante ata hoxe: a do cuestionamento da súa capacidade para a resolución dos problemas propios duns municipios incapaces, desde a súa creación, para dar satisfacción ás demandas dos seus veciños. Cuestionamento que, coma hoxe, se realizou desde perspectivas ben diferentes: unha, marcadamente ideolóxica, é a que, desde posicións federalistas ou nacionalistas, cuestiona a provincia e, polo tanto, o seu órgano de goberno, a deputación provincial, en canto é considerada un ente representativo do máis rancio centralismo, postulando a súa substitución por entes de base comarcal; outra, de carácter práctico, que propugna a creación de entes de natureza asociativa diferentes da provincia [mancomunidades intermunicipais primeiro (1870) e áreas metropolitanas ou comarcas máis tarde (1960)] que colaboren coa institución provincial na solución do “problema local”.

Ademais, a caracterización bifronte do réxime local tampouco foi unha fórmula adecuada para resolver a tensión centro-periferia que, desde a chegada do réxime democrático e ata os nosos días, condicionou o desenvolvemento do debate territorial no noso Estado. E isto porque a solución doutrinal e xurisprudencial á colaboración competencial entre o Estado e as comunidades autónomas no espazo local se resolveu, ao cabo, nunha concepción extraordinariamente ampla das bases do Estado, que lles impediu ás comunidades autónomas articular unha política local propia dentro do seu ámbito territorial. Todo isto redundou nunha actitude de desconfianza e receo dos responsables políticos autonómicos fronte ao feito local e, en especial, fronte ás deputacións provinciais, que nalgúns casos actuaron como un verdadeiro contrapoder dos gobernos autonómicos. Esta actitude conduciu a un progresivo proceso de inflación institucional derivado tanto da creación de institucións alternativas á provincial (comarcas, áreas metropolitanas...) como da negativa a atribuír ás deputacións a xestión desconcentrada das competencias autonómicas.

A experiencia dos últimos vinte e cinco anos pon de manifesto as limitacións que desde o punto de vista democrático e da transparencia ten o modelo de goberno provincial deseñado pola LBRL. Un

modelo de complexa articulación que en ningún caso serve para representar adecuadamente nin os intereses dos veciños nin os dos municipios que integran a provincia pero que, malia todo, serviu en moitos casos para o desenvolvemento de políticas partidarias próximas ao caciquismo decimonónico.

Para rematar, o mapa de competencias e servizos tamén evidencia como a entidade provincial non serviu nin serve para a solución de moitos dos problemas reais dos municipios da área de Vigo.

2.2. A comarca

De acordo co artigo 42 da LBRL, as comunidades autónomas, ao abeiro do disposto nos seus respectivos estatutos, poderán crear no seu territorio comarcas ou outras entidades que agrupen varios municipios, cuxas características determinen intereses comúns precisados dunha xestión propia ou demanden a prestación de servizos do devandito ámbito.

A iniciativa para a creación dunha comarca poderá partir dos propios municipios interesados, aínda que, salvo no caso de Cataluña (disposición adicional 4ª da LBRL) non poderán crearse comarcas se a iso se opoñen expresamente as dúas quintas partes dos municipios que deban agruparse nelas, sempre que, neste caso, tales municipios representen, polo menos, a metade do censo electoral do territorio correspondente.

Como consecuencia do seu forte grao de interiorización autonómica (art. 152.3 CE e STC 214/1989, do 21 de decembro) corresponderá ás leis autonómicas determinar o seu ámbito territorial, a composición e o funcionamento dos seus órganos de goberno, que serán representativos dos concellos que agrupen, así como as competencias e recursos económicos que, en todo caso, se lles asignen. En todo caso, a creación das comarcas non poderá supor a perda polos municipios da competencia para prestar os servizos enumerados no artigo 26, nin privalos de toda intervención en cada unha das materias enumeradas no número 2 do artigo 25.

En definitiva, aínda que a definición legal da comarca presenta uns perfís notablemente borrosos, parece clara a súa vocación municipal, por canto a súa creación nunca poderá supor unha perda substancial de atribucións dos municipios que as integran, que son, ao cabo, os que deciden a súa creación e integran os seus órganos de goberno.

Tras a aprobación da CE de 1978 e dos sucesivos estatutos de autonomía, a comarca foi a maior e máis transcendente novidade que irrompeu no ámbito local, en xeral, desde a súa configuración inicial no século XIX, ou, como dixo Muñoz Machado, “a novidade máis común do novo deseño organizativo” autonómico. Agora ben, aínda que o TC recoñeceu de modo xeneralizado o “forte grao de interiorización autonómica” do ente comarcal, o certo é que o grao de integración autonómica do ente comarcal non foi igual en todos os textos autonómicos, dependendo aquel da posición que mantivo a institución provincial.

Con todo, este potencial innovador do ente comarcal viuse notablemente minguado como consecuencia da transposición hermenéutica do TC do concepto da garantía constitucional da autonomía de municipios e provincias e que levou á conclusión de que toda posible redistribución das competencias locais que se opere desde as instancias autonómicas non poderá levar ata o extremo de baleirar totalmente as provincias e os municipios das súas funcións como entes locais (STC 32/1981, do 28 de xullo).

As previsibles dificultades de convivencia entre o ente provincial e o comarcal provocaron que as comunidades autónomas sexan moi reticentes no momento de desenvolver as súas previsións estatutarias e de crear comarcas no seu territorio.

Así, en primeiro lugar, algunhas comunidades autónomas, a pesar de recoller nos seus estatutos de autonomía as comarcas, nalgúns casos como entes necesarios, aparcaron esta cuestión polo momento. Este é o caso da Rioxa, Castela-A Mancha, Madrid, Navarra ou Galicia, onde a LALG non a regula.

A carón destas comunidades están aquelas que regularon a institución comarcal como unha solución adecuada e xeneralizable para a solución dos problemas dos municipios. Estaríamos, xa que logo, ante unha especie de mancomunidade de servizos múltiples con certa vontade de xeneralización, na maior parte dos casos, no territorio autonómico.

Este é o caso da Comunidade Autónoma de Aragón, onde mediante a Lei 10/1993, do 4 de novembro, se regulou a creación das comarcas. Esta lei foi desenvolvida pola Lei 23/2001, do 26 de decembro, de medidas de comarcalización, que ampliou o ámbito de actuación destes entes, moi na liña do modelo catalán. Nesta comunidade, seguindo un proceso de incorporación voluntaria no que a administración autonómica non escatimou medios e recursos, chegouse á creación de 32 das 33 comarcas previstas, quedando por resolver a complexa cuestión de Zaragoza capital. Con todo, estou seguro de que a progresiva ampliación do espazo competencial comarcal vai levar ao incremento da conflictividade cos entes provinciais, por canto moitas das competencias previstas para as comarcas coinciden coas previstas pola LBRL para as deputacións provinciais.

Similares en canto ao seu espírito son os supostos asturiano e cántabro. No primeiro deles a vella Lei 3/1986, do 15 de maio, regulaba un procedemento para a creación de comarcas, pero esta lei nunca foi aplicada, a pesar de tratarse dunha comunidade uniprovincial. A Lei 8/1999, do 28 de abril, de comarcas de Cantabria, foi a última lei de comarcas aprobada. Trátase dunha lei similar á aragonesa que, do mesmo xeito que ocorre en Asturias, aínda non foi aplicada, polo que a valoración da súa efectividade resulta difícil polo momento. Neste grupo poderíamos incluír tamén a Lei 1/1991, do 14 de marzo, pola que se crea a Comarca do Bierzo.

En Cataluña é onde a cuestión comarcal se desenvolveu de modo máis intenso a partir da aprobación do paquete legislativo do ano 1987: a Lei 8/1987, do 15 de abril, municipal e de réxime local de Cataluña; a Lei 5/1987, do 4 de abril, de réxime provisional das competencias das deputacións provinciais; a Lei 7/1987, pola que se establecen e regulan actuacións públicas especiais na conurbación de Barcelona, e, por suposto, a Lei 6/1987, do 4 de abril, de organización comarcal. Por medio destas leis a Generalitat intentou abordar unha reestruturación xeral de todo o panorama interior da Comunidade Autónoma, a pesar dos obstáculos xurídicos e políticos que unha operación de tal natureza podería ter. As claves desta reforma eran as seguintes: reforzamento do municipio como entidade local básica por excelencia; supresión da institución provincial; institucionalización e xeneralización das comarcas como principal -no caso dos espazos urbanos- ou único ente supramunicipal e como ente natural para a xestión desconcentrada das competencias autonómicas.

Tras case vinte anos de implantación das comarcas en Cataluña creo que o balance non é todo o positivo que se esperaba inicialmente. Nin as provincias desapareceron nin a Generalitat mantivo de forma regular o proceso de transferencia de competencias a estes entes, ben a través da súa xestión desconcentrada, ben a través do recoñecemento polo lexislador sectorial dun ámbito privativo e específico de actuación.

En definitiva, considerar a comarca como unha solución ao problema da conurbación viguesa exixiría a xeneralización deste ente a todo o territorio galego e, nesa medida, un debate e unha reflexión que desborda claramente os límites deste traballo. En todo caso, na miña opinión a implantación futura das comarcas en Galicia debe supor a redefinición ou mesmo a supresión da institución provincial. A experiencia catalá non deixa marxe para a dúbida.

2.3. As mancomunidades intermunicipais

A regulación das mancomunidades intermunicipais contida na Lei básica de 1985 segue no substancial a dos seus precedentes. No seu artigo 44 recoñece o dereito dos municipios a asociarse con outros en mancomunidades para a execución en común de obras e servizos determinados da súa competencia. Estas mancomunidades terán personalidade e capacidade xurídicas para o cumprimento dos seus fins específicos e rexeranse, no fundamental, polos seus estatutos propios, que deberán regular o ámbito territorial da entidade, o seu obxecto e competencia, os órganos de goberno e recursos, o prazo de duración e cantos outros extremos sexan necesarios para o seu funcionamento. En todo caso, os órganos de goberno serán representativos dos concellos mancomunados.

É esta, a da mancomunidade, a fórmula asociativa con maior tradición no noso dereito, unha fórmula que, con pequenas variacións, se mantivo nos mesmos parámetros desde a súa orixe, isto é, natureza asociativa, carácter voluntario e concreción dos seus fins e atribucións.

A imposibilidade para desenvolver un proceso de reordenación e racionalización do espazo supramunicipal, unido á dificultade para o desenvolvemento de políticas de fusión municipal que limite a excesiva fragmentación municipal (de 1978 aos nosos días o número de municipios pasou de 8.045 a 8.111), fixo da “mancomunidade” intermunicipal a fórmula máis socorrida. Practicamente todas as comunidades autónomas ditaron de forma directa ou indirecta normas respecto delas.

No plano dos feitos, das 165 mancomunidades que podían contabilizarse en 1978 pasamos ás preto de 1.000 (999) no ano 2006 (en Galicia, 42), que inclúen máis do 70% dos municipios españois. Todo isto debeuse, en gran medida, a un importante incremento dos servizos que corresponde prestar aos municipios así como a unha decidida política autonómica de fomento asociativo.

Agora ben, a realidade cotiá das mancomunidades atópase moi afastada do aparente éxito da fórmula. Son moitas -maioría, diría eu- as mancomunidades creadas e rexistradas que na práctica teñen unha actividade moi limitada ou nula. Por outra banda, a maior parte das mancomunidades existentes sobreviven mentres as comunidades autónomas financian a súa actividade, pois chegado o momento de sobrevivir por si mesmas o entusiasmo asociativo inicial tórnase en desidia, cando non en aberto enfrontamento entre os municipios que as integran. Deste modo, moitas delas non pasan de ser simples estruturas administrativas carentes de funcionalidade.

En todo caso, convén ter presente que a natureza estritamente municipal, funcional, voluntaria e limitada en canto aos seus fins limita en gran medida as súas posibilidades para servir de solución institucional xeral para a área de Vigo, sobre todo porque a maior parte dos problemas que teñen os municipios afectados (transporte, desenvolvemento económico, planificación territorial...) non afectan en exclusiva as súas competencias, senón que inciden directamente nas competencias de instancias superiores, en particular, da Xunta de Galicia.

2.4. As áreas metropolitanas

A expresión "área metropolitana" fíxose común para identificar o conxunto formado polo centro urbano dunha gran cidade e a súa área suburbana, que alcanza as poboacións próximas, afectadas pola influencia daquela. Xunto ao enfoque xeográfico ou sociolóxico da área metropolitana, xorde a súa acepción xurídico-administrativa, que prevé o ente público ou complexo organizativo encargado da xestión do territorio que se inclúe no seu ámbito. A elas se refire o artigo 43 da LBRL, que as define como entidades locais integradas polos municipios de grandes aglomeracións urbanas entre cuxos núcleos de poboación existen vinculacións económicas e sociais que fagan necesaria a planificación conxunta e a coordinación de determinados servizos e obras.

Do mesmo xeito ca no caso das comarcas, o forte grao de interiorización autonómica destes entes fai que o seu réxime xurídico se remita case por completo á lexislación autonómica. Son, pois, as comunidades autónomas, coa audiencia previa da Administración do Estado e dos concellos e deputacións afectados, as que poderán crear, modificar e suprimir, mediante lei, áreas metropolitanas, de acordo co disposto nos seus respectivos estatutos. Ademais, a lexislación autonómica determinará os órganos de goberno e administración, nos que obrigatoriamente estarán representados todos os municipios integrados na área; o réxime económico e de funcionamento, que garantirá a participación de todos os municipios na toma de decisións e unha xusta distribución das cargas entre eles; así como os servizos e obras de prestación ou realización metropolitana e o procedemento para a súa execución. A creación destas áreas non poderá supor a perda polos municipios da competencia e a titularidade dos servizos de prestación obrigatoria.

2.5. Os consorcios

Co fin de facilitar a prestación dos servizos públicos encomendados aos municipios, o artigo 87 da LBRL prevé que as entidades locais poidan constituír consorcios con outras administracións públicas para fins de interese común ou con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público, concorrentes cos das administracións públicas. Os consorcios gozarán de personalidade xurídica propia. Os seus estatutos determinarán os seus fins, así como as particularidades do seu réxime orgánico, funcional e financeiro. Os seus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas as entidades consorciadas, na proporción que fixen os estatutos respectivos.

Pola súa banda, o artigo 196 da LALG reitera a posibilidade de que as entidades locais galegas poidan constituír consorcios locais coa Xunta de Galicia e con outras administracións públicas para fins de interese común ou con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público concorrentes cos das administracións públicas, remitindo, no relativo á súa constitución, ao previsto para as mancomunidades.

Á vista da súa regulación, pode afirmarse que se trata dun ente moi adaptable á realidade dun goberno multinivel, na medida en que permite a participación no seu seo de administracións públicas de diversa natureza (municipios, comunidades autónomas, Estado ou entes instrumentais) así como de particulares. Todo isto posibilita, a diferenza dos demais modelos organizativos supramunicipais, que baixo un modelo organizativo flexible e escasamente burocrático poidan participar na xestión dun asunto todos e cada un dos axentes implicados. Sendo Cataluña a comunidade onde tivo un maior éxito a fórmula consorcial, o seu potencial innovador e a súa adaptación á realidade competencial do noso Estado fan que progresivamente vaia gañando terreo no ámbito da xestión portuaria, o transporte, os servizos sociais ou o abastecemento de augas.

No caso de Galicia cómpre salientar a recente experiencia do Consorcio de Servizos da Igualdade e do Benestar, que nestes momentos agrupa máis dun terzo dos concellos galegos.

O repaso das posibles fórmulas de institucionalización do espazo metropolitano pon de manifesto como a maior parte das fórmulas analizadas se solapan e resultan incompatibles. Todas elas pretenden dar solución ao mesmo problema por medio dunha fórmula común que podería resumirse nos seguintes termos: cooperación no competencial e supramunicipalidade no servizal. Paradigma desta incompatibilidade é a difícil convivencia entre as entidades provinciais, comarcais e metropolitanas en Cataluña, cuxa solución a día de hoxe aínda non se atopou. De forma un tanto absurda e irresponsable o lexislador parece convidar os nosos operadores políticos a unha saturación institucional que, a menos que se desenvolva, pode levar a un verdadeiro colapso institucional, expresión que, aínda que poida parecer exaxerada, nos sitúa ante unha máis que posible realidade na que o nivel local de goberno se pode ver ocupado á vez por deputacións, mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas e municipios.

Ademais, a maior parte das solucións propostas polo lexislador estatal non difiren no substancial das previstas ao longo da nosa historia, polo que non se entende como o lexislador segue insistindo nelas, cando a propia historia pon de manifesto a súa incapacidade para resolver o problema municipal. Non pode esquecerse que en 1985 a realidade xurídico-política española non era nin parecida á de principios do século XX, nin tan sequera á de 1975. Non só porque a democratización do nivel do goberno local supuxo unha profunda transformación das estruturas locais, senón tamén, e principalmente, porque a configuración do noso Estado como un “Estado autonómico”, practicamente federal en canto ao grao de descentralización administrativa, afectou substancialmente as estruturas e competencias locais e porque o avance do Estado social fixo dos nosos municipios os principais axentes prestadores de servizos públicos. A realidade dun verdadeiro goberno multinivel, onde o papel protagonista no competencial corresponde aos entes autonómicos, non tivo un reflexo proporcionado na lei de 1985, que, lonxe disto, lles impuxo ás comunidades autónomas un modelo de desenvolvemento supramunicipal onde o seu papel é notablemente secundario.

3. O futuro dos entes supramunicipais

Para rematar cómpre realizar algunhas consideracións de carácter xeral sobre o futuro da supramunicipalidade no noso Estado.

O relativo fracaso dos modelos cooperativos e funcionais de natureza horizontal como forma de dar solución ao problema municipal provocou en gran medida que a necesidade de abordar unha reforma integral do espazo local e, en consecuencia, dos textos legais que lle serven de base sexa unha constante da nosa historia local máis recente. Este debate tivo como consecuencia, entre outras expresións, a aprobación da recente Lei 57/2003, do 16 de decembro, de medidas para a modernización do goberno local.

Na mesma liña, Font i Llovet, de forma atinada, ligou as demandas de desenvolvemento do pacto local ao actual proceso de reforma dos estatutos de autonomía e, polo tanto, á necesaria reforma dos textos locais básicos. Para el “hai que pensar, no momento actual, que non hai dinámica posible de *pacto local*”, no sentido de impulso político decisivo para reforzar o papel do sistema de goberno local, se non é a través da “elevación de rango” da regulación xurídica dos elementos definidores esenciais do sistema, que o saque do “limbo xurídico en que se atopa hospedado desde hai unha década” e que á vez considere a diversidade de situacións existentes ao longo e largo do país. E isto

só é posible se dun xeito ou outro se engarza este proceso, esta dinámica de pacto local, no proceso de reforma dos estatutos de autonomía.

Nesta dinámica de reforma e pacto é evidente que foron moitos e diversos os factores que influíron e que deben ser tidos en conta. A endémica insuficiencia financeira e competencial do espazo local, a excesiva rixidez e uniformidade normativa ou a desbordada comprensión do básico, que reduciu a capacidade normativa autonómica a unha mínima expresión, son causas máis que suficientes para demandar un cambio.

No entanto, e xunto a todos eles, non me cabe a menor dúbida de que a necesidade de buscar unha articulación máis adecuada do espazo supramunicipal foi, e é, polas razóns que se expuxeron, un dos máis importantes desencadeamentos do que, quizais de modo un tanto exaxerado, poderíamos cualificar como “crise do sistema local”.

Con todo, as solucións que polo momento se propoñen nos proxectos de reforma normativa do texto local básico e dos diversos estatutos de autonomía non auguran unha melloría notable da situación.

Na rixida interpretación do concepto da garantía institucional da autonomía local e, por que non dicilo, da protección ultrarreforzada da institución provincial, hai, como afirmou Font i Llovet, un problema de doutrina ou de dogmática desprendida da xurisprudencia constitucional, susceptible de evolución. Neste sentido, os estatutos son a única norma capaz de exercer supremacía sobre a lexislación estatal, ata a básica, e ao mesmo tempo vincular o lexislador de cada unha das comunidades autónomas para que proceda a un proceso descentralizado. Ademais, os estatutos efectúan correctamente a “interiorización” do local no ámbito do autonómico, sen que por iso deixe de ser unha norma estatal, e permiten dar un impulso autonómico ao fortalecemento da autonomía local, rompendo así o carácter bifronte do réxime local.

Esta interiorización do local é, na miña opinión, tanto ou máis importante se do que se trata é de regular a ordenación do espazo supramunicipal, espazo que, como vin reiterando, resulta especialmente relevante para unha adecuada proxección dos entes autonómicos no ámbito local.

A apertura do proceso de reforma dos vixentes estatutos de autonomía non impediu, paradoxalmente, a presentación, en maio do presente ano, por parte do Goberno estatal dun anteproxecto de nova lei básica do goberno e da administración local. Á marxe dos contidos da proposta, aos que me referirei a seguir, do que non cabe a menor dúbida é de que o momento da súa presentación non foi o máis oportuno. Se de sabios é aprender dos erros do pasado, o Goberno debería valorar a pertinencia de abordar o proceso de reforma normativa do espazo territorial local á vez que se está decidindo, en normas de superior rango, a nova estrutura territorial autonómica e, polo tanto, local.

Se deixamos abertos ambos os procesos podemos atoparnos, como xa ocorreu en 1986, cunha lei básica estatal dificilmente cohonestable coas previsións dos novos estatutos, posibilidade máis que probable se temos en conta que no texto do anteproxecto se mantén intacto o elenco de entidades locais que, xunto ás necesarias -municipios, provincias e illas- se conteñen na Lei 7/1985, do 2 de abril: ou mancomunidades, ou comarcas, ou áreas metropolitanas ou entidades locais menores, e isto porque, en opinión dos seus redactores, é a Constitución a que garante un ámbito de decisión política a municipios e provincias, e non é o Estado o que protexe a autonomía local fronte ás comunidades autónomas, xa que estas tamén deben respectar a autonomía local.

A partir desta inicial declaración regúlanse as competencias provinciais e insulares, incidindo, para iso, no seu carácter instrumental. Así, as provincias débense limitar a coordinar os servizos municipais e a asistir e cooperar xurídica, económica e tecnicamente cos municipios. Ademais, na elaboración das

políticas provinciais han de participar todos os municipios fixando as súas prioridades en canto ás obras, servizos, etc., que pretendan levar a cabo, mediante actuacións de concertación entre ambas as entidades locais. Con isto preténdese deixar nos municipios as competencias substantivas, configurando as provincias como entes funcionais para garantir que os municipios de escasa capacidade poidan prestar os servizos de que son titulares.

A formulación, realmente, ten pouco de revolucionario e, como dixeran, vai resultar de difícil incardinación en modelos territoriais como o deseñado polo novo Estatuto catalán e moi previsiblemente polo galego, se algún día chega a reformarse.

É evidente que, á vista das propostas de futuro, se debe impor unha actitude prudente. Se, polo de agora, non cabe unha reordenación importante do espazo supramunicipal e, singularmente, da instancia provincial, non parece o máis aconsellable, como veño reiterando, abrir o proceso de creación de novos entes territoriais. A experiencia aconsella, realmente, o contrario.

4. Conclusión

É evidente que as diversas fórmulas institucionais que o noso ordenamento xurídico previu para solucionar os problemas derivados da excesiva fragmentación municipal do noso territorio non deron os froitos esperados. Como acabamos de ver, algunhas nin tan sequera tiveron a oportunidade de ser ensaiadas (áreas metropolitanas), mentres que outras (as provincias) seguen arrastrando a súa secular ineficacia. Desde logo, non serei eu quen dea coa fórmula proverbial para solucionar tan importante problema. Pero o que é evidente é que a solución require, en primeiro lugar, un bo diagnóstico. Un diagnóstico que non só se recree na constatación das evidencias dun problema de xeito patente coñecido, senón que profunde na súa raíz e orixe, así como nas causas do fracaso da maior parte das solucións que polo momento se teñen proposto.

Sen intentar esgotar esta problemática, penso que calquera solución que se propoña para a área de Vigo e, en xeral, para a solución do problema supramunicipal debe ter en conta as seguintes premisas:

Primeira, que non caben solucións traumatúrxicas xerais, fundamentalmente porque a realidade de municipal do noso Estado, e de Galicia en particular, é excepcionalmente diversa.

Segunda, que as solucións só poden vir da man do impulso das comunidades autónomas. Delas son a maior parte das competencias materiais sobre os servizos de ámbito municipal. Delas dependen a maior parte dos recursos financeiros. A elas corresponden, desde un punto de vista constitucional, as competencias sobre o espazo supramunicipal e sobre o territorio municipal. Só a participación activa dos entes autonómicos nos entes supramunicipais poderá liquidar o nó gordiano da relación entre o “ámbito local” e o “autonómico”.

Terceira, que manter *ad futurum* unha posición numantina respecto do mantemento do ente provincial é absurdo. A provincia, tal e como se desenvolveu no noso sistema normativo, resulta un anacronismo histórico de difícil encaixe no novo modelo autonómico. Na súa actual configuración nin resolveu os problemas dos municipios, nin serviu para a descentralización das competencias autonómicas nin, o que é peor, solucionou o problema do engarzamento entre o nivel autonómico e o municipal. Ao contrario, a súa existencia impediu, e impedirá, o desenvolvemento de novos modelos de organización territorial, salvo que se aposte por unha saturación institucional do espazo.

Cuarta, que na base do problema se atopa unha concepción uniformista da autonomía municipal que levou á atribución de similares competencias a municipios con capacidades e dimensións ben diferentes. Non creo que ninguén no seu cabal xuízo pense que un municipio con 1.000 habitantes e 10 empregados municipais escasamente cualificados pode asumir un nivel competencial e de servizos similar a outro con 50.000 habitantes e 300 empregados municipais. O problema non está na existencia de municipios de reducidas dimensións, senón nunha atribución desproporcionada de competencias e servizos a municipios que, a priori, teñen unha escasa capacidade de xestión.

Quinta, que a experiencia puxo de manifesto que na solución de problemas concretos dos municipios se manifestaron máis operativas as solucións funcionais concretas que as xerais ou estruturais. Así, a vía do consorcio preséntase, na miña opinión, como a máis acaída para a xestión de servizos públicos como o transporte, o abastecemento de auga, os servizos sociais ou a protección civil. A flexibilidade da figura permite "crear" solucións funcionais concretas e específicas para problemas concretos e específicos. Solucións coas que, afastando a pantasma da desconfianza autonómica fronte aos municipios, os propios entes autonómicos participan activamente na xestión de servizos que afectan directamente as súas competencias.

4. REFLEXIÓNS SOBRE A SUFICIENCIA FINANCEIRA DOS MUNICIPIOS GALEGOS E AS SÚAS POSIBILIDADES DE MELLORA

Autor

Antonio López Díaz
Universidade de Santiago de Compostela e
Consello de Contas de Galicia

1. A autonomía financeira das corporacións locais

A Constitución española de 1978, como é sabido, regula no capítulo II do seu título VIII a Administración local, recollendo en preceptos sucesivos a realidade dos municipios e as provincias.

Para ambas as institucións, a Constitución predica a autonomía como unha garantía institucional que, como logo se analizará, cobra especial relevancia como mecanismo reaccional para a defensa das propias institucións.

No caso dos municipios, sinálase expresamente que “a Constitución garante a autonomía dos municipios” (artigo 140.1), mentres que para as provincias se sinala no artigo 141.2 que “o Goberno e a Administración autónoma das provincias estarán encomendados a deputacións ou outras corporacións de carácter representativo”.

Partindo desta base e como paso previo para o estudo da proxección destes principios sobre o gasto público, en especial sobre os investimentos reais a efectuar polas deputacións provinciais, resulta necesario ir fixando as bases sobre as que extraer as conclusións deste traballo.

En primeiro lugar, é preciso afirmar como se recolle na STC 32/1981 que “a orde xurídico-política establecida pola Constitución asegura a existencia de determinadas institucións ás que se considera como compoñentes esenciais e cuxa preservación se vulga indispensable para asegurar os principios constitucionais, establecendo nelas un núcleo ou reduto indispoñible para o lexislador. As institucións garantidas son elementos arquitecturais indispensables da orde constitucional...”. Hai que considerar, polo tanto, que toda a organización territorial do Estado require como un elemento esencial a presenza dunhas administracións locais, en particular municipios e provincias. Non é posible, pois, cuestionar o mantemento destas administracións, polo menos mentres se manteña intocada a estrutura territorial deseñada na Constitución.

En segundo lugar, debe sinalar a identificación case esencial entre Administración local e autonomía, aínda que esta última non é patrimonio exclusivo das administracións locais, senón que tamén se predica das comunidades autónomas. Pois ben, esta idea de autonomía local arranca do propio texto constitucional, debendo ser obxecto de configuración concreta a través do lexislador ordinario. Non estamos, polo tanto, fronte ao que ocorre con outras institucións supremas do Estado, ante unha regulación orgánica e constitucional desta materia, senón ante un diferimento desta cara ao lexislador ordinario. O recoñecemento constitucional da autonomía opera, como xa se sinalou como garantía institucional, cunha especial proxección reaccional⁵. Neste sentido, paga a pena sinalar que esta idea de autonomía local, ademais do seu referendo constitucional, se erixe nun dos principios fundamentais do réxime democrático tal como consta no preámbulo da Carta Europea de Autonomía Local, a cal constitúe, por certo, un elo fundamental, poderíamos dicir que o primeiro, na configuración dese elemento esencial das administracións locais⁶. Como tamén se deduce desa carta, o mesmo que ocorre na nosa Constitución, esa autonomía enmárcase sempre dentro da Lei (artigos 3 e 4 da Carta Europea). De todas formas, esa necesidade de configuración legal non supón que a lei poida actuar neste terreo sen ningún límite. Ao contrario, e como xa puxemos de manifesto, esa regulación legal debe garantir en todo caso ese nivel mínimo que forma parte da garantía institucional.

Se entramos xa na idea de autonomía, sinala o artigo 3 da Carta Europea da Autonomía Local que “por autonomía local se entende o dereito e a capacidade efectiva das entidades locais de ordenar e xestionar unha parte importante dos asuntos públicos no marco da lei, baixo a súa propia responsabilidade e en beneficio dos seus habitantes”. Desde un punto de vista formal, poderíamos dicir que esa autonomía pode proxectarse sobre os tres poderes, podendo falar de autonomía normativa, autonomía executiva e autonomía xudicial. Sendo iso posible, porén, consideramos que a autonomía que a Constitución predica, polo que agora nos ocupa das corporacións locais, presenta un contido material que nos leva á idea de autonomía política entendida como a capacidade de decidir libremente dentro do marco de competencias que a lei lle atribúe, moi na liña do establecido pola Carta Europea,

⁵ A ausencia inicial dunha vía xurisdiccional para a defensa da autonomía local fronte a disposicións con rango de lei foi posta de manifesto polo TC para defender a competencia do Estado para fixar principios ou criterios básicos en materia de organización e competencia dos entes locais, sinalando que “como titulares dun dereito á autonomía constitucionalmente garantida, as comunidades locais non poden ser deixadas no que toca á definición das súas competencias e á configuración dos seus órganos de goberno á interpretación que cada Comunidade Autónoma poida facer dese dereito, e máis cando este non vai acompañado, como noutros ordenamentos sucede, dun dereito de carácter reaccional que, eventualmente, lles abra unha vía ante a xurisdición constitucional fronte a normas con rango de lei.” (STC 32/1981). Para suplir a carencia posta de manifesto, presenta unha importancia notable o conflito en defensa da autonomía local introducido na nova redacción dada a determinados preceptos da LOTC pola Lei 7/1999. Segundo o artigo 75 bis, caberá ese conflito fronte a disposicións con rango de Lei do Estado ou das comunidades autónomas que lesionen a autonomía municipal. Para a súa interposición están lexitimados: a) o municipio ou provincia que sexa destinatario único da lei; b) un número de municipios que supoñan polo menos un sétimo dos existentes no ámbito territorial de aplicación da disposición con rango de lei, e representen como mínimo un sexto da poboación oficial do ámbito territorial correspondente; c) un número de provincias que supoñan polo menos a metade das existentes no ámbito territorial de aplicación da disposición con rango de lei e represente como mínimo a metade da poboación oficial. A sentenza que poña fin a este conflito declarará se existe ou non vulneración da autonomía local, malia que, no caso de que se estime que exista tal vulneración, a declaración de inconstitucionalidade da lei requirirá unha nova sentenza do Pleno do TC, se este decide presentar a cuestión de constitucionalidade correspondente.

⁶ Sobre o significado da Carta Europea da Autonomía Local e a súa proxección sobre o noso ordenamento, poden verse: REQUEJO PAGES, J. L.: “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español”, *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, páxs. 15 e ss.; FERNÁNDEZ FARRERES, G.: “La posición de la carta europea de la autonomía local en el sistema de fuentes del Derecho Español”, *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, páxs. 39 e s.; CACHARRO GOSENDE, F.: “Los medios de reacción de las entidades locales frente a posibles incumplimientos legislativos de la Carta Europea de la Autonomía Local”, *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, páxs. 243 e ss.

como se acaba de sinalar⁷. Ao respecto parécenos exemplar a definición de autonomía local apuntada por Vandelli⁸ cando sinala que:

“A proclamación da autonomía implica o recoñecemento a provincias e municipios, entes exponenciais de colectividade territorial, da potestade pública para perseguir a finalidade e intereses propios da súa respectiva colectividade, segundo a súa propia dirección político-administrativa; distinta e relativamente independente da estatal (e a autonómica): coa consecuencia da garantía que pode estenderse a varios aspectos, do carácter electivo dos seus órganos ao alixeiramento dos controis, da amplitude e relevancia das funcións á adecuación dos medios financeiros para facerlle fronte.”

Como se aprecia, da definición apuntada resáltase o seu carácter político-administrativo, así como a necesidade dun mínimo competencial atendendo aos intereses que lle son propios, pero incidindo, ao mesmo tempo, na adecuación dos medios financeiros para facerlles fronte.

A actividade financeira, orientada á obtención de fondos públicos e o seu emprego para o logro dos fins últimos que teñen encomendados os distintos entes, a pesar do seu carácter medial ou simplemente instrumental, ao non constituír un fin en si mesma, érxese, non obstante, nun compoñente esencial da autonomía propia dos entes considerados como tales. Como recoñece o mesmo TC, “o principio de autonomía que preside a organización territorial do Estado (artigos 2 e 137 CE) ofrece unha vertente económica importantísima, xa que, aínda cando teña un carácter instrumental, a amplitude dos medios determina a posibilidade real de alcanzar os fins” (STC 237/1992). O exercicio desa autonomía ao establecer o plan de ingresos e gastos plásmase na aprobación do orzamento, elemento esencial, polo tanto, da autonomía, de tal forma que a eliminación da aprobación do orzamento supón a privación dunha potestade decisoria fundamental, sen a cal non cabe falar de autonomía⁹.

Esta actividade financeira, así como o seu reflexo orzamentario, desdóbrase, como se sinala tradicionalmente, nas súas dúas facetas de ingresos e gastos.

En materia de ingresos, a Constitución dispón (artigo 142) que “as facendas locais deberán dispor dos medios suficientes para o desempeño das funcións que a lei lles atribúe ás corporacións respectivas e que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios e de participación nos do Estado e das comunidades autónomas”. Como se encargou de precisar o Tribunal Constitucional, extraendo o significado preciso de cada unha das expresións deste precepto, as corporacións locais “teñen garantida constitucionalmente a suficiencia financeira, nunha relación directa de medios a fins, con soporte nos tributos propios e na posibilidade de participar nos alleos, estatais e das respectivas comunidades (STC 237/1992). O que xa non precisa o TC é a quen lle corresponde a emisión dese xuízo de

⁷ A opción asumida no texto significa unha toma de postura entre dúas tendencias posibles á hora de enfocar a propia idea de autonomía no ámbito local: mostra dun primeiro enfoque puidesen ser as palabras do TC cando afirma que “a Constitución prefigura unha distribución vertical do poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente o Estado, titular da soberanía; as comunidades autónomas, caracterizadas pola súa autonomía política, e as provincias e municipios dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito” (STC 32/1981). Desta forma, a autonomía local aproximaríase á idea de autonomía executiva, fronte a políticas que se reservarían ás CC.AA. Non obstante, a pesar da afirmación do TC, entendemos que en ambos os casos a autonomía presenta perfís políticos e administrativos ligados á xestión das súas respectivas competencias, sen prexuízo de que o alcance e as facultades en cada caso sexan diferentes, porque tamén diferentes van ser as competencias e a organización de cada unha destas institucións. (Ao respecto pode verse: SOSA WAGNER, F.: *Manual de derecho local*, 6ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2001, páxs. 50 e ss).

⁸ Vid. BARTOLE, MASTROGOSTINO, VANDELLI: *Le autonomie territoriali*, I, Il mulino, Bologna, 1988, pág. 210.

⁹ Esta afirmación pode lerse na STC 32/1981, en que se declarou a inconstitucionalidade de diversos preceptos da Lei de Cataluña 6/1980, pola que se regulaba a transferencia urxente e plena das deputacións catalás á Generalitat de Cataluña, entre outros motivos por suxeitar á aprobación do Parlamento da Generalitat dos orzamentos das deputacións provinciais.

suficiencia. Pensamos que non pode deixarse a criterio nin das propias corporacións locais nin da Administración central ou das comunidades autónomas que asumisen competencias en materia de facendas locais. Facelo así suporía deixar en mans dun dos entes directamente implicados a definición do sistema de ingresos locais. Por iso, pensamos que ese xuízo de suficiencia lle debe corresponder ao TC como máximo intérprete da Constitución, sen prexuízo de que cada un dos entes afectados, á hora de tomar decisións, deba ter presente ese criterio.

Pero, ademais de suficiencia, a Constitución exige a presenza de tributos propios, ao lado de participacións nos ingresos do Estado ou das comunidades autónomas. Non se trata, como tamén tivo ocasión de precisar o TC, de que as corporacións locais dispoñan dun sistema propio de recursos, pero si debe garantirse a atribución a estes entes dalgúns tributos propios, o cal supón, sobre todo, un imperativo para o Estado e as comunidades autónomas como titulares da capacidade lexislativa necesaria, así como das competencias para a organización básica das facendas locais.

Se nos referimos ao outro elemento da actividade financeira, o gasto público, nada se di de forma expresa na Constitución. Porén, resultan paradigmáticas as palabras do TC cando precisa que “aínda que o artigo 142 CE só prevé de modo expreso a vertente dos ingresos, non hai inconveniente ningún en admitir que tal precepto constitucional, implicitamente e en conexión co artigo 137 da Norma suprema, consagra, ademais do principio de suficiencia das facendas locais, a autonomía na vertente do gasto público, entendendo por tal a capacidade xenérica de determinar e ordenar, baixo a propia responsabilidade, os gastos necesarios para o exercicio das competencias conferidas. Soamente así, en rigor, asegurando *prima facie* a posibilidade de decidir libremente sobre o destino dos recursos, adquire pleno sentido a garantía da suficiencia de ingresos para o desempeño das funcións que a lei lles atribúe ás corporacións respectivas, segundo a dicción literal do mencionado artigo 142 CE”¹⁰.

En efecto, a autonomía financeira en materia de gasto presenta como contido esencial a decisión do ente público sobre a contía e o destino dos seus fondos, o que, pola súa vez, se plasma na aprobación do correspondente orzamento, abarcando adicionalmente a posibilidade de ditar normas reguladoras de carácter xeral para a execución do gasto público. Pódese falar así da libre disposición dos fondos como contido esencial da actividade financeira en materia de gasto.

Esta autonomía de gasto así conformada equipárase á prevista para as comunidades autónomas, implicando, en liña de principio, “a plena dispoñibilidade dos ingresos, sen condicionamentos indebidos e en toda a súa extensión para poder exercer competencias propias; pero iso no ben entendido de que esa liberdade para establecer o plan de ingresos e gastos, en definitiva o orzamento, non se establece con carácter absoluto”. (STC 109/1998, que recolle o disposto previamente na STC 237/1992; 96/1990; 201/1988 e 63/1986).

Inmediatamente debemos sinalar, no entanto, que esta autonomía do gasto, en canto actividade instrumental dos entes públicos, non se converte nun título material en si, senón que ve limitado o seu campo de actuación a aquelas materias sobre as que o ente público teña atribuídas competencias. Como se di nas STC 237/1992 e 179/95, ben que referido ás comunidades autónomas, aínda que de idéntica aplicación ás corporacións locais, “a dispoñibilidade do gasto público non configura no seu favor un título autónomo que poida descoñecer, desprazar ou limitar as competencias materiais”. Cremos que o artigo 9 da Carta Europea da autonomía local plasma de forma impecable este senti-

¹⁰ Este mesmo criterio reitérase recollendo textualmente o disposto en sentenzas anteriores na recente Sentenza do 25 de marzo de 2004.

do da autonomía cando sinala que “as entidades locais teñen dereito, no marco da política económica nacional, a ter recursos propios suficientes dos cales poden dispor libremente no exercicio das súas competencias”.

De forma específica para as corporacións locais, a STC 48/2004, do 25 de marzo, sinala na mesma liña que “o artigo 142 CE garante a suficiencia dos medios das facendas locais estritamente para o desempeño das funcións que a lei lles atribúe ás corporacións respectivas”. Esta vinculación entre suficiencia e competencias ten unha dobre proxección: dunha parte, que as corporacións locais non poden, voluntariamente, destinar os seus recursos, con base no principio de autonomía financeira, a materias que non caen dentro do seu ámbito competencial. Pero, en segundo lugar, significa que tampouco cabe que, por decisión doutros entes (autónómicos ou estatais), se destinen obrigatoriamente os recursos das corporacións locais a competencias que xa non lles corresponden.

Finalmente, no que se refire á configuración constitucional da autonomía, entendemos que na Sentenza do 25 de marzo de 2004 se dá un paso importante para definir a relación existente entre os principios expostos de suficiencia de ingresos e autonomía de gastos. Digamos que a maioría do tribunal que subscribe a decisión da sentenza opta por atribuírlle unha papel especial á autonomía en materia de gasto, prevalecendo sobre o principio de suficiencia de ingresos, o que leva á declaración de inconstitucionalidade da participación da Generalitat nos ingresos das deputacións provinciais con motivo da asunción de competencias e, por conseguinte, gastos que previamente se enmarcaban na órbita provincial. Fronte a estas posturas maioritarias, no voto particular argumentase sobre a base do principio de suficiencia, xustificando así a constitucionalidade de tal medida que non faría senón restablecer ese principio, ao detraer das facendas provinciais as cantidades correspondentes aos gastos que se lles imputan ás competencias asumidas pola Generalitat.

Partindo así desta recente sentenza, sobre a que se volverá máis adiante, pódese afirmar que a autonomía financeira dos entes locais se asenta sobre dous piares fundamentais: suficiencia de ingresos e autonomía de gasto, pero sen que, en ningún caso, a idea de suficiencia poida xustificar restricións á autonomía en materia de gasto, por ser este o ámbito de decisións político-administrativas esenciais para a idea mesma de autonomía.

Partindo desta premisa, a análise da autonomía financeira, neste caso das corporacións locais, require a definición previa do ámbito de competencias sobre o que recae, tendo en conta toda a estrutura normativa que lles resulte de aplicación. Iso non significa deixar en mans do lexislador ordinario a facultade de conformar libremente o réxime de competencias e o nivel de autonomía que se lles quere recoñecer a estes entes, senón que, como xa sinalamos, cómpre garantir ese nivel mínimo de autonomía, tanto material á hora de atribuírlle competencias como instrumental, sobre todo á hora de recoñecerlles autonomía financeira, especialmente na súa vertente de gasto público, que conforme esa garantía institucional exixida polo artigo 140 . Como sinala o TC, “por definición, en consecuencia, a garantía institucional non asegura un contido concreto ou un ámbito competencial determinado e fixado dunha vez por todas, senón a preservación da institución en termos recoñecibles para a imaxe que desta ten a conciencia social en cada tempo e lugar. Esa garantía é descoñecida cando a institución é limitada de tal modo que é privada practicamente das súas posibilidades de existencia real como institución para converterse nun simple nome” (STC 32/1981).

Por último, debe terse presente como unha última nota característica da autonomía local, e en particular da financeira, o seu carácter limitado, que non pode oporse á unidade estatal (SSTC 4/1981 e 32/1981). A indefinición constitucional do ámbito de competencia local e a súa remisión á lei para a súa determinación, tendo en conta o que sexa de interese local en cada momento, fai que a propia lei poida alterar o ámbito da autonomía provincial atendendo á nova organización territorial, á apa-

rición de novos entes ou á relación entre intereses locais e supralocais. Asemade, cabe a imposición de instrumentos de relación con outros niveis administrativos garantindo sempre ese reduto mínimo e indispensable que permita a identidade institucional da corporación local garantido pola Constitución (STC 109/1998, que recolle o sinalado previamente pola STC 27/1987)¹¹.

2. Situación financeira das corporacións locais galegas: aspectos xerais

Nas páxinas que seguen trataremos de efectuar un diagnóstico sobre a situación actual das facendas municipais, con referencia especial ás facendas locais galegas. Ese diagnóstico constituirá, así, a premissa sobre a que se asentarán as propostas que se formulen posteriormente para reforzar os recursos financeiros no camiño cara á suficiencia financeira local.

2.1. Raquitismo das finanzas municipais

Pois ben, centrándonos nas corporacións locais galegas, e, especialmente, nos municipios, podemos comprobar como unha das primeiras evidencias, que o volume de gasto, en termos relativos e comparándoo co resto de España, resulta moi inferior á media, tal como se aprecia no cadro seguinte¹²:

Gastos municipais en Galicia e España 2005: distribución segundo número de habitantes

	Habitantes					Total
	< de 5.000	de 5.001 a 20.000	de 20.001 a 50.000	de 50.001 a 100.000	de 100.001 a 500.000	
A Coruña	454,25	510,56	729,36	698,47	737,62	642,22
Lugo	652,87	590,52	-	914,58	-	699,84
Ourense	-	-	-	-	732,72	732,72
Pontevedra	583,89	715,11	527,49	679,21	641,81	642,32
Total Galicia	573,41	618,84	637,74	752,35	693,20	655,02
Total España	1.145,17	1.084,70	967,72	1.021,41	824,48	1.011,48
Galicia/España (%)	50,1	57,1	65,9	73,7	84,1	64,8

Fonte: Ministerio de Administracións Públicas, *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales 2005*.

¹¹ A mencionada STC 109/1998 precisa máis a concreción destes límites, ao sinalar: "Do anterior séguese que o lexislador estatal básico ha de respectar a garantía institucional da autonomía provincial, ao regular a dimensión funcional ou competencial da autonomía local. Debemos precisar, porén, que non toda incidencia na esfera competencial da entidade local debe reputarse lesiva da mencionada garantía institucional, xa que esta non se concibe como unha garantía absoluta que impida toda sorte de afectación da esfera de competencias legalmente asignadas, senón unicamente aquelas que menoscaban ou vulneren o núcleo esencial e indispoñible da autonomía provincial, sen o cal esta non presentaría os caracteres que a fan recognoscible como institución. Soamente, polo tanto, naqueles casos en que, tras a inxerencia, non subsista unha verdadeira capacidade decisoria propia do ente local, poderá afirmarse que se infrinxiu a garantía institucional, dado que a autonomía provincial se vería privada «practicamente das súas posibilidades de existencia real como institución para converterse nun simple nome», burlándose de tal modo a interdicción consistente na ruptura clara e neta coa «imaxe comunmente aceptada da institución que, en canto formación xurídica, vén determinada en boa parte polas normas que en cada momento a regulan e a aplicación que destas se fai» (STC 32/1981, fundamento xurídico 3.º) [F.X. 2].

¹² Cadro tomado da *Memoria sobre a situación económica e social Galicia 2006*, Consello Económico e Social, Santiago de Compostela, 2007, pág. 188. Tamén dispoñible en www.ces-galicia.org. Para unha análise xeral do sector local en España pode verse: *Haciendas locales en cifras*. Año 2004, Dirección Xeral de Coordinación Financeira coas Entidades Locais, Ministerio de Economía e Facenda, Madrid, 2007.

Analizando máis pormenorizadamente os datos, pódense extraer as seguintes conclusións:

- a) O gasto municipal en euros por habitante sitúase en Galicia en 655,02 €, representando unicamente o 64,8% do gasto municipal medio en España, que está establecido en 1.011,48 €.
- b) O gasto municipal por habitante presenta notables diferenzas en función do tamaño dos municipios. Estas diferenzas presentan en Galicia unha tendencia diferente e inversa á que se percibe no global de España. Así, mentres en Galicia os gastos por habitante crecen a medida que aumenta o tamaño dos municipios, no resto de España a evolución é a inversa, cunha mínima inflexión nos municipios entre 50.001 e 100.000 habitantes.
- c) A distinta evolución fai que a porcentaxe que representa o gasto en Galicia en relación co total de España sufra grandes variacións, que van desde o 50% dos inferiores a 5.000 habitantes ata o 84% para os concellos con poboación superior a 10.000 habitantes.

Se introducimos nos termos da comparación outros países do noso contorno, o raquitismo dos recursos dos nosos entes locais aparece de forma aínda máis ferinte, xa que a media da Unión Europea de gasto local por habitante se sitúa en 2.248 €. Pondo en relación esa cifra cos gastos locais medios por habitante de Galicia (655 €) e de España (1.011,48 €), encontrámonos con que o gasto local en Galicia representa unicamente o 29% do gasto local medio da Unión Europea.

Sen prexuízo de que puidesen efectuarse algunhas matizacións sobre o diferente tamaño e as diferentes competencias das administracións locais nuns e noutros países, a diferenza resulta tan abismal que non admite paliativos. Aínda admitindo todas as matizacións posibles, pódese afirmar sen temor que os recursos financeiros das nosas administracións locais resultan raquíticos en comparación cos datos do resto de España e da media de países da Unión Europea.

2.2. Un esforzo fiscal anormalmente baixo

Outra das notas que caracteriza as facendas municipais galegas e que ten moito que ver coa escaseza de recursos por habitante é o escaso esforzo fiscal a que, como contribuíntes, nos someten as nosas administracións locais. Se se analiza a incidencia das decisións normativas dos nosos concellos nos impostos sobre os que gozan de determinadas capacidades normativas, os datos que atopamos¹³, tras unha análise comparativa coas restantes comunidades, son os que aparecen reflectidos nas táboas seguintes:

¹³ Unha vez máis é preciso chamar a atención sobre o feito de que os datos referidos aos tipos impositivos e, conseguintemente, ao esforzo fiscal son datos medios dos concellos galegos. A desviación deses datos medios son moi importantes en función do tamaño dos municipios, podendo afirmarse, con carácter xeral, que os tipos de gravame e o esforzo fiscal están directamente relacionados coa poboación do municipio, sendo os de maior tamaño os que, como regra xeral, presentan tipos de gravame máis altos. Na *Conta xeral das corporacións locais 2004*, elaborada polo Consello de Contas de Galicia, poden verse datos desagregados en función das distintas categorías de municipios.

Imposto sobre bens inmobles

Incremento do IBI urbano. 2004

CC.AA.	Tipo impositivo medio (%)	Esfuerzo fiscal*	Índice
C. Valenciana	0,79572	3,9572	154
Cataluña	0,78082	3,8082	148
Andalucía	0,70972	3,0972	120
Murcia	0,68451	2,8451	111
Estremadura	0,64094	2,4094	94
Asturias	0,62488	2,2488	87
Baleares	0,62038	2,2038	86
Castela-A Mancha	0,59629	1,9629	76
Cantabria	0,57943	1,7943	70
Canarias	0,56745	1,6745	65
Castela e León	0,54861	1,4861	58
Madrid	0,54146	1,4146	55
A Ríoxa	0,54041	1,4041	55
Aragón	0,53467	1,3467	52
Galicia	0,51757	1,1757	46
Total	0,65715	2,5715	100

Fonte: Conta xeral das corporacións locais. 2004. Consello de Contas de Galicia.

Imposto sobre vehículos de tracción mecánica

Imposto sobre vehículos tracción mecánica. Incremento medio, 2004

CC.AA.	Δ coeficiente medio	Índice
Cataluña	0,8109	152
Aragón	0,6537	123
Madrid	0,6218	117
Murcia	0,5986	112
Baleares	0,5639	106
Andalucía	0,5270	99
C. Valenciana	0,4903	92
Asturias	0,4853	91
Cantabria	0,4837	91
A Ríoxa	0,3886	73
Canarias	0,3769	71
Castela-A Mancha	0,3553	67
Castela e León	0,2985	56
Galicia	0,2745	51
Estremadura	0,2532	47
Total	0,5336	100

Fonte: Conta xeral das corporacións locais. 2004. Consello de Contas de Galicia.

Imposto sobre construcións, instalacións e obras e imposto sobre incremento do valor de terreos de natureza urbana

Municipios que teñen establecidos os impostos sobre construcións, instalacións e obras e sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana

CC.AA.	Imposto s/construcións, instalacións e obras			Imposto s/incremento valor terreos natureza urbana	
	% municipios establecido	Tipo impositivo medio	Índice	% municipio establecido	Tipo impositivo medio
Madrid	92,2	3,87	118	88,8	27,47
Murcia	97,8	3,61	110	100,0	28,15
Aragón	65,8	3,35	102	15,6	27,88
C. Valenciana	96,1	3,37	103	74,5	26,41
Asturias	87,2	3,58	109	59,0	23,99
Cantabria	97,1	3,39	103	49,0	23,57
Cataluña	97,0	3,26	99	72,3	27,28
Andalucía	95,6	3,18	97	85,6	26,62
Baleares	100,0	3,28	100	97,0	24,16
Extremadura	77,8	3,00	91	35,8	23,49
Canarias	100,0	2,99	91	96,6	26,15
Castela e León	31,4	2,92	89	6,2	25,42
Castela-A Mancha	76,7	2,93	89	25,9	23,79
A Rioxa	93,1	2,85	87	13,8	28,30
Galicia	93,7	2,74	84	27,9	22,74
Total	82,6	3,28	100	39,3	26,37

Fonte: Conta xeral das corporacións locais. 2004. Consello de Contas de Galicia.

Como se aprecia facilmente, os tipos de gravame medios aplicados polos concellos galegos son os máis baixos de todas as comunidades autónomas, coa única excepción do imposto sobre vehículos de tracción mecánica, para o que os tipos impositivos máis baixos corresponden á Comunidade Autónoma de Extremadura.

Por outra parte, hai que resaltar que, ademais de ocupar os últimos postos en presión fiscal, a situación en termos relativos é altamente atraente, dado que, coa única excepción do imposto sobre construcións, instalacións e obras, onde o índice de Galicia é de 84 sobre unha media de 100, nos restantes impostos o noso índice relativo sitúase arredor do 50 (46 no IBI e 51 no imposto sobre vehículos de tracción mecánica).

Pola súa vez, no caso do imposto sobre incremento do valor dos terreos de natureza urbana, resulta tamén salientable a escasa porcentaxe de municipios que o estableceron efectivamente (27,9% fronte ao 39% no conxunto de España). Tamén neste imposto Galicia ocupa o último lugar en canto a tipos de gravame (22,74%), aínda que non moi lonxe do tipo medio previsto para a totalidade do territorio español (26,37%).

2.3. Unha baixa eficacia da xestión recadatoria

Ademais de presentaren un esforzo fiscal moi baixo en relación coa media de municipios doutras comunidades, no caso dos municipios galegos prodúcese outra circunstancia que agrava a situación das súas facendas, que é a baixa eficacia da xestión recadatoria, como se reflicte na táboa seguinte:

% Recadación sobre dereitos recoñecidos netos

CC.AA.	IBI	IVTM	IIVTNU	IAE	ICIO
Andalucía	81,05	82,49	80,87	77,17	83,27
Aragón	92,10	92,79	86,43	87,00	87,43
Asturias	87,35	90,51	86,68	89,25	85,35
Baleares	81,79	77,15	92,48	81,19	90,22
Canarias	84,68	77,69	69,73	90,48	84,11
Cantabria	94,51	93,81	90,43	91,17	86,11
Castela e León	88,02	88,79	86,87	74,20	84,50
Castela-A Mancha	91,89	91,55	88,43	81,04	86,30
Cataluña	93,11	90,42	83,86	91,53	86,11
Estremadura	89,36	86,22	82,18	85,24	88,72
Galicia	67,69	66,47	75,89	69,97	77,80
Madrid	87,53	86,91	86,34	88,96	87,45
Murcia	85,72	83,27	87,45	83,79	89,01
Navarra	87,49	89,02	76,89	86,24	71,50
País Vasco	93,80	94,28	78,27	89,31	87,01
Rioxa (A)	95,74	92,76	83,82	83,60	81,51
Com. Valenciana	86,68	94,92	75,30	80,97	84,80
Total	87,81	86,37	83,88	85,26	85,44

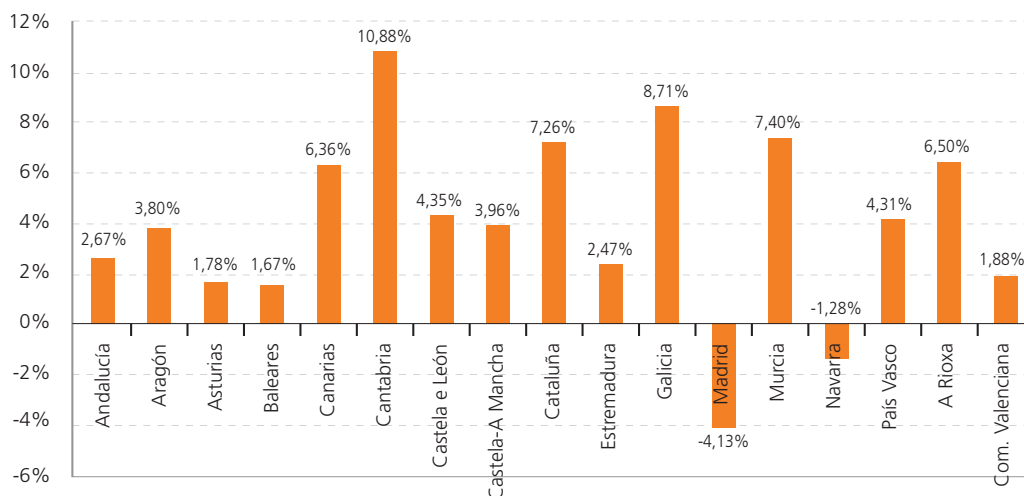
Fonte: *Facendas locais en cifras*, ano 2004. Ministerio de Economía e Facenda. 2007.

Fronte a porcentaxes de recadación sobre dereitos recoñecidos medios, que se sitúan arredor do 85%, variando lixeiramente duns impostos a outros, os municipios galegos ocupan o último posto, cunhas porcentaxes que, coa única excepción do IIVTNU e o ICIO, se sitúan 20 puntos por debaixo da media (entre o 66% e o 69%), case 30 puntos por debaixo das comunidades que ofrecen unha maior eficacia (Cantabria).

2.4. Os concellos axustan os gastos en función dos ingresos

Finalmente, como terceira das conclusións e un pouco sorprendente, a primeira vista, e á luz das anteriormente formuladas, obsérvase que as facendas locais, malia a escaseza de recursos, non están acudindo ao endebedamento como mecanismo para incrementar a súa suficiencia financeira. En efecto, no caso de Galicia os concellos presentan unha capacidade de financiamento do 8,71% dos seus ingresos non financeiros, o que nos sitúa como a segunda comunidade con maior capacidade de financiamento dos seus concellos despois de Cantabria, e moi por encima da media nacional, que se sitúa no 3,32%. A iso habería que lle engadir que, en Galicia, igual que no resto do territorio do Estado, a débeda das corporacións locais se reduciu do 4,1% ao 3,1% do PIB nos últimos dez anos.

Capacidade (+) necesidade (-) de financiamento sobre os ingresos non financeiros.
Concellos agrupados por comunidades autónomas



Fonte: *Facendas locais en cifras, ano 2004*. Ministerio de Economía e Facenda. 2007.

A conclusión a que se chega á vista do diagnóstico formulado é que as administracións locais galegas, en especial os municipios, están a axustar os seus gastos en función dos ingresos dispoñibles. Iso implica que os cidadáns non gocen de todos os servizos de ámbito local ou, se é o caso, gocen duns servizos e prestacións que non alcanzan os niveis ou estándares mínimos de calidade exixibles.

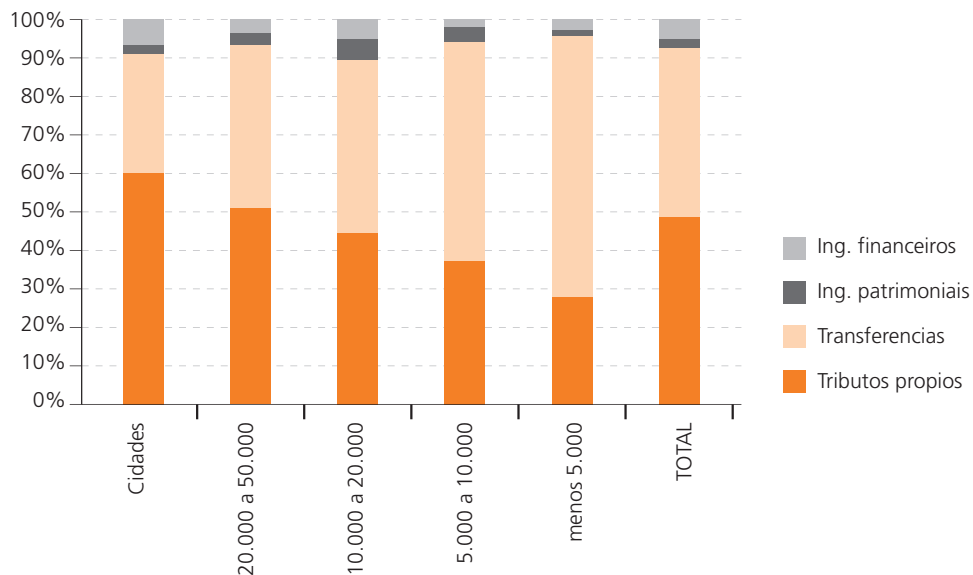
Polo tanto, consideramos que resulta imprescindible dotar as nosas corporacións locais de maiores recursos financeiros para que os servizos que son competencia local se poidan prestar en Galicia coa mesma amplitude e con niveis de calidade comparables aos que son comúns noutras comunidades e noutros países do noso contorno. Ao estudo das distintas vías posibles para incrementar o financiamento municipal dedícase o punto seguinte.

3. Propostas para a mellora do financiamento local

Á hora de esbozar as distintas medidas posibles para incrementar os recursos das facendas municipais, e referíndonos de forma especial ás de Galicia, debemos tomar en consideración a composición do seu sistema financeiro en termos porcentuais, que se reflicte no cadro seguinte¹⁴:

¹⁴ A estrutura do ingreso municipal galego non presenta diferenzas relevantes en relación coa composición do ingreso municipal a nivel estatal. Pode verse a composición do ingreso local estatal en *Haciendas locales en cifras. Año 2004*, Ministerio de Economía e Facenda, Madrid, 2007, páx. 30.

Composición porcentual dos recursos municipais



Como se pode apreciar no gráfico, e máis alá dos seus aspectos cuantitativos, tamén desde un punto de vista cualitativo a situación dos concellos difire profundamente en función do seu tamaño e como consecuencia dun sistema de cesión parcial de tributos que só afecta aos que sexan capitais de provincia ou comunidade autónoma, ou dispoñan de máis de 75.000 habitantes, mentres que para o resto a cesión de tributos se substitúe por transferencias¹⁵. Así, os ingresos por tributos aumentan de forma directamente proporcional ao tamaño do municipio, mentres que se comportan de forma inversa as transferencias.

Esta diferente estrutura e composición do sistema de recursos afecta tamén á distinta corresponsabilidade dos municipios sobre as súas finanzas en dous sentidos:

- Dunha parte porque o financiamento vía transferencias supón que os municipios receptores dependen en boa medida das decisións doutros entes para obter os seus recursos.
- E, doutra, porque, aínda que a capacidade normativa dos municipios se proxecta en exclusiva sobre os seus tributos propios, non podendo actuar de forma directa sobre a regulación dos tributos cedidos, na medida en que a evolución da renda ou certos consumos no territorio municipal inciden nos recursos a percibir por estes conceptos, tamén se pode falar de certa corresponsabilidade fiscal dos municipios.

¹⁵ Cfr. art. 111 do Real decreto legislativo 2/2004, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais.

Tendo en conta estas circunstancias, analizaremos as posibles vías de actuación para reforzar a suficiencia financeira dos nosos concellos, para o que, como logo se verá, será precisa en moitos casos a actuación coordinada tanto das entidades locais como das administracións estatal ou autonómica.

3.1. Vías de imposible utilización

Se, para indagar sobre as posibles vías para reforzar as facendas locais, nos aproximamos aos ingresos dos municipios atendendo á clasificación nos catro bloques apuntados, temos que descartar dous de tales grupos de ingresos como susceptibles de actuaren como reforzo efectivo do financiamento local: os ingresos patrimoniais e os ingresos financeiros. En ambos os casos existen moi serios condicionantes legais que cegan estas alternativas de financiamento.

a) Os ingresos financeiros

Baixo a modalidade dos ingresos financeiros integramos os provenientes dos capítulos VIII e IX do orzamento, é dicir, tanto os que se derivan de activos como de pasivos financeiros. En ambos os casos estamos ante operacións de crédito que en función da posición acreedora ou debedora do municipio se cualifican como activos ou pasivos financeiros.

No caso dos ingresos derivados de pasivos financeiros, é dicir, provenientes de operacións de endebedamento, as limitacións ao seu uso veñen impostas pola normativa de estabilidade orzamentaria. Aínda que as modificacións operadas na Lei 18/2001, do 12 de decembro, xeral de estabilidade orzamentaria pola Lei 15/2006, do 26 de maio, suavizaron a exigencia de presentar equilibrio ou superávit en todos os exercicios substituíndoa pola previsión de equilibrio ou superávit ao final do ciclo económico¹⁶, á hora de formularse a utilización do endebedamento como vía para obter maiores recursos debe terse en conta o seguinte:

- Os municipios que non reúnan as condicións previstas no artigo 111 do texto refundido da Lei reguladora das facendas locais (ser capital de provincia ou de comunidade autónoma ou dispor de poboación superior a 75.000 habitantes) non poderán acudir en ningún caso ao endebedamento como fórmula para obter maiores recursos con que financiar as súas necesidades de gasto. Neste sentido, o artigo 19.3 da Lei 18/2001 dispón expresamente que “o resto das entidades locais (é dicir, as que non reúnen os requisitos mencionados no artigo 111 do texto refundido da LRHL) no ámbito das súas competencias axustarán os seus orzamentos ao principio de estabilidade orzamentaria, entendido como a situación de equilibrio ou de superávit en termos de capacidade de financiamento de acordo coa definición contida no Sistema Europeo de Contas Nacionais e Rexionais”.

¹⁶ Sinala o artigo 3.1 da Lei 18/2001, na redacción dada pola Lei 15/2006: “Entenderase por estabilidade orzamentaria, en relación cos suxeitos a que se refire o artigo 2.1.a) e c) desta lei, a situación de equilibrio ou de superávit computada, ao longo do ciclo económico, en termos de capacidade de financiamento de acordo coa definición contida no Sistema Europeo de Contas Nacionais e Rexionais, e nas condicións establecidas para cada unha das administracións públicas”.

- Os municipios que reúnan as exixencias previstas no artigo 111 da LRHL poderán utilizar a vía dos pasivos financeiros como mecanismos de financiamento¹⁷ pero unicamente nos seguintes termos:
 - Con carácter xeral presentando equilibrio ou superávit ao longo do ciclo económico, o que significa que só poderán aprobar orzamentos deficitarios cando o crecemento previsto sexa inferior á taxa de variación do PIB fixado como referencia. Na medida en que a taxa de crecemento sexa superior, o orzamento deberá presentarse equilibrado ou con superávit.
 - De forma excepcional, os orzamentos dos entes locais a que vimos referíndonos poderán presentar déficit sempre que se destinen a mellorar o investimento en proxectos de investimento de natureza produtiva, e unicamente ata o límite da porcentaxe dos ingresos non financeiros que determine a Comisión Nacional de Administración Local.

Pola súa parte, os ingresos financeiros derivados de activos financeiros, na medida en que responden a achegas previas ou a cesións da propia entidade local para constituír a situación acreedora que os caracteriza, non poden considerarse como un instrumento realmente relevante para o financiamento do gasto local, polo que non merece maiores comentarios.

b) Os ingresos patrimoniais

Baixo o rótulo de ingresos patrimoniais, incluímos tanto os recollidos no capítulo V (intereses, dividendos e outros produtos derivados dos bens de que sexan titulares os municipios), como os situados no capítulo VI, é dicir, os provenientes do alleamento de investimentos reais, ou sexa, o produto da venda dos bens patrimoniais da entidade local. Desas dúas modalidades, a máis importante, aínda que de moi limitada contía, é a constituída polo alleamento de investimentos reais que representa o 1,77% dos ingresos do conxunto de municipios, pero que alcanza o 3,66% nos municipios que teñen entre 10.000 e 20.000 habitantes. A fonte fundamental destes ingresos constituíaa o alleamento de bens integrantes do patrimonio municipal do solo, ou a substitución das contribucións a este polo seu valor en especie, o que explica o seu maior peso nos concellos de tamaño medio. Froito do boom

¹⁷ Dispón o artigo 19 da Lei 18/2001, na súa redacción vixente a partir do 1 de xaneiro de 2007: “De entre as entidades locais incluídas no ámbito subxectivo definido no artigo 111 do texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, aprobado polo Real decreto lexislativo 2/2004, do 5 de marzo, a Comisión Nacional de Administración Local, por proposta das asociacións das entidades locais representadas nela, establecerá cada ano aquelas que, no ámbito das súas competencias, axustarán os seus orzamentos ao principio de estabilidade orzamentaria, entendido como a situación de equilibrio ou de superávit computada, ao longo do ciclo económico, en termos de capacidade de financiamento de acordo coa definición contida no Sistema Europeo de Contas Nacionais e Rexionais. En caso de non recibirse proposta na Comisión Nacional de Administración Local, as entidades a que se refire este punto serán determinadas polo Goberno”.

Con carácter excepcional, poderán presentar déficit as entidades locais a que se refire o punto anterior cando este se destine a financiar incrementos de investimento en programas destinados a atender actuacións produtivas. O importe do déficit derivado deses programas non poderá superar a porcentaxe dos ingresos non financeiros liquidados consolidados, considerando os entes citados no artigo 2.1.d) desta lei, do exercicio inmediatamente anterior da entidade local respectiva que para o efecto establece a Comisión Nacional de Administración Local, por proposta das asociacións das entidades locais representadas nela. Para este fin, a Comisión Nacional de Administración Local deberá pronunciarse no prazo improrrogable de quince días, dentro do límite fixado polo artigo 7.5 desta Lei para as entidades locais. De non formularse unha proposta, o límite individual de cada entidade local será fixado polo Goberno.

Os programas de investimentos deberán ser sometidos á autorización do Ministerio de Economía e Facenda nos termos, co contido e límites establecidos no apartado 1 do artigo 7 desta lei e na forma que regulamentariamente se estableza.

Dos programas de investimento presentados polos suxeitos a que se refire este apartado, así como da súa autorización polo Ministerio de Economía e Facenda, daráselle coñecemento á Comisión Nacional de Administración Local.

urbanístico experimentado con carácter xeral, pero de forma especial nos concellos de interese turístico, medraron exponencialmente os ingresos procedentes desta vía.

Porén, concorren determinadas circunstancias que tamén impiden que se poida considerar o produto do patrimonio municipal do solo como un instrumento efectivo para un mellor financiamento local. E así, como restrición máis relevante, deben terse en conta as limitacións establecidas en canto ao destino que se lles pode dar aos bens integrantes do patrimonio municipal do solo e que exixen o seu uso, con carácter xeral, para construción de vivendas suxeitas a algún réxime de protección oficial, prevéndose só de forma excepcional o seu destino a outros fins de interese xeral¹⁸. Malia que é certo que esas restricións non son respectadas de forma escrupulosa¹⁹, este instrumento, por todas as razóns expostas, encóntrase absolutamente limitado como instrumento de revitalización das contas municipais.

3.2. Medidas tributarias para a mellora do financiamento local

Descartadas as vías dos ingresos financeiros e dos recursos patrimoniais, quedan como únicas alternativas os tributos e outros ingresos de dereito público, así como as transferencias. E, tendo en conta que as transferencias, dunha parte, dependen da concorrencia da vontade doutros entes e, doutra, que deben operar como cerramento do sistema, referirémonos ás posibilidades de incrementar os ingresos pola vía dos tributos e outros recursos de dereito público. Na medida en que estes ingresos de dereito público, sexan propios da corporación local ou cedidos por outras administracións, non alcancen a cubrir as necesidades financeiras, deberán preverse as transferencias oportunas para atender as necesidades de gasto local.

Na análise das posibilidades de actuación sobre os tributos debemos diferenciar o campo das taxas e prezos públicos, dunha parte, e os impostos en canto tributos exixidos sen contraprestación pola outra.

3.2.1. Taxas e prezos públicos

As taxas e prezos públicos sitúannos ante a problemática do financiamento de determinados servizos prestados polos entes locais e que presentan carácter divisible, polo que se volven susceptibles de seren aboados polos suxeitos a que se refiren, afectan ou benefician, en lugar de soportados directamente coas cantidades entregadas en concepto de imposto ou as recibidas por outras vías.

Pois ben, neste ámbito do financiamento de servizos públicos divisibles, taxas e prezos públicos presentan, especialmente polo que nos interesa neste traballo, é dicir, a suficiencia financeira, mecanismos de actuación substancialmente diferentes.

¹⁸ O artigo 34 da Lei 8/2007, do solo, que ten carácter de básico, así o establece, igual que limitaba o destino o seu precedente, a Lei 6/1998, do solo e valoracións. No ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia, precisa tales destinos a Lei 9/2002, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia, a cal permitía a substitución da cesión do 10% polo seu importe en metálico, posibilidade que desapareceu tras a aprobación da Lei 15/2004.

¹⁹ O informe elaborado polo Consello de Contas de Galicia, sobre a xestión do patrimonio municipal do solo (exercicio 2004) nos concellos da Coruña, Ames, Arteixo, Cambre, Culleredo, Lugo, Ourense, Ponteareas, Pontevedra e Vigo, pon de manifesto que só o concello de Ourense constituíra formalmente o seu Patrimonio Municipal do Solo; e, por outra parte, só nun caso, os bens integrantes do patrimonio municipal se destinaran á construción de vivendas sometidas a réxime de protección.

En efecto, mentres as taxas responden ao principio de equivalencia, de tal forma que a súa contía, como regra xeral, non pode exceder o custo efectivo dos servizos polos que se exige²⁰, para os prezos públicos establécese como criterio xeral que o seu importe, como mínimo, debe cubrir o custo do servizo prestado ou da actividade realizada²¹. Precisamente por esta diferenza de réxime foi a Lei 39/88 a primeira en introducir no noso ordenamento os prezos públicos para as facendas locais, co obxecto de evitar o carácter deficitario daqueles servizos financiados ata ese momento con taxas. Como é sabido, a regulación dos prezos públicos locais seguiu un camiño similar ao previsto para os do Estado, malia que a declaración de inconstitucionalidade da regulación dos prezos públicos se limitou aos estatais (STC 185/95), mentres que para os locais o mesmo tribunal (STC 233/1999) declarou a súa constitucionalidade. A modificación operada pasou por ampliar o campo da taxa²² e restrinxir o do prezo público, aínda que no ámbito local podería terse mantido a configuración inicial tendo en conta a súa constitucionalidade.

Pois ben, xa se financien con taxas, xa con prezos públicos, unha medida que pode repercutir de forma importante na obtención de recursos por estes conceptos é a correcta determinación do custo dos servizos ou actividades a través da memoria económica que debe acompañar a imposición da taxa ou do prezo público de cara á determinación das súas cotas. Para iso resulta do máximo interese que esa memoria recolla a totalidade dos gastos relacionados coa actividade ou servizo, e unha valoración axustada destes. Trátase, por outra parte, de dar simplemente cumprimento ao mandato do artigo 24.2 do TR da Lei reguladora das facendas locais, cando dispón que “para a determinación dese importe se tomarán en consideración os custos directos e indirectos, inclusive os de carácter financeiro, amortización do inmovilizado e, se é o caso, os necesarios para garantir o mantemento e un desenvolvemento razoable do servizo ou actividade por cuxa prestación ou realización se exige...”.

Só a través de memorias económico-financieiras rigorosas, tanto na previsión dos custos como na súa cuantificación, se poden fixar cotas axustadas que impidan a proliferación de servizos ou actuacións claramente deficitarios, salvo naqueles casos, conscientemente decididos polo goberno local, en que, por concorreren razóns sociais, económicas, etc., se decida que o financiamento de tales servizos mediante as contribucións dos usuarios deba ser inferior ao custo efectivo.

3.2.2. Reformulación dos impostos

Referíndonos xa ao ámbito da imposición, resulta obrigado referirse de forma separada aos tributos cedidos aos municipios, dunha parte, e doutra, ás figuras que constitúen a imposición propia municipal.

Tributos cedidos

Para aqueles concellos que sexan capital de provincia ou comunidade autónoma, ou conten con poboación superior a 75.000 habitantes, estableceuse a cesión da recadación parcial dos impostos

²⁰ Dispón o artigo 24.3 do TR da Lei reguladora das facendas locais que: “En xeral, e de acordo co previsto no parágrafo seguinte, o importe das taxas pola prestación dun servizo ou pola realización dunha actividade non poderá exceder, no seu conxunto, o custo real ou previsible do servizo ou actividade de que se trate ou, no seu defecto, o valor da prestación recibida”.

²¹ Sinala o artigo 44 que “o importe dos prezos públicos deberá cubrir como mínimo o custo do servizo prestado ou da actividade realizada”.

²² Na modificación operada pola Lei 25/95 pasaron a ter a consideración de taxas as cantidades satisfeitas pola utilización privativa do dominio público, así como pola prestación de servizos cando concorre só unha das dúas seguintes características: a súa non voluntariedade ou que non se presten polo sector privado. Ata esa modificación, en tales circunstancias as cantidades satisfeitas tiñan a consideración de prezos públicos.

sobre a renda das persoas físicas, do imposto sobre o valor engadido e dos impostos especiais sobre fabricación²³, prevéndose adicionalmente un fondo complementario de financiamento.

A substitución parcial da participación nos ingresos do Estado polo produto de certos tributos cedidos dálles aos concellos maior autonomía e corresponsabilidade fiscal. Autonomía na medida en que o produto da cesión vén determinado por imperativo da norma e resulta independente das decisións que puidesen adoptar outros entes, especialmente neste caso o Estado. E certas doses de corresponsabilidade porque as cantidades a percibir por cada concello poden verse afectadas pola evolución económica ou demográfica deste e da súa relación co resto de concellos. En efecto, a participación no IRPF dependerá da evolución da renda dos cidadáns residentes nese concello, e a cesión do imposto sobre hidrocarburos ou tabacos, das vendas no territorio municipal. Como se pode ver, a evolución da renda ou o consumo dos cidadáns dun determinado territorio inflúen directamente no seu financiamento. Nos outros supostos, é dicir, nas cantidades a recibir por IVE e outros impostos como o imposto sobre a cervexa, viño ou alcohois, esta virá determinada polo coeficiente de consumo da comunidade ponderado polo índice que represente a poboación do concello no conxunto da poboación da comunidade autónoma.

Se dos aspectos cualitativos pasamos ao puramente cuantitativo, é dicir, á posibilidade de incrementar os recursos financeiros dos concellos que se financian con tributos cedidos máis alá do que puidese derivar da evolución da renda ou da poboación, iso só será posible na medida en que se incrementen as porcentaxes de cesión, o que requirirá a decisión do Estado para a reforma da propia Lei reguladora das facendas locais, o cal suporía incidir na estrutura federal da nosa organización territorial. Sirva como referencia que, sen avogar sen máis pola translación mimética doutros modelos, en Alemaña a porcentaxe de participación dos entes locais no IRPF ascende ata o 15%.

Tributos propios

Se no terreo dos impostos cedidos a decisión para o posible incremento do seu produto cedido recae no Estado, quedando reducido o papel dos municipios á posibilidade de incidir de forma indirecta a través da corresponsabilidade que se puxo de manifesto mediante a promoción da renda ou do crecemento demográfico, no campo dos tributos propios das entidades locais si existen amplas posibilidades de actuación dos propios concellos, ás que nos referiremos a continuación e que, a efectos sistemáticos, poderían englobarse nas seguintes liñas:

a) Aproveitamento das capacidades económicas ligadas á propiedade inmobiliaria

Á hora de fixar feitos impoñibles susceptibles da imposición por parte das entidades locais, e especialmente os concellos, convense xeralmente en considerar a propiedade inmobiliaria como a fonte de riqueza idónea para a imposición local dada a súa vinculación xeográfica clara e a capacidade recadatoria.

Desta forma, o IBI constitúe a figura central da imposición propia dos concellos, representando case o 50% da totalidade dos ingresos procedentes de impostos municipais. A este imposto habería que lle engadir o imposto sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana e o ICIO, aínda que cunha importancia cuantitativa moi inferior. O inconveniente que se adoita facer constar en relación coa imposición sobre a riqueza inmoble é a súa falta de elasticidade debido a que a posesión do patri-

²³ En concreto cédesse o 1,6875% da cota líquida do IRPF; o 1,7897% da recadación líquida polo IVE e o 2,0454% da recadación líquida imputable a cada municipio polos impostos especiais de fabricación. Os artigos 113 e ss. precisan as magnitudes sobre as que se aplicarán as mencionadas porcentaxes de cesión.

monio, en especial a propiedade inmoble, presenta comportamentos máis estables que outros factores, como a renda ou o consumo.

A realidade vivida no noso país durante os últimos anos evidenciou, no entanto, unha evolución acelerada da propiedade inmobiliaria, especialmente nos municipios de atractivo turístico, ademais dun incremento xeneralizado do valor da vivenda, que só moi recentemente tende a estabilizarse.

Nestas circunstancias a posibilidade de utilizar esa capacidade económica crecente a favor das facendas municipais pasaría por actuacións en varias direccións e que se proxectan sobre distintos tributos que, dunha forma ou outra, toman a propiedade inmobiliaria como manifestación da riqueza que os xustifica.

1.- Por unha parte, cabe incidir sobre as bases impositivas dos impostos que toman como referencia o valor dos inmobles para tratar de achegar as valoracións fiscais aos valores reais dos inmobles, o que requiriría actuacións diferentes en función dos impostos existentes.

- a) No caso do imposto sobre bens inmobles, e sempre que se mantivese como base impositiva o valor catastral²⁴, este achegamento a valores reais pasaría pola práctica de valoracións catastrais periódicas en que as ponencias de valores recollen a realidade dos predios e os elementos realmente determinantes do seu valor. Para iso resulta fundamental que as alteracións físicas ou xurídicas dos bens, especialmente no que se refire aos dereitos urbanísticos sobre estes, se trasladen coa maior inmediatez das normas urbanísticas a ponencias de valores. Na medida en que o valor catastral se achegase ao valor real, ademais do incremento da recadación, podería ser utilizado para os efectos doutros impostos que puidesen requirir da valoración dos bens ofrecendo ademais maior seguridade xurídica
- b) No caso do imposto sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana, aínda que o artigo 107 define a súa base impositiva como o "incremento do valor dos terreos posto de manifesto no momento do devengo e experimentado ao longo dun período máximo de 20 anos", a cuantificación desta efectúase a prezo concertado atendendo aos anos transcorridos e ao valor catastral do terreo, pero sen chegar á valoración directa da plusvalía realmente xerada. Precisamente nuns momentos de importantes plusvalías nos terreos de natureza urbana, integrar na base impositiva as ganancias real e efectivamente xeradas potenciaría notablemente a capacidade recadatoria deste imposto e trasladaría parte das ganancias derivadas en boa medida da planificación urbanística á colectividade pola vía do imposto.
- c) En terceiro lugar, e relacionado coa propiedade inmoble constituída por construcións, o imposto sobre construcións, instalacións e obras somete a gravame calquera construción, instalación ou obra para a que se exixa a obtención da correspondente licenza, constituíndo a base impositiva o custo real e efectivo da construción, aínda que se prevé unha liquidación provisional no momento da obtención da licenza²⁵. Pensamos que os concellos, de cara a mellorar a recadación por este imposto, deben intensificar a comprobación sobre as construcións efectivamente realizadas e a súa valoración unha vez finalizadas estas.

²⁴ Señala o artigo 22 do Real decreto legislativo 1/2004, do catastro inmobiliario, que "o valor catastral é o determinado obxectivamente para cada ben inmoble a partir dos datos existentes no catastro inmobiliario, e estará integrado polo valor catastral do solo e polo valor catastral das construcións". Pola súa vez, o artigo 23 establece, entre os criterios que cómpre tomar en consideración para determinar o valor catastral, "as circunstancias e valores do mercado".

²⁵ Artigo 103 do TR da LRHL.

- d) Finalmente, e ademais dos valores, cómpre referirse aos tipos de gravame. Xa se puxo de manifesto no seu momento como os concellos galegos ocupan o último lugar dos españois en relación co esforzo fiscal exixido no IBI, ICIO e IIVTNU. Aínda que, en relación coa determinación da base imponible, algunhas das medidas adiantadas requirirían unha decisión estatal, en materia de tipos de gravame, dentro do marco establecido na lei, cabe un incremento destes de forma directa polos concellos ou que redundaría nun incremento dos recursos dispoñibles. No caso do ICIO, o tipo máximo posible é o 4% (artigo 102) e no IIVTNU o tipo máximo é o 30%, mentres que os tipos medios de Galicia son o 2,72% e o 22,74%, respectivamente. No IBI, referido a inmobles, a banda de tipos prevista na lei vai desde o mínimo 0,4% ata o máximo 1,10%, situándose a media de Galicia no 0,51%, polo tanto rozando case o solo mínimo. Como se pode apreciar, existe unha ampla marxe para o incremento dos tipos de gravame sen necesidade de proceder a modificacións legislativas.

Tamén se deben ter en conta as posibilidades recadatorias que se abren cos bens inmobles de características especiais para os que se permiten tipos de gravame entre o 0,4 e o 1,3, fixándose de forma supletoria no 0,6%. Dado que os tipos de gravame previstos para este tipo de bens son superiores aos establecidos para os inmobles ordinarios, poden resultar de especial interese para Galicia pronunciamentos como os do TS, considerando como tales as instalacións de enerxía eólica²⁶.

b) Novas formas de imposición ecolóxica

Outra posible liña de actuación para incidir sobre a imposición municipal propia sería a reconversión do imposto sobre vehículos de tracción mecánica desde a súa conformación actual como un imposto sobre a propiedade dos vehículos aptos para circularen pola vía pública, e cuantificado en función da súa potencia fiscal, nun imposto mixto con función recadatoria, pero tamén cun compoñente extrafiscal e ecolóxico. Na medida en que ao lado dos principios tradicionais como o de capacidade económica se incorporan outros como o de quen contamina paga, sería posible mellorar os resultados recadatorios deste, aínda que iso exixiría unha modificación legislativa profunda.

De *lege data*, unha acción que estaría en mans dos concellos sería adoptar medidas tendentes a que os censos de habitantes puidesen dar lugar tamén ao cambio no rexistro de vehículos para evitar que a tributación estea beneficiando concellos onde o suxeito non mantén a súa residencia. Loxicamente, esta medida é de dobre efecto: favorecería os concellos que están a recibir poboación, mentres que prexudicaría aqueles que se despoboan. En calquera caso, a medida tendería sempre a conseguir que o produto do imposto corresponda ao concello de residencia do titular do vehículo.

3.2.3. Introducción de melloras na eficacia recadatoria

Os 20 puntos que separan a eficacia recadatoria dos municipios galegos da media do Estado en impostos como IBI, IAE ou IVTM (arredor do 66% fronte ao 86%) dan pé para afirmar que, ademais de actuar sobre os aspectos materiais dos tributos, cómpre que os nosos concellos melloren os seus sistemas de recadación das cotas previamente liquidadas. Esa ampla marxe de mellora permite afirmar que as melloras que se leven a cabo poden ter un impacto importante no volume de recursos. Tamén nesta materia, o reducido tamaño de boa parte dos nosos municipios exixirá que entes supramunicipais, como vén sendo o caso das deputacións provinciais, a través dos seus servizos de asistencia ou cooperación municipal, poidan actuar nesta liña para completar así as insuficiencias dos nosos municipios.

²⁶ Sentenza do TS do 30 de maio de 2007 (BOE do 18 de decembro de 2007).

A modo de conclusión, podemos sinalar que, para gozar de servizos locais adecuados e cun nivel de calidade satisfactorio, os municipios galegos precisan incrementar os seus recursos na procura da ansiada suficiencia. Para iso resultan precisas actuacións combinadas que, dunha parte, incrementen a participación no produto dos tributos parcialmente cedidos pero, ao mesmo tempo, resulta inevitable aumentar o esforzo fiscal redefinindo os tributos municipais propios e incrementando os tipos de gravame, ao tempo que se progresa na eficacia recadatoria dos dereitos liquidados.

5. BREGÁN NO SEU LABIRINTO: VELLOS E NOVOS MITOS SOBRE A ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Autor

Guillermo Márquez Cruz
Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción

O debate sobre a organización territorial de Galicia é recorrente, sen solución de continuidade, desde o século XIX, coa notable diferenza de que a Comunidade Autónoma é unha realidade institucional, de acordo coa Constitución de 1978 (CE), á vez que se dispoñen das competencias e instrumentos contidos no Estatuto de autonomía (Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril) e das previsións contidas na Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LRBRL).

Non obstante, o balance sobre a implementación das competencias previstas sobre a organización territorial, a vinte e seis anos do Estatuto de autonomía, pódese afirmar que non é satisfactorio, por moito que os diferentes gobernos autonómicos que se foron sucedendo reiteran sistematicamente na súa axenda política a vontade de acometer reformas na organización territorial. Nesta investigación mantemos as análises sobre o nivel territorial de goberno local en Galicia (Márquez, 2004a, 2004b, 2004c, 2007), pero actualizadas a teor das diferentes propostas, nalgúns casos encontradas.

Baixo o título de *Breogán no seu labirinto: vellos e novos mitos da organización territorial*, significamos a *path dependence* -o legado histórico ou "dependencia da senda"²⁷- que subxace na axenda política, con distinta efectividade institucional, desde o século XIX ata comezos do século XXI no que respecta ao nivel territorial de goberno local.

²⁷ A noción de *path dependency*, *path dependence* ou *path dependent model* (vía da dependencia ou ruta dependente) está tomada das obras do historiador de Economía Paul David, e alude ao feito de que unha decisión óptima tomada nun momento dado pode exercer a longo prazo dependencias e tensións acompañadas de efectos sub-óptimos. É unha noción incorporada tamén á Ciencia Política e ao institucionalismo histórico (Krasner, 1994; Pierson, 2000) e á Socioloxía (Mahoney, 2000). Para North (1993), o concepto de *path dependence* supón que a matriz institucional dunha sociedade se reproduce no tempo e, aínda que se vai transformando, conserva algúns dos seus trazos fundamentais. Non obstante, este concepto insírese no marco máis amplo dos sistemas evolutivos complexos e dinámicos, uns sistemas que se caracterizan por tres fases: estabilidade, caos e bifurcación e nova senda estable.

A denominación de *vellos mitos* refírese ás propostas dunha organización territorial, no horizonte dunha Galicia con autonomía político-administrativa, que se sustenta no contexto e análise da realidade sociopolítica do século XIX. Estes vellos mitos perviven no Estatuto de autonomía, plebiscitado en xuño de 1936 (Vilas, 1993) e continúan incorporados no Estatuto de autonomía de 1981, pero tamén no discurso político. O compoñente básico dos vellos mitos respecto á organización territorial é a contraposición municipio-parroquia, a supresión das deputacións provinciais e a creación de comarcas.

Os *novos mitos* constrúense a partir dos anteriores pero cunhas diferenzas de contexto substantivas: novos paradigmas de Estado e de política administrativa. A posición dominante da Xunta de Galicia, mediante a lexislación sectorial, sobre o alcance do desempeño das competencias locais, incluídos os recursos financeiros, na medida en que a descentralización político-administrativa non traspasou o limiar das comunidades autónomas, constrinxiu a autonomía local a unha garantía institucional. Os *novos mitos* manteñen o irredento recoñecemento legal da parroquia, a supresión das deputacións provinciais, de ser o caso, e a creación doutros ámbitos supramunicipais continxentes: comarca, área metropolitana e rexión. No entanto, os discursos acerca das directrices de ordenación do territorio, por un lado, e o da organización territorial, por outro, aínda que transcorren en paralelo, preséntanse case indisociables posto que chegan a utilizar -indistintamente en ambos os casos-, denominacións como comarca, área metropolitana e rexión. Desta aparente confusión despréndese, á fin, unha opción cuxa tendencia bascula cara a *solucións funcionais* (máis orientadas á ordenación do territorio), e elude *solucións orgánicas* (organización territorial) ou a creación dos citados ámbitos territoriais como entidades locais supramunicipais.

Agora ben, esta especie de referencias supramunicipais faise complexa se se ten en conta a combinación das previsións do artigo 141.3 CE, pola que “se poderán crear agrupacións de municipios diferentes da provincia”, e a do artigo 152.3 CE, segundo o cal as comunidades autónomas “mediante a agrupación de municipios limítrofes, os estatutos poderán establecer circunscricións territoriais propias, que gozarán de plena personalidade xurídica”, o que precipita a posibilidade de crear unha especie de híbrido institucional. Desta combinación despréndese, segundo Ibarra (1982: 185), por exemplo, para o caso de áreas metropolitanas que “nada impide que a personalidade xurídica propia con que se dote a nova entidade territorial inclúa a dobre face derivada da súa condición de agrupación de municipios limítrofes e da súa condición de circunscrición territorial da comunidade autónoma, co que podería residenciarse no nivel de goberno metropolitano o exercicio de competencias provenientes tanto dos municipios agrupados como da provincia, así como o exercicio descentralizado de competencias propias da Comunidade Autónoma”.

A tendencia cara a solucións funcionais, por exemplo, para o fenómeno metropolitano -en particular, o transporte- é a que están adoptando outras comunidades autónomas (Márquez, 2007). O instrumento vertebrador máis utilizado para levalas a cabo é o consorcio, baixo o liderado das comunidades autónomas, aínda que nesta posibilidade do consorcio tamén se prevé a iniciativa das entidades locais²⁸. En principio, este instrumento é unha manifestación de goberno multinivel e de gobernanza entendido non como “un proceso de descentralización de competencias, senón de concorrencia destas” (Brugué, Gomà, Subirats, 2005). Neste sentido, a actividade consorcial entre a

²⁸ A LRBRL (art. 87) prevé que as entidades locais poden constituír consorcios con outras administracións públicas para fins de interese común ou con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público, concorrentes cos das administracións públicas. A Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia (LALGA), tipifica o consorcio como entidade local non territorial (art. 2). Igualmente, considérao como un instrumento de colaboración e cooperación no marco das relacións intergubernamentais, xunto á creación de sociedades anónimas e a subscrición de convenios. Tamén sinala que a delegación de competencias ou a encomenda de xestión exigen que, cando se forme un consorcio con entidades privadas, o sector público debe ter unha presenza maioritaria (art. 195).

Xunta de Galicia e as entidades locais de estatuto constitucional (provincias e municipios) tamén se estendeu a outros ámbitos competenciais de natureza local (Márquez, 2004a, 2006, 2007).

A investigación está dividida en tres partes: a primeira fixa a *path dependence* da organización territorial, considerando o punto de partida -os *vellos mitos*- e a mutación en *novos mitos* contidos na axenda política e no rendemento lexislativo autonómico a partir de 1981 (epígrafe 2); na segunda expóñense as posicións sobre os *vellos* e *novos mitos* ou a sorte da supramunicipalidade, como as deputacións provinciais, as comarcas e os espazos metropolitanos (epígrafe 3); e na terceira postúlase a necesidade de introducir na axenda política o debate aprazado sobre a reforma da planta municipal e o encaixe da parroquia rural (epígrafe 4). Este debate aprazado hai que o entender como previo ao alcance doutras reformas da organización territorial, como a creación doutros entes supramunicipais intermedios ou ¿que facer coa intermunicipalidade?

2. A *path dependence* da organización territorial: dos *vellos mitos* aos *novos mitos* contidos na axenda política e no rendemento lexislativo autonómico

En Galicia, a asunción da *municipalización* non deixou de ser un reto desde o laborioso proceso de establecemento da planta municipal, nos comezos do Estado liberal no século XIX, e evolucionou en paralelo aos cambios socioeconómicos e demográficos. A dicotomía rural-urbana era na súa orixe tan acusada como débil a segunda. A realidade do século XXI é ben distinta: un desequilibrio demográfico entre as provincias do interior (Lugo e Ourense) e as atlánticas (A Coruña e Pontevedra) arredor do eixe Ferrol-Vigo. En 1918 a poboación urbana que comprendían os 42 municipios que Villar Grangel (1919: 16) cualificaba como tales representaba o 13,2%, mentres que en 2003 a poboación só das sete cidades comprende o 35,8% do total. A *parroquia rural* erixese como a organización nuclear do sistema social, sobre a que tiña que xirar calquera estrutura administrativa territorial. A planta municipal asenta nos termos parroquiais, polo que o municipio non deixa de ser unha entidade de xeometría variable (o termo municipal) pero de xeografía estable (a parroquia). En certo modo, o establecemento da planta municipal en Galicia é unha especie de “comarcalización” con respecto á parroquia, tomada como unidade territorial básica.

A oposición entre municipalismo e parroquialismo, o primeiro por artificioso e foráneo e o segundo como esencial e identitario, está na orixe de referentes programáticos que postulan a adopción doutro tipo de estrutura territorial. Este é o caso do programa de reforma político-administrativa do nacionalismo galego, que cristaliza entre 1918 e 1931 nas medidas seguintes: “Supresión de deputacións provinciais e concellos rurais. Dotación de personalidade xurídico-administrativa a parroquias e comarcas. Ampla autonomía para todas as administracións locais. Fomento da democracia directa (concello aberto parroquial, iniciativa popular, referendo)” (González Beramendi, 1991: 922).

Estas medidas aparecen formuladas en diferentes programas: o da Asemblea de Lugo de 1918, o da Irmandade Nacionalista Galega de 1922-1923 e o do Partido Galeguista de 1931. Por exemplo, o *Manifiesto da Asamblea Nazionalista de Lugo*, do 18 de novembro de 1918, di, ademais de postular a supresión das deputacións provinciais, o seguinte:

Autonomía municipal, distinguindo o municipio aldeán do vilego, axeitándose o Concello aldeán sóbor da base do coñecemento da personalidade xurídica das parroquias, que terán as súas xuntas, eleixidas antre os cabezas de familia -petrucios- homes ou mulleres, pra termaren dos seus bés privativos. Os presidentes ou cabezaleiros destas xuntas serán vocás nados ou Concelleiros da Corporación municipal e nomearán, de antre eles, o alcalde que dirixa o

Concello. As parroquias, con bés comús, que o Poder Central terá de lles restituire, dispoñendo o seu aproveitamento. O Concello terá de ser, polo tanto, máis que unha organización de carácter administrativo, unha prolongación ou complemento das parroquias, como estas o son do fogar, que presidirá a vida económica e social das mesmas²⁹.

En definitiva, o modelo territorial-administrativo que se postula como específico de Galicia baséase na parroquia, a comarca e a rexión (García Álvarez, 2003)³⁰. É un modelo *naturalista*, posto que enfatiza o *feito natural* da parroquia e da comarca e o que se pretende é o seu recoñecemento legal. No entanto, a vertebración territorial dun Estado artículase mediante un concepto legal, non natural, con independencia das particularidades que poidan conformar a creación dun ente territorial.

Estas posicións fórmulanse nun contexto histórico como o da Restauración, onde a solución da “cuestión local” forma parte da axenda governamental (por exemplo, os proxectos de reforma do réxime local de Maura de 1903 e 1907) para a rexeneración dun sistema político impregnado de caciquismo, *cunerismo* e fraude electoral (Márquez, 1997).

As materias que o Estatuto de Galicia (LO 1/1981) incorpora sobre o nivel territorial local, no marco da Constitución de 1978, substantivamente son as mesmas pautas institucionais que as fixadas no pensamento galeguista contido nas referencias anteriormente citadas. A Comunidade Autónoma asume competencias exclusivas na “organización e réxime xurídico das comarcas e parroquias rurais como entidades locais propias de Galicia, alteracións de termos municipais comprendidos dentro do seu territorio e, en xeral, as funcións que sobre o réxime local lle correspondan á Comunidade Autónoma ao amparo do artigo 149.1.18 da Constitución e o seu desenvolvemento” (art. 27.1.2).

Igualmente, por lei poderase “recoñecer a comarca como entidade local con personalidade xurídica e demarcación de seu. A comarca non suporá, necesariamente, a supresión dos municipios que a integren. Crear, tamén, agrupacións baseadas en feitos urbanísticos e outros de carácter funcional con fins específicos. Recoñecer personalidade xurídica á parroquia rural” (art. 40). O Estatuto de autonomía tamén recolle a posibilidade de delegación de competencias nas provincias, municipios e demais entidades locais recoñecidas nel (art. 41), ademais doutras competencias relativas a tributos locais e tutela financeira (art. 49).

De acordo con estas regras institucionais, a axenda política contida nos discursos de investidura dos sucesivos candidatos á presidencia da Xunta de Galicia, entre as I e VII lexislaturas (1981-2005), incorpora materias relacionadas coa regulación do réxime local e da organización territorial. No cadro 1 rexístranse as palabras clave das sucesivas axendas, así como o rendemento lexislativo. Como se pode apreciar, ao menos ata 2007, as políticas públicas reguladoras da organización territorial son limitadas, coa excepción do desenvolvemento lexislativo da lexislación básica (LRBRL) mediante a Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia (LALGA).

Non obstante, consideramos dúas axendas políticas nas que se pode apreciar o referente dos vellos mitos e o seu devir en novos mitos. A primeira sucede na III Lexislatura (1989-1993), co goberno de coalición PP-CdeG -Fraga I-, que propugna no discurso de investidura as accións seguintes:

En primeiro lugar, anuncio perante esta Cámara a inminente constitución dunha comisión de comarcalización, que será a encargada de fixar as bases técnicas para a redacción dun proxecto de Lei de organización territorial de Galicia, no que se fixarán as comarcas nas que se dividirá territorialmente a nosa

²⁹ Galicia. *Catro documentos sociopolíticos (1887, 1897, 1899, 1918)*, Madrid, Akal, 1978, páxs. 65-72. Sobre a construción xeográfica da identidade galega, 1860-1936, véxase García Álvarez (2003).

³⁰ Sobre a Administración local no pensamento galeguista, véxase Yebra (1993).

Comunidade Autónoma e se fixará tamén o réxime xurídico comarcal, regulando os seus órganos propios, tanto no se que refire á súa composición coma ao seu funcionamento.

A priori, pode afirmarse a necesidade dun consello comarcal e doutros órganos. O esquema comarcal aproximárase no posible ás deputacións provinciais, e a súa competencia virá determinada necesariamente polos intereses supramunicipais que non excedan do propio interese comarcal e polos intereses comúns dos concellos integrados na comarca respectiva.

A mesma Lei de organización territorial de Galicia, ao mesmo tempo, terá que conter as normas precisas para o recoñecemento da personalidade xurídica das nosas parroquias rurais, que deberán estar dotadas dun órgano que, en principio, se concibe como deliberante e de proposta e informe en cantos extremos afecten os seus intereses³¹.

Porén, no transcurso da III Lexislatura o propósito de crear entidades locais comarcais (*solución orgánica*) trócase polo deseño dunha comarcalización baixo a pauta do desenvolvemento socioeconómico, e devén nunha *solución funcional*. Ademais, non se aborda o recoñecemento da personalidade xurídica da parroquia rural³².

³¹ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia*, III Lexislatura, núm. 3, 29 de xaneiro de 1990, páxs. 52-53.

³² Non obstante, o PSG-EG (Grupo Parlamentario Mixto) presentou no Parlamento durante a III Lexislatura un proxecto de Lei de parroquias de Galicia (*Boletín Oficial. Parlamento de Galicia*, III Lexislatura, núm. 115, 23 de febreiro de 1991, páxs. 2.603-2.608). A proposición de lei foi desestimada por 7 votos a favor, do PSG-EG, CG e BNG, e 61 en contra, do PP e PSdeG-PSOE (*Diario de Sesións. Parlamento de Galicia*, III Lexislatura, núm. 68, 24 de abril de 1991, páxs. 4.885-4.898).

Cadro 1: Comunidade Autónoma de Galicia: rendemento lexislativo autonómico sobre réxime local (1981-2007)

Lexislatura / Goberno	Axenda política / Discurso de investidura	Competencia específica	Outras competencias
I 1981-1985 Albor II (coalición AP+GPI)	Facendas locais		Lei 11/1983, do 29 de decembro, de actuación intensiva nas parroquias rurais
II 1985-1989 Albor III	Asesoramento aos concellos		
Laxe (coalición PSdeG-PSOE+CG+PNG)	-Lei de ordenación territorial -Parroquia rural -Coordinación de deputacións provinciais	Lei 12/1988, do 27 de decembro, de asignación de recursos para a cooperación local Lei 8/1989, do 15 de xuño, de delimitación e coordinación das competencias das deputacións provinciais de Galicia ⁽¹⁾	Lei 5/1988, do 21 de xuño, do uso do galego como lingua oficial de Galicia polas entidades locais
III 1989-1993 Fraga I (coalición PP+CdeG)	-Lei de organización territorial -Comarcas -Parroquia rural	Lei 3/1992, do 23 de marzo, de coordinación das policía locais ⁽²⁾	
IV 1993-1997 Fraga II	-Desenvolvemento comarcal -Segregación municipal	Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia	Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia Lei 7/1996, do 10 de xullo de desenvolvemento comarcal
V 1997-2001 Fraga III	-Lei de facendas locais -Pacto Local		
VI 2001-2005 Fraga IV	-Pacto Local	Lei 4/2002, do 25 de xuño, do estatuto da capitalidade da cidade de Santiago de Compostela Lei 4/2004, do 28 de xuño, para a aplicación aos concellos de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra e Santiago de Compostela do réxime de organización dos municipios de gran poboación Proxecto de Lei de creación da Área Metropolitana de Vigo (BOPG, VI Lexislatura, núm. 715, 5 de febreiro de 2005) Proxecto de Lei de Administración local (BOPG, VI Lexislatura, núm. 727, 19 de febreiro de 2005)	Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia Lei 15/2004, do 29 de decembro, de modificación da Lei 9/2002, do 30 de decembro
VII 2005-Touriño (coalición PSdeG-PSOE+BNG)	-Lei de policía locais -Pacto Local -Organización funcional: comarcas, rexións, áreas metropolitanas	Lei 4/2007, do 20 de abril, de coordinación de policía locais	Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia

(1) Lei impugnada ante o Tribunal Constitucional por 52 senadores do PP (recurso de inconstitucionalidade núm. 1.880/1989), e derrogada pola Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia. Finalización por auto do Tribunal Constitucional do 16 de xuño de 1998, por falta de obxecto (BOE 155, do 30 xuño de 1998). (2) Lei impugnada polo Goberno da Nación ante o Tribunal Constitucional. Mediante a STC 86/1993, do 8 de marzo, foi desestimado o recurso.

Fonte: elaboración propia.

Este cambio incorpórase no discurso de investidura da IV Lexislatura (1993-1997), no goberno maioritario do PP -Fraga II-, expoñendo as realizacións levadas a cabo, segundo o Acordo do Consello de Goberno da Xunta de Galicia do 19 de decembro de 1990, que aproba un Plan de Desenvolvemento Comarcal:

O desenvolvemento das nosas comarcas e a dinamización das iniciativas locais constitúe unha estratexia profundamente arraigada na natureza xeográfica e social da nosa Comunidade Autónoma (...) Existe, ademais, na maioría das rexións europeas unha demanda crecente de elaboración de plans de desenvolvemento integrado que artellen as políticas de desenvolvemento local coas de medio ambiente e ordenación do territorio (...) Estes eran xa os principios inspiradores do Plan de desenvolvemento comarcal de Galicia, que deseñamos e experimentamos coa posta en marcha de catro comarcas piloto, e que agora se están a aplicar a outras dezaseis.

Para iso, na seguinte lexislatura, a culminación do modelo levará á implantación de novos instrumentos de acción territorial; en particular, á creación dunha rede de oficinas de desenvolvemento comarcal que, coordinadamente coas corporacións locais, as deputacións e a Xunta de Galicia, a través dun órgano específico, posibiliten incrementar a participación dos axentes públicos e privados e a posta en marcha dos procesos de dinamización interna que sexan convenientes para xerar novas iniciativas emprendedoras³³.

O rendemento lexislativo do cambio da *solución orgánica* proposta na axenda da III Lexislatura pola *funcional* é a Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal, ao amparo dos artigos 27.24 e 30.I.1 do Estatuto de autonomía sobre a promoción e o desenvolvemento comunitario, e o fomento e a planificación da actividade económica. A exclusión da comarca como solución orgánica queda un ano máis tarde consolidada na LALGA, cando na exposición de motivos se argumenta a decisión de renuncia a regular a comarca como entidade local, aínda que esta posibilidade é unha competencia expresamente asumida no artigo 40.1 do Estatuto de autonomía. Igualmente, a axenda política contén unha referencia importante sobre a organización territorial como é a modificación da planta municipal, que, incluso, a incardina coas políticas de desenvolvemento comarcal. O discurso de investidura di ao respecto:

Cómpre tamén que reflexionemos sobre os procesos de segregación municipal para evitar que, nunha dinámica de atomización, non teñan os concellos nin a dimensión nin os recursos mínimos para prestar eficazmente os servizos básicos esenciais. E é preciso, igualmente, reforzar os mecanismos de coordinación e consenso que teñen como obxectivo os plans de desenvolvemento comarcal, que constitúen o instrumento idóneo³⁴.

A pesar desta reflexión, o certo é que durante a Lexislatura se crean dous municipios novos por segregación: Burela, en 1995 (de Cervo), e A Illa de Arousa, en 1997 (de Vilanova de Arousa).

Non obstante, ao final da VI Lexislatura (2001-2005), o Goberno autonómico presenta un proxecto de Lei de creación da Área Metropolitana de Vigo³⁵. En principio, este proxecto de crear unha entidade local metropolitana, de acordo coa regulación establecida na LALGA, non se prevé na axenda política contida no discurso de investidura. O proxecto contaba coa vontade agregativa dos 14 concellos

³³ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia*, IV Lexislatura, Serie Pleno, núm. 3, 29 de novembro de 1993, pág. 58.

³⁴ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia*, IV Lexislatura, Serie Pleno, núm. 3, 29 de novembro de 1993, pág. 59.

³⁵ *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, VI Lexislatura, núm. 715, 5 de febreiro de 2005, páxs. 46.391-46.443.

que subscribiron o acordo para integrar a Área Metropolitana. Non obstante, o *iter legislativo* quedou suspendido coa cancelación anticipada da lexislatura, mediante a convocatoria de eleccións autonómicas para xuño de 2005 (Márquez, 2007).

A segunda axenda política na que se mesturan *vellos e novos mitos* corresponde á VII Lexislatura (2005), no goberno de coalición vencedora mínima (PSdeG-PSOE e BNG) -Tourinho-, coas seguintes referencias no discurso de investidura:

O Goberno galego impulsará un pacto local para que os concellos vexan formalmente recoñecidas as competencias que materialmente exercen na actualidade³⁶. Falaremos coa FEGAMP para acordar a participación dos entes locais nos ingresos da Comunidade Autónoma, con criterios de suficiencia financeira e de proporcionalidade. Apoiaremos tamén un novo modelo de financiamento a nivel estatal que faga posible a participación de todos os concellos nos ingresos do Estado. Propoño camiñar cara a unha nova organización funcional do territorio de Galicia, baseada en comarcas, rexións e áreas metropolitanas. A Xunta de Galicia traballará nunha política integral de seguridade pública que incluírá unha lei para a creación e o desenvolvemento da policía galega e a súa coordinación coas policía locais³⁷.

O discurso de investidura, no fragmento referido ás entidades locais, fundaméntase no acordo de goberno suscrito entre as dúas entidades políticas (cadro 2). No *Acordo*, a referencia a "comarcas, rexións e áreas metropolitanas" figura na epígrafe sobre os *entes locais*, baixo o impulso dunha "nova organización administrativa do territorio galego". Porén, na epígrafe dedicada á ordenación do territorio (*Territorio e sustentabilidade*), predetermina dúas áreas metropolitanas, Ferrol-A Coruña e Pontevedra-Vigo, á vez que menciona o impulso "das áreas metropolitanas, rexións urbanas e semiurbanas como espazo de planificación". Esta utilización, indistinta, de agregados figura tanto na *solución orgánica* ("organización administrativa") como na *solución funcional* ("planificación").

³⁶ O 20 de xaneiro de 2006 asinou o *Acordo entre a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) polo que se establece o contido e desenvolvemento do Pacto Local que rexerá na Comunidade Autónoma de Galicia*. Para unha análise deste *Acordo* e os antecedentes de lexislaturas anteriores nos que se introduciu na axenda política a subscripción dun pacto local, véxase Márquez (2006).

³⁷ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia*, VII Lexislatura, Serie Pleno, núm. 2, do 27 de xullo de 2005, páx. 10.

Cadro 2: O nivel territorial local no "Acordo sobre bases programáticas para a acción do goberno que asinan os grupos políticos PSdeG-PSOE e BNG" (xullo, 2005)

3. REXENERACIÓN DEMOCRÁTICA E PODERES PÚBLICOS. ENTES LOCAIS

O Goberno Galego impulsará un Pacto Local galego que teña como obxectivo recoñecer aos concellos as competencias que materialmente están a exercer na actualidade, así como garantirles a súa suficiencia financeira, por medio da reforma, en diálogo coa FEGAMP, da participación dos entes locais nos ingresos da Comunidade Autónoma, conforme criterios de suficiencia e proporcionalidade e da promoción dun novo modelo de financiamento municipal que permita a participación de todos os concellos nos ingresos do Estado, tendo en conta os criterios de extensión territorial, número de núcleos de poboación e dispersión poboacional.

O Goberno galego impulsará unha nova organización administrativa do territorio galego baseada en comarcas, rexións e as áreas metropolitanas.

O Goberno galego coordinará a actuación das deputacións provinciais galegas por medio dunha Lei de coordinación e da elaboración dun Plan Único de Obras e Servizos.

7. TERRITORIO E SUSTENTABILIDADE

Entendemos que unha nova modernización de Galicia esixe converter o territorio nun factor protagonista da competitividade e da igualdade e, polo tanto, nun axente activo de desenvolvemento económico e de cohesión social.

O Goberno galego propondrá que no PEIT e nos seus plans sectoriais complementarios se recolla o compromiso de acometer as infraestruturas necesarias en Galicia, estimadas nunha porcentaxe mínima do oito por cento do investimento total previsto para o dito Plan, co fin de contribuír á mellora da produtividade, do crecemento e á converxencia real.

Cómpre un Pacto polo Territorio que permita planificar e ordenar os usos con criterios de sustentabilidade ambiental, económica e social. Estará baseado no consenso e terá que ordenar os investimentos en infraestruturas, estabilizar o marco legislativo e afianzar o respecto ao territorio é ao medio ambiente urbano e rural.

-Aprobaremos as Directrices de Ordenación Territorial de Galicia.

-Artellamento do sistema de cidades no conxunto da eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

-Pulo das áreas metropolitanas, rexións urbanas e semiurbanas como espazo de planificación.

(...)

-Conservación dos núcleos rurais como asentamento poboacional diferenciado.

- Mellora da calidade do hábitat urbano.

-Xestión pública do urbanismo como criterio xeral reforzando as competencias municipais.

-Plan de Infraestruturas do Transporte, que será obxecto de debate no Parlamento, que concrete os investimentos e prazos nas infraestruturas que sexan competencia da Comunidade. O plan terá como obxectivos: garantir o acceso a vías rápidas de toda a poboación nun prazo inferior a 30 minutos, completar a estrutura básica de comunicacións interiores de Galicia por estrada; mellorar as conexións intermodais de portos e aeroportos; actuacións nas infraestruturas portuarias que coordinen e especialicen os portos galegos.

-A Xunta elaborará un plan de transporte público de proximidade nas áreas metropolitanas de Ferrol-A Coruña e de Pontevedra-Vigo. No seu deseño participarán as entidades locais, os axentes económicos e sociais, o operador ferroviario e as empresas de transporte.

(...)

-Billete único de transporte intermodal nas áreas urbanas e metropolitanas.

(...)

-Novo plan de residuos que contemple a planta de Sogama como unha incineradora de termo nun prazo de oito anos.

Agora ben, o discurso de investidura non deixa lugar a dúbidas: a proposta é “unha nova organización funcional do territorio de Galicia, baseada en comarcas, rexións e áreas metropolitanas”. Neste sentido, no seo do goberno de coalición, o PSdeG-PSOE postula unha *solución funcional*, conectada á ordenación do territorio, e non unha *solución orgánica* (creación de organización administrativa), como así se desprende das reiteradas manifestacións realizadas durante 2007³⁸.

3. O debate sobre os vellos e novos mitos ou a sorte da supramunicipalidade: as deputacións provinciais, comarcas e espazos metropolitanos

A pesar das medidas de impulso político, analizadas na epígrafe anterior, acerca do desenvolvemento competencial sobre o nivel territorial local establecido no Estatuto de autonomía de 1981, e exemplificadas na axenda política e o rendemento lexislativo autonómico, o discurso político mantén o debate contido en dous tipos de documentos: as propostas sobre a eventual reforma do vixente Estatuto de autonomía e as formuladas nos programas das eleccións autonómicas de xuño de 2005.

O primeiro bloque de documentos son os presentados, entre 2004 e 2006, pola Fundación Iniciativas 21 (auspicada, entre outros, por membros do PSdeG-PSOE), o Foro Novo Estatuto (impulsado polo BNG), e o Partido Popular de Galicia (PPdeG). O contido acerca do nivel territorial local rexístrase en varios bloques: sobre competencias e financiamento (cadro 3) e sobre a organización territorial (cadro 4).

En xeral, non se observan achegas moi diferentes ás xa recollidas no actual Estatuto de autonomía, con excepción dalgunhas matizacións respecto ao desempeño das competencias sobre réxime local e financiamento. Sobre a organización territorial e, en particular, a supramunicipalidade, existen coincidencias en canto a comarcas e áreas metropolitanas. No caso do BNG acentúase a creación de comarcas, posto que se obvia a existencia das deputacións provinciais. Na do PSdeG-PSOE (Fundación Iniciativas 21), menciónase expresamente a creación de “áreas metropolitanas, tres rexións urbanas e varios ámbitos supracomarcais a determinar”. Por último, as propostas do PPdeG manteñen a organización territorial existente no vixente Estatuto, e que matiza como propias (municipios, provincias, comarcas, parroquia rural), e menciona expresamente a posibilidade de creación de áreas metropolitanas.

Non obstante, nas bases do *Foro Novo Estatuto* (BNG), encóntrase a única mención expresa á necesidade de reformar a planta municipal, mediante “o impulso dunha decidida política de fusións actuada desde o consenso e o acordo democrático, coa finalidade de constituír entidades economicamente solventes, funcionais, dinámicas e ben xestionadas que permitan mellorar a prestación dos servizos e igualar a súa calidade en toda a Comunidade Autónoma”.

³⁸ Sirvan de exemplo dúas manifestacións ao respecto, a do presidente da Xunta de Galicia e as do conselleiro de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza. O presidente da Xunta, Sr. Pérez Touriño, nunha visita institucional ao Concello da Coruña, «anunciou que espera que “en breve, de maneira inmediata, a finais de ano ou inicios do próximo” se dea “luz ás directrices de ordenación do territorio de Galicia” que definirán as áreas metropolitanas do norte e do sur da comunidade. “Esas directrices de ordenación do territorio -engadiu ao respecto-, darán cabida con amparo normativo a esta grande área metropolitana do norte, da Coruña-Ferrol, ao igual que a do sur de Galicia, Vigo-Pontevedra”» (19 de novembro de 2007, <http://novas.xunta.es/node/7828>).

En canto ao conselleiro de Presidencia, Sr. Méndez Romeu, nunha visita institucional a Vigo, manifestou que «o obxectivo da Xunta é propoñer unha estrutura metropolitana “onde estean os que nuclean o desenvolvemento económico”, “os que representan ese artellamento territorial”. Igualmente, sinalou que “existe unha escala para resolver a prestación de servizos supralocais e que se pode facer a través de figuras existentes e existe a necesidade de artellar unha estrutura que responda a estas necesidades de planificación do territorio”» (21 de novembro de 2007, <http://novas.xunta.es/node/7857>).

Cadro 3: Documentos de bases para a reforma do Estatuto de autonomías de Galicia (2004-2006). O nivel territorial local: competencias e financiamento

FUNDACIÓN INICIATIVAS 21

BASES PARA A REFORMA DO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA, outubro, 2004

BASE IV. DAS COMPETENCIAS DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA

3. A Comunidade Autónoma de Galicia terá competencia exclusiva, polo menos, sobre as seguintes materias:

-A organización e estrutura das súas institucións de autogoberno, así como o réxime xurídico do persoal ao servizo das mesmas.
-A regulación dos procedementos administrativos aplicables polas administracións autonómica e local.

-As normas e procedementos electorais para a elección dos órganos de goberno da Comunidade Autónoma e das entidades locais, municipais e supramunicipais, situadas en territorio galego.

-O réxime das entidades locais, municipais e supramunicipais, con observancia da súa autonomía.

-A creación e regulación da Policía da Comunidade Autónoma de Galicia. Deseño e implementación das políticas públicas de seguridade, incluída a seguridade viaria. Coordinación das policía locais, da policía autonómica e das forzas e corpos de seguridade do Estado mediante a creación da Xunta de Seguridade de Galicia.

BASE X. FACENDA PÚBLICA GALEGA

As transferencias estatais para o financiamento das corporacións locais integraranse plenamente no orzamento de Galicia, que establecerá un sistema propio de financiamento da Administración local galega, que permita adaptar o financiamento local ás características do territorio e da organización local galegas, que corrixa a discriminación existente entre grandes cidades e concellos pequenos e os desequilibrios actuais na participación dos concellos nos ingresos do Estado. O Parlamento de Galicia aprobará unha Lei galega de facendas locais que operará como referencia básica do financiamento municipal galego e que permitirá o establecemento de criterios de repartición específicos e a creación dun Fondo efectivo de financiamento local, que aglutine as transferencias estatais e a participación nos ingresos da Xunta de Galicia.

FORO NOVO ESTATUTO (BNG)
BASES PARA UN NOVO ESTATUTO DE GALIZA, febreiro, 2005

BASE XII. AS COMPETENCIAS

1.- No marco do novo Estatuto corresponde á Comunidade Autónoma galega competencia exclusiva, que se determinará en cada caso no seu preciso contido e alcance, cando menos sobre as seguintes materias:

-Organización e réxime xurídico da Administración autonómica e do réxime estatutario do seu funcionariado; réxime dos gobernos e administracións locais de Galiza, como competencia exclusiva e excluínte que permita o establecemento dun modelo territorial propio adaptado ás peculiaridades de Galiza e á súa evolución futura; normas procesuais e procedementos administrativos que se deban aplicar polas administracións autonómica e locais galegas.

-Seguridade pública; protección das persoas e dos bens e todas as funcións gobernativas e de seguridade que establezan as leis; o réxime da súa propia Policía Autonómica, con competencias xerais e mesmo as de Policía Xudicial; coordinación das Policía Locais e regulación dos servizos de seguridade privada.

BASE XIV. O FINANCIAMENTO PÚBLICO DO PODER GALEGO. O SISTEMA FISCAL E A FACENDA GALEGA

4. Como concreción dos devanditos principios de autonomía e redistribución, os recursos financeiros do Poder galego comporanse, ademais do endebedamento, da totalidade dos tributos exaccionados en Galiza e de dúas ferramentas redistributivas distintas: as subvencións incondicionadas doutras facendas territoriais que gocen dun maior grao de suficiencia financeira e mais as subvencións finalistas dos fondos estatais e da UE que teñan por causa ou obxectivo a cohesión ou o desenvolvemento territorial.

PPdeG

65 PROPOSTAS PARA A REFORMA DO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA, xuño, 2006

11-. O establecemento no Estatuto de listas de materias de competencia da Comunidade Autónoma nas que necesariamente o lexislador autonómico deberá atribuír facultades normativas e executivas aos municipios, provincias e entidades locais supramunicipais, na liña das propostas formuladas pola FEMP e a FEGAMP neste ámbito.

14-. A atribución ás entidades locais galegas do dereito a intervir, directamente ou por medio das súas entidades representativas, nos procedementos normativos, de planificación e decisión da Comunidade Autónoma, cando lles afecten de modo directo. Este dereito incluír á atribución ás entidades locais da facultade de iniciativa legislativa perante o Parlamento galego.

12-. A garantía ás entidades locais galegas do dereito a un financiamento fundamentalmente incondicionado, da asignación dos recursos necesarios para a adecuada execución de calquera atribución, transferencia ou delegación de competencias ou encomenda de xestión que reciban da Comunidade Autónoma, e dunha compensación económica tanto nos casos de imposición por parte da Comunidade Autónoma de obrigas que entrañen novos gastos ou ampliación dos xa existentes, como nos de perda ou minoración das posibilidades de crecemento futuro dos seus ingresos.

13.- Así mesmo, preverase a creación dun fondo de compensación interterritorial destinado aos municipios menos favorecidos, que se distribuirá consonte os criterios básicos que estableza o propio Estatuto.

Cadro 4: Documentos de bases para a reforma do Estatuto de autonomía de Galicia (2004-2006).
O nivel territorial local: a organización territorial

FUNDACIÓN INICIATIVAS 21

BASES PARA A REFORMA DO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA, outubro, 2004

BASE V. A ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE GALICIA

1. O presente Estatuto establece como un dos eixes do autogoberno de Galicia as bases para un modelo territorial propio, baseado nun novo réxime local que evite o solapamento e a acumulación de administracións territoriais e que garanta para Galicia a competencia exclusiva e excluínte para legislar sobre os gobernos locais e as supraestruturas municipais que se desexen establecer.

2. A organización territorial articularase sobre novas estruturas supramunicipais creadas por lei do Parlamento de Galicia: dúas áreas metropolitanas, tres rexións urbanas e varios ámbitos supracomarcas a determinar.

3. A relación entre a Xunta e os entes locais, municipais e supramunicipais de Galicia realizarase de acordo cos principios de autonomía local e cooperación institucional.

4. A Carta europea da autonomía local, e moi especialmente o principio de subsidiariedade, informarán o novo réxime local galego e as relacións entre as entidades locais e as institucións de autogoberno de ámbito autonómico.

5. Institucionalizarase a Rede de Cidades de Galicia, que articulará as diferentes áreas urbanas mediante a dotación de infraestruturas (autovías e trens rápidos), transportes de proximidade (mediante criterios de billete único e intermodalidade) e autopistas de información, sempre respectuosas co medio ambiente e cun desenvolvemento sostible.

6. O Parlamento de Galicia aprobará unha lei de desenvolvemento rural, dotada dun fondo específico para a implementación de políticas de converxencia, baseada nun plano estratéxico de desenvolvemento rural e a creación dun índice de cohesión para frear o despoboamento e reactivar economicamente as zonas rurais.

7. Para os efectos do presente Estatuto enténdese por litoral de Galicia a franxa costeira que vai desde a liña de baixamar ou, no seu caso, desde as liñas base, até 1.000 metros terra adentro. Neste espazo o exercicio de competencias estatais de execución estará condicionado pola previa autorización da Comunidade Autónoma galega.

FORO NOVO ESTATUTO (BNG)
BASES PARA UN NOVO ESTATUTO DE GALIZA, febreiro, 2005

BASE VIII. A ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE GALIZA

1. Mercé á competencia exclusiva e excluínte que a Galiza lle corresponde sobre a súa organización territorial e sobre o réxime dos seus entes locais, o novo Estatuto establecerá un modelo propio, "interiorizado" na Comunidade Autónoma, afastado do imposto carácter bifronte dos entes locais e da inútil superposición de figuras correspondentes a sistemas distintos, que sexa quen de conciliar as esixencias da nosa tradicional forma de asentamento convivencial coas dunha organización territorial e administrativa flexíbel, operativa e eficaz, propia dunha sociedade democrática moderna e en proceso de acelerada urbanización.

2. O novo esquema organizativo territorial deberá pivotar ao redor da estrutura estendida con éxito na Europa menos influída polo centralista modelo napoleónico: a comarca, a rexión urbana, o *county*, o *kreis*, ou calquera outra denominación que, en definitiva, aluda a unha realidade similar.

3. Sobre esta base, a configuración local arbitrarase en calquera caso sobre un dobre nivel: o concello, como entidade participativa e próxima da convivencia local, e a "comarca/rexión urbana", como entidade organizativa e prestadora de servizos públicos coa eficacia necesaria polas súas dimensións territorial e poboacional.

4. O número de concellos de Galiza reducirase de forma notoria, en atención á súa viabilidade social, económica e funcional, mediante o impulso dunha decidida política de fusións actuada desde o consenso e o acordo democrático, coa finalidade de constituír entidades economicamente solventes, funcionais, dinámicas e ben xestionadas que permitan mellorar a prestación dos servizos e igualar a súa calidade en toda a Comunidade Autónoma.

A funcionalidade da parroquia rural limitarase aos concellos que teñan este inequívoco carácter, e poderá, de forma potestativa, servir para estruturar internamente o termo municipal e o Concello, en canto órgano de goberno, e para xestionar concretos bens ou servizos do seu ámbito.

5. A figura "comarca/rexión urbana" configurarase, por riba dos seus aspectos tecnocráticos, como un ente político democrático, unha sorte de federación dos concellos do seu territorio que incrementará, de maneira simultánea, a eficiencia técnica e a participación política tan acaída ás entidades locais e á súa administración de inmediatez.

6. As novas "comarcas/rexións urbanas" poderán engarzarse, se for o caso, coa Comunidade Autónoma como administración periférica dela, incrementando a desexábel descentralización, e aproveitando de maneira máis eficiente os recursos públicos.

PPdeG

65 PROPOSTAS PARA A REFORMA DO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA, xuño, 2006

10-. Recoñecemento no Estatuto como entidades locais propias de Galicia das áreas metropolitanas, para atender as necesidades de planificación conxunta e coordinación do exercicio das competencias municipais nas grandes aglomeracións urbanas galegas. Áreas que se engadirían ás entidades locais que xa teñen garantida a súa autonomía na Constitución (municipios e provincias) e ás entidades locais xa recollidas no Estatuto (parroquias rurais e comarcas).

Fonte: elaboración propia.

O segundo bloque de documentos son as propostas formuladas polos tres partidos anteriormente considerados nos programas das eleccións autonómicas de xuño de 2005. Igualmente, non se observa ningunha diferenza significativa das mencionadas polos partidos citados para a eventual reforma do Estatuto de autonomía, respecto ao réxime local e o financiamento (cadro 5), a creación de comarcas e áreas metropolitanas (cadro 6), o papel das deputacións provinciais, a reforma da planta municipal (BNG) e incluso se fai unha mención expresa á cuestión do asociacionismo voluntario municipal (cadro 7).

Cadro 5: O nivel territorial local nos programas electorais do PPdeG, PSdeG-PSOE e BNG para as eleccións autonómicas de xuño de 2005

1. Réxime local

PSdeG-PSOE

Un dos eixes do autogoberno de Galicia consistirá en poñer as bases para un modelo territorial propio, baseado nun novo réxime local que evite o solapamento e a acumulación de administracións territoriais e que garanta para Galicia a competencia exclusiva e excluínte para legislar sobre os gobernos locais e as supraestruturas municipais que se desexen establecer.

BNG

O goberno do BNG traballará para que, por medio das reformas estatutarias e constitucionais precisas, Galiza ostente competencia exclusiva para a organización do noso réxime local, superando deste xeito o carácter bifronte dos entes locais que, na práctica, redunda nunha ineficiente superposición de niveis administrativos.

2. Financiamento local

PPdeG

O PP defende un Pacto de Estado para o financiamento local, que implique a todas as Administracións baixo unha idea de solidariedade, corresponsabilidade e colaboración mutua, e que se marque como obxectivo, a través da descentralización competencial e das modificacións normativas que procedan, a xestión, por parte dos concellos, dunha porcentaxe sensiblemente maior do gasto público, respecto da que agora mesmo levan a cabo. O actual Libro Branco para a reforma da Administración Local non fai referencia ningunha á cuestión do financiamento, e mesmo a FEMP acordou que non estudará este Libro Branco ata que contemple o financiamento dos concellos. Nunha reunión de todas as Comunidades Autónomas gobernadas polo PP, pediu-se ao Ministerio de Administracións Públicas a creación dunha Comisión Ministerio-Comunidades Autónomas-Concellos para darlle unha solución a este problema. Desde Galicia estamos empeñados en que se consiga un pacto de Estado coa Administración central, as comunidades autónomas e a FEMP, abordando de xeito definitivo o financiamento dos nosos concellos.

2. Financiamento local

PSdeG-PSOE

- A promulgación dunha Lei de facendas locais de Galicia, para concretar os principios de transparencia e equidade na asignación de fondos públicos.
- Garantir a suficiencia, desenvolvendo a previsión normativa sobre participación municipal en tributos da Comunidade Autónoma e establecendo os criterios de financiamento para as transferencias competenciais a favor dos entes locais.
- Integrar nos criterios de distribución elementos de equidade e niveladores (dispersión da poboación, nivel de cobertura dos servizos, etc.).
- Favorecer a progresiva converxencia do nivel de esforzo fiscal dos concellos pequenos e medianos cos comparables noutras comunidades autónomas, para favorecer a súa autonomía e suficiencia fiscal.
- Incentivar fiscalmente a creación de mancomunidades de servizos.
- A transferencia de servizos e competencias aos concellos e entidades mancomunadas con capacidade de xestión deberá garantir o seu financiamento suficiente e estable, cun índice de evolución similar ao dos tributos autonómicos, así como os fondos de investimento de se detectar déficit de infraestruturas.

BNG

- Estabelecemento, con dotación suficiente, dun Fondo de Suficiencia Financeira Local que dote os distintos concellos dunha capacidade de actuación e investimento mínimo que permita mellorar a calidade e cantidade dos servizos que prestan.
- Promover un novo modelo de financiamento municipal que permita a participación dos pequenos concellos nos ingresos do Estado, tendo en conta os criterios de extensión do territorio, número de núcleos e dispersión poboacional.

Programas electorais: PPdeG (2005), PSdeG-PSOE (2005) e BNG (2005).

Fonte: elaboración propia.

Non obstante, nas propostas do PSdeG-PSOE obsérvase a dualidade (*solucións orgánicas e funcionais*) respecto aos espazos metropolitanos, é dicir, a súa creación como organización territorial, incluso predeterminando a creación de dúas áreas metropolitanas (non se menciona qué espazos) e a “institucionalización da agrupación de municipios das áreas urbanas en torno a planos territoriais con participación autonómica”. Esta segunda posición é a que tamén se incorpora ao *Acordo sobre bases programáticas para a acción do goberno que asinan os grupos políticos PSdeG-PSOE e BNG* (xullo, 2005), e que no discurso de investidura (VII Lexislatura) se postula -epígrafe anterior- como proposta de “unha nova organización funcional do territorio de Galicia” que inclúe, pola súa vez, comarcas e rexións. Efectivamente, no *Acordo* despéxase que as dúas *áreas metropolitanas funcionais* son Ferrol-A Coruña e Pontevedra-Vigo. Non obstante, no seu programa electoral define tres graos: áreas metropolitanas (A Coruña-Ferrol e Vigo-Pontevedra-Arousa); áreas urbanas (Santiago de Compostela, Ourense e Lugo); e dous espazos urbanos intermedios, pero sen mencionar o ámbito territorial. Pero, ata o momento, o que parece claro é que o impulso político desde o goberno autonómico se decanta cara a *solucións funcionais*, vinculadas á ordenación do territorio, e non ás *orgánicas* (creación de entes locais)³⁹.

³⁹ Véxase sobre estas posicións as manifestacións rexistradas na nota 11.

Cadro 6: O nivel territorial local nos programas electorais do PPdeG, PSdeG-PSOE e BNG para as eleccións autonómicas de xuño de 2005

3. Comarcas / Áreas metropolitanas

PPdeG

En coherencia co estímulo da agrupación de concellos, porque cremos na capacidade de mellorar os servizos aos cidadáns, apostamos decididamente pola creación das Áreas Metropolitanas como fórmula para integrar e aproveitar o enorme potencial das conurbacións urbanas que existen en Galicia, sobre a base das grandes cidades, que deben funcionar como os grandes polos de desenvolvemento da nosa Comunidade Autónoma, continuando, en consecuencia, o camiño xa iniciado co proxecto de Lei de creación da Área Metropolitana de Vigo.

PSdeG-PSOE

Organización territorial

A organización territorial articularase sobre novas estruturas supramunicipais creadas por lei do Parlamento de Galicia: dúas áreas metropolitanas, tres rexións urbanas e varios ámbitos supramunicipais a determinar.

Territorio e medio ambiente

Áreas metropolitanas:

1. Impulsaremos as medidas lexislativas que fomenten a institucionalización da agrupación de municipios das áreas urbanas en torno a planos territoriais con participación autonómica.
2. Estableceremos nas Directrices de Ordenación Territorial os ámbitos supramunicipais das áreas metropolitanas de A Coruña-Ferrol e Vigo-Pontevedra-Arousa, das áreas urbanas de Santiago de Compostela, Ourense e Lugo e dos espazos urbanos intermedios.
3. Potenciaremos as áreas metropolitanas, as áreas urbanas e os espazos urbanos intermedios como marco urbano da planificación territorial e sectorial supramunicipal.
4. Elaboraremos plans territoriais integrados, que articulen os grandes nodos metropolitanos e doten de coherencia supramunicipal o seu proceso de desenvolvemento urbano.
5. Transferiremos ás áreas metropolitanas as competencias autonómicas, provinciais e locais necesarias para alcanzar os seus obxectivos, así como os recursos económicos que permitan executalos.
6. Adaptaremos a infraestrutura administrativa autonómica, provincial e municipal á nova realidade metropolitana, evitando duplicidade de medios e gastos.
7. Coordinaremos a planificación urbanística dos concellos integrados en áreas metropolitanas, áreas urbanas e espazos urbanos intermedios supramunicipais (...).
8. Impulsaremos a elaboración e execución de plans sectoriais e territoriais das áreas urbanas e dos espazos urbanos intermedios supramunicipais para abordar a planificación das infraestruturas de comunicación e transporte, do abastecemento e saneamento de augas, da protección e rexeneración do medio ambiente; do solo empresarial e da política pública de vivenda.

BNG

A comarca é a unidade territorial básica, chave na ordenación do territorio. Nela é onde se poden concretar e acubillar todas as implantacións necesarias para a vida económica, social e cultural das poboacións dos concellos e parroquias integrados en cada unha.

Elaboración dos Plans Directores dos distintos ámbitos que conforman a estrutura organizativa territorial de Galiza, nomeadamente no ámbito comarcal, rural e urbano -áreas metropolitanas-, ou ben de unidades operativas de carácter supramunicipal ou supracomarcal conformadas por territorios complementarios ou homoxéneos.

Programas electorais: PPdeG (2005), PSdeG-PSOE (2005) e BNG (2005).

Fonte: elaboración propia.

Cadro 7: O nivel territorial local nos programas electorais do PPdeG, PSdeG-PSOE e BNG para as eleccións autonómicas de xuño de 2005

4. Asociacionismo municipal

PPdeG

O PP impulsará decididamente as fórmulas supramunicipais para conseguir entidades locais máis fortes, estruturadas e preparadas para posibilitar que os veciños dos concellos pequenos reciban os mesmos servizos e coa mesma calidade que os das vilas e urbes máis grandes.

A tal fin, arbitrará medidas económicas e lexislativas que potencien a creación e prestación de servizos polas mancomunidades e consorcios, establecendo criterios preferentes para posibilitar o acceso ás axudas públicas e, ao mesmo tempo, adoptaranse disposicións normativas que favorezan a prestación de servizos polos concellos baixo fórmulas asociativas.

PSdeG-PSOE

A Xunta de Galicia facilitará, mediante os cambios na nova Lei de administración local de Galicia, e incentivará as experiencias de colaboración intermunicipal para a prestación de servizos aos cidadáns, a través de fórmulas diversas (mancomunidades, áreas metropolitanas, consorcios). Fomentárase a presenza das deputacións provinciais para favorecer o compromiso dos pequenos e medianos concellos.

5. Deputacións provinciais

PPdeG

As deputacións deben seguir xogando un papel fundamental no tecido local galego. Continuaremos apostando pola potenciación das súas funcións á hora de garantir o desenvolvemento cohesionado e equilibrado das catro provincias galegas, establecendo as fórmulas de colaboración coa Comunidade Autónoma que sexan precisas para que continúen, sen desbotar as medidas modernizadoras que sexan necesarias, desempeñando ese papel primordial.

PSdeG-PSOE

As deputacións provinciais deben ser materia de reflexión para precisar o seu papel no entramado institucional. Desde a Xunta de Galicia pódese cooperar neste proceso de redefinición, que debe ter lugar en varias direccións:

-A potenciación do seu papel como institucións prestameiras de servizos de asistencia e apoio aos concellos, xogando un papel supletorio das capacidades municipais, nos ámbitos económico, xurídico e técnico.

-As deputacións deben transformarse nun auténtico Consello Xeral dos concellos da provincia.

-A coordinación coas administracións locais do seu ámbito e a Administración autonómica para a configuración de redes temáticas ou especializadas que aumenten a eficacia no uso dos recursos e permitan atender mellor os cidadáns.

-A descentralización das deputacións, configurando polos de prestacións de servizos nas áreas urbanas e cabeceiras rexionais, de ser o caso.

-Un novo deseño dos Plans provinciais, para integrar o papel da Comunidade Autónoma, favorecer o equilibrio territorial do investimento así como a autonomía local, garantindo ademais un uso equitativo e transparente dos recursos públicos. Este novo deseño debe reflectirse na Lei de facendas locais de Galicia.

5. Deputacións provinciais

BNG

Seguimos a pensar que o nivel provincial, procedente dunha división administrativa do territorio que descoñece a realidade xeográfica e poboacional do noso país, carece de sentido na Galiza de hoxe e que debe ser substituído por un novo esquema organizativo territorial. Porén, en tanto estas reformas estatutarias e constitucionais non se efectivizaren, a Administración galega actuará, para o exercicio das súas funcións, sobre unha base comarcal e non provincial e coordinará a actuación das deputacións provinciais galegas por medio dun Plan único de obras e servizos. O BNG entende que este nivel comarcal e metropolitano debe completarse co municipal.

6. Reforma da planta municipal

BNG

Un nivel municipal que, pensamos, debería ser repensado e reformulado. Xa que, ben que é certo que o número de concellos de Galiza -315- é incomparablemente menor, en termos relativos, aos máis de 8.000 existentes no conxunto do Estado, tamén é verdade que a viabilidade de moitos concellos rurais -do punto de vista poboacional e financeiro- obriga a reflexionar acerca dunha posíbel racionalización da planta municipal galega completándoa, alí onde esta continúe a ser unha realidade viva, co recoñecemento xurídico das parroquias rurais. É, pois, vontade do goberno do BNG abrir un amplo debate sobre esta cuestión, sobre a base dos estudos xa existentes e coa participación da FEGAMP, co fin de acadar uns concellos solventes, funcionais, dinámicos e ben xestionados que permitan mellorar a prestación dos servizos e igualar a súa calidade en todo o país.

Programas electorais: PPdeG (2005), PSdeG-PSOE (2005) e BNG (2005).

Fonte: elaboración propia.

En definitiva, mantéñense os *vellos mitos* de *solución orgánica* (novas entidades locais supramunicipais intermedias entre o municipio e a provincia), pero as propostas oriéntanse cara a *solucións funcionais* (creación de ámbitos comarcais e metropolitanos para a planificación do territorio) que, como *novos mitos*, non despexan se é posible harmonizar esta especie de cohabitación entre ambas as solucións. Sobre todo, porque a orientación dos cambios son distintos. A *solución orgánica* traería consigo redefinir toda a organización territorial, desde a reforma da planta municipal (incluída a función da parroquia rural e dos distritos urbanos), o financiamento e competencias locais, así como a discusión sobre se se aposta por modelos intermunicipais (mancomunidades estables e definidas nas súas competencias e financiamento, e consorcios) ou ben supramunicipais (xa se denominen comarcas, comarcas urbanas, rexións ou áreas metropolitanas). Ademais da modernización e redefinición das deputacións provinciais como entidades locais, urxe revisar a institucionalización contida na LRBRL e na LALGA.

Non obstante, as *solucións funcionais* son conservacionistas á fin, posto que non se cuestiona a organización territorial actual, por exemplo, a reforma da planta municipal e, de ser o caso, a necesidade de resolución da coordinación entre a Xunta de Galicia e as deputacións provinciais. Sobre a intermunicipalidade (mancomunidades) non se aborda ningunha reforma substantiva, pero recobran valor as posibilidades do instrumento do consorcio como unha especie de gobernanza (integración de administracións públicas de diverso nivel territorial e outros actores sociais), posto que na orientación funcional prima o liderado do goberno autonómico para vertebrar as políticas públicas da súa compe-

tencia sobre espazos supramunicipais (comarcas e áreas metropolitanas). En definitiva, nesta era da subsidiariedade, do goberno multinivel e en rede, o que cabe definir é xustamente unha cuestión non resolta satisfactoriamente desde a Constitución de 1978, a *cuestión local* no Estado das Autonomías, posto que a *cuestión rexional* ocupou e segue ocupando o centro do debate político.

Despois de analizar as posicións existentes no debate da organización territorial, de acordo cos citados documentos de referencia, realizamos algunhas consideracións desde unha posición *orgánica* sobre a institucionalización das deputacións provinciais, e das comarcas e espazos metropolitanos.

3.1. As deputacións provinciais

A institución decimonónica creada no marco dun Estado centralizado resistiu o paso do tempo e perdurou durante os sucesivos réximes políticos que se sucederon, aínda que adaptada funcionalmente segundo o marco constitucional correspondente. A evolución efectiva da provincia como demarcación da Administración do Estado á súa consideración de entidade local prodúcese no Estatuto provincial de 1925. No entanto, será a Constitución de 1978 a que establece que a provincia é unha entidade territorial que goza de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses (art. 137), defínese como “unha entidade local con personalidade xurídica propia, determinada pola agrupación de municipios”, e á vez como “división territorial para o cumprimento das actividades do Estado” (art. 141.1), e que “o Goberno e a Administración autónoma das provincias estarán encomendados a deputacións” (art.141.2).

Por tanto, a delimitación, a personalidade xurídica e a garantía institucional da autonomía provincial é clara. A provincia é unha circunscrición electoral (art. 68.2 e 69.2 CE) e o ámbito territorial para o desenvolvemento e xestión das competencias e funcións das comunidades autónomas, así como para a execución das competencias que poidan ser delegadas polo Estado ás deputacións provinciais.

Os problemas de identidade das deputacións provinciais de réxime común prodúcense a partir do establecemento do Estado autonómico. Neste sentido enmárcase a Lei 6/1980, do 17 de decembro, sobre transferencia urxente e plena das deputacións catalás á Generalitat de Cataluña, unha das primeiras leis desta Comunidade, co obxectivo de superar as institucións provinciais⁴⁰. En consecuencia, a identidade das deputacións provinciais de réxime común no Estado autonómico quedou diminuída e limitada pola LRBRL e a lexislación de réxime local das comunidades autónomas, incluída a citada lexislación sobre coordinación. A diferenza co encaixe institucional que teñen as deputacións forais na Comunidade Autónoma vasca é notoria, e non só porque xestionan o concerto económico. As deputacións forais teñen un marco competencial nesta Comunidade Autónoma na que se distinguen as de carácter exclusivo, por exemplo, o réxime electoral municipal, e das entidades locais menores, demarcacións municipais e supramunicipais, entre outras. Pero tamén lles corresponde o desenvolvemento e a execución das normas emanadas das institucións comúns vascas, a execución, dentro do seu territorio, da lexislación das institucións comúns, e o desenvolvemento normativo e a execución da lexislación básica do Estado naquelas materias atribuídas á competencia exclusiva daquelas.

En resumo, as consideracións que extraemos do devir institucional das deputacións provinciais son as seguintes:

⁴⁰ A sentenza do Tribunal Constitucional 32/1981, do 28 de xullo, sobre o recurso interposto contra a citada lei fixou unha posición doutrinal contra a súa desaparición e proclamou a “garantía institucional” da autonomía local destes entes. Na mesma liña doutrinal sitúase a STC 27/1987, do 27 de febreiro, sobre o recurso interposto contra a Lei 2/1983, do 4 de outubro, da Generalitat Valenciana, pola que se delegan determinadas funcións propias das deputacións provinciais para a Comunidade Autónoma Valenciana.

- a) O recoñecemento da provincia como entidade territorial local recoñecida constitucionalmente só poderá suprimirse mediante unha reforma constitucional, aínda que non supoña, eventualmente, a súa desaparición como división territorial para o cumprimento das actividades do Estado ou como circunscrición electoral nas eleccións a Cortes Xerais. Esta última división tamén se recolle no Estatuto de Galicia para as eleccións autonómicas, no que se establece que a circunscrición electoral será, en todo caso, a provincia (art. 11.4).
- b) No Estatuto de Galicia inclúese a posibilidade de establecer unha Administración indirecta da Xunta de Galicia mediante a asignación de competencias ás deputacións provinciais e outros entes locais recoñecidos no Estatuto, é dicir, a xestión ordinaria por estas dos seus servizos periféricos (art. 41 EG). Pero na disposición adicional terceira do Estatuto de Galicia aínda se prevén outras accións: "1. A Xunta coordinará a actividade das deputacións provinciais de Galicia en canto afecte directamente o interese xeral da Comunidade Autónoma, e para estes efectos uniranse os orzamentos que aquelas elaboren e aproben ao da Xunta de Galicia. 2. A Xunta poderá encomendar a execución dos seus acordos ás deputacións provinciais. Estas exercerán as funcións que a Xunta lles transfira ou delegue".

Non obstante, a previsión estatutaria foi noutra dirección distinta da indicada, como sucede noutras comunidades autónomas (art. 4.4 do Estatuto de autonomía de Andalucía). Por tanto, unha reforma do Estatuto de Galicia tería que reformular a regulación establecida, sobre todo tendo en conta o contexto histórico en que se elaboraron e aprobaron os estatutos de Galicia e Andalucía, coa recondución do proceso autonómico (*Acordos Autonómicos* de 1981). Esta reforma estaría vinculada tamén, dado o caso, á constitucional.

- c) Mentres que o marco institucional existente non sexa modificado, se é que realmente se dan as condicións de vontade e oportunidade política, as deputacións provinciais terían que afondar na súa condición de entidade local, cuxa lexitimidade democrática deriva dos gobernos locais. Neste sentido, consideramos as cuestións seguintes:
- O perfeccionamento da elección dos deputados provinciais, porque o sistema electoral vixente penaliza, sobre todo, as agrupacións electorais de independentes e, por extensión, os partidos de ámbito estritamente local. De aí que a representación provincial recaia sobre todo en partidos de ámbito estatal e de ámbito non estatal (nacionalistas/rexionalistas), e para ter posibilidades de acceso ás deputacións terían que constituírse e competir nas eleccións locais partidos de ámbito comarcal e provincial. Unha fórmula podería ser a regulada para as eleccións aos Consellos Comarcais en Cataluña, que establece a posibilidade de asociación das agrupacións de electores para poder acceder á representación comarcal (art. 20.4 da Lei 22/1987).

A previsión contida na lexislación comarcal catalá non sería de desbotar, por analogía, para a elección dos deputados provinciais, posto que o procedemento non difire, ao ter como base os resultados das eleccións locais nas circunscricións ou partidos xudiciais. Non obstante, os pronunciamentos xurisprudenciais e os acordos da Xunta Electoral Central sobre este particular rexeitan a posibilidade de acumular ou asociar os mandatos das agrupacións de electores para a elección dos deputados provinciais. Neste sentido, consideran que con ese criterio se abre o camiño á creación de partidos ou asociacións políticas á marxe da legalidade establecida para o efecto. Agora ben, unha cousa é unha posibilidade cando non aparece regulada de maneira explícita na LOREG e outra cousa é se se establece a previsión voluntaria da asociación de agrupacións de electores coma no caso da lexislación comarcal de Cataluña.

- A existencia das deputacións provinciais xustifícase funcionalmente pola súa orientación á asistencia de diversa natureza aos municipios de menor poboación -en Galicia a LALGA fixa o limiar nos de menos de 20.000 habitantes-, o que implica o seu reforzamento como entidade local e para as entidades locais. Isto significa que en Galicia a súa acción se orienta a 296 municipios (o 93,9% do total), que comprenden o 52,9% da poboación, coa seguinte distribución dos municipios por provincias: o 99% dos de Ourense, o 98,5% dos de Lugo, o 90,4% dos da Coruña, e o 87,1% dos de Pontevedra.
- Unha política de fusión de municipios tería un efecto redutor no nivel asistencial se aumentasen as capacidades e recursos para a prestación de servizos públicos. Igualmente, os sistemas de colaboración poden articularse mediante fórmulas derivadas da Administración institucional, convenios e consorcios nos que os gobernos locais participen na xestión. A territorialización dos servizos é outra fórmula ensaiada por outras deputacións provinciais.
- A dirección política susténtase na representación política derivada das eleccións locais, pero non deu cabida á participación dos gobernos locais, para remediar, en parte, exclusións como a sinalada respecto ás agrupacións electorais de independentes, como indicabamos anteriormente. Non hai que esquecer que a representación política é indirecta, é dicir, son os concelleiros os electores e os elixidos como deputados provinciais por circunscricións, o que non supón ningunha cota de representación por municipios. Emporiso, en virtude da potestade de autoorganización faltaría articular un consello provincial de municipios, de carácter consultivo -se non se regula lexislativamente na LALGA-, e non faltan analoxías neste sentido, como as que nos ofrece a regulación electoral autonómica das entidades comarcais en Aragón e Cataluña. É unha forma de harmonizar a representación democrática indirecta coa participación de todos os gobernos locais, que son precisamente os destinatarios das políticas públicas da corporación provincial. Tamén, nunha posible reforma do Estatuto de autonomía, a Xunta de Galicia podería asumir a competencia de regulación do sistema electoral das deputacións provinciais, en coherencia coa organización territorial. Están os precedentes das Xuntas Xerais dos Territorios Históricos do País Vasco, no marco do seu recoñecemento constitucional dos dereitos forais, e nas Illes Balears respecto aos Consellos Insulares. Neste sentido, o sistema electoral das citadas entidades supramunicipais comarcais é regulado polas comunidades autónomas que as crearon.
- Por último, a modernización das deputacións provinciais en Galicia está vinculada ao reforzamento como entidade territorial local e unha acción dirixida cara ao resto de entidades locais que supere a funcionalidade meramente asistencial aos municipios con recursos e capacidades insuficientes. No suposto da revisión e nova proposta de creación de redes ou entes supramunicipais que superen os tipificados no noso réxime local básico e autonómico (mancomunidade, área metropolitana, comarca, consorcio local), comportaría a necesidade dunha adaptación ao novo marco institucional respecto ao marco competencial, que podería verse afectado.

3.2. As comarcas e os espazos metropolitanos

A LALGA só regulou a creación de áreas metropolitanas e exclúe as comarcas polas razóns contidas na propia exposición de motivos, mentres que a Xunta de Galicia optou por un tipo de *comarcalización funcional* que non ten nada que ver cunha regulación da comarca como entidade local, máxime

cando no Estatuto de autonomía de Galicia se proclama a posibilidade de “recoñecer a comarca como entidade local con personalidade xurídica e demarcación de seu. A comarca non suporá, necesariamente, a supresión dos municipios que a integren” (art. 40).

Tanto a figura da área metropolitana como a da comarca teñen implicacións institucionais e de perdurabilidade diferentes das figuras asociativas voluntarias. Parece claro que estas opcións implican unha racionalidade de orde diferente como a estabilización da prestación de servizos que substitúan as mancomunidades ou consorcios locais de participación estritamente municipal.

A racionalización administrativa implica a simplificación de organizacións e non a superposición de entes polos problemas de eficacia, eficiencia e saturación burocrática. Trátase de adecuar a organización que resulte máis pertinente, de acordo cos concellos. En todo caso, estas entidades locais teñen que ser estritamente locais. Aínda que pareza unha reiteración, o certo é que as Administracións autonómicas non só amosaron a súa desconfianza ante este tipo de entes -en particular sobre as áreas metropolitanas-, senón que articularon configuracións nas que estas administracións se aseguran unha presenza, como sucedeu no seu momento coa estatalización.

Igualmente, a institucionalización da comarca como entidade local comportaría a desaparición, en coherencia, da *comarcalización funcional* desenvolvida no marco da Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal, e obrigaría a redefinir a política de desenvolvemento local impulsada pola Administración autonómica en conexión coa fórmula de organización dos programas comarcais a través do Grupo de Acción Local. En todo caso, o mapa comarcal deducible da citada institucionalización converteríase na nova referencia territorial para o desempeño das competencias autonómicas.

A opción por unha entidade local supramunicipal de *xénero* metropolitano ou comarcal tería que ser redefinida no marco dunha reorganización da estrutura territorial de Galicia. Na decisión acerca da súa extensión de maneira xeneralizada ou limitada terían participación os propios municipios. Este escenario afectaría a redistribución competencial entre a Administración autonómica, as deputacións provinciais (plans provinciais, cooperación, etc.) e os concellos respecto aos citados entes supramunicipais.

O marco actual da LALGA está constrinxido á área metropolitana, aínda que entre as competencias que figuran non obstan o seu traslado á de *xénero* comarcal, coa particularidade de que a comarca queda expresamente eludida. O modelo de *comarcalización funcional* (Lei 7/1996) non é igual que o modelo de comarcalización de institucionalización territorial, é dicir, a creación de entes locais comarcais cos seus órganos de goberno e administración, sistema electoral, e un marco competencial e financeiro definido. No primeiro prima a intervención da Administración autonómica, o segundo é de extracción local.

Todo isto, tendo en conta que a creación destas entidades locais (área metropolitana e comarca) non implica a deixación das competencias propias locais senón a vertebración supramunicipal daquelas concorrentes por razóns de eficiencia, eficacia e calidade na prestación dos servizos públicos. Unha opción comarcalizadora non supón a erradicación do *inframunicipalismo*, máis ben proporcionaríaa unha rede máis estable que a que ofrece a mancomunidade.

No entanto, a competencia establecida no Estatuto de autonomía de 1981 sobre a regulación da comarca é inédita, posto que quedou excluída da LALGA, pero as propostas analizadas dos diferentes partidos políticos que a postulan como solución orgánica non chegan a definir realmente o modelo. Aínda que existen diferentes modelos empíricos ao respecto, como a regulación das comarcas en Cataluña, Aragón, O Bierzo (provincia de León), e as *cuadrillas* no Territorio Histórico de Álava, faise

necesario ter en conta o rendemento destas institucións para avaliar un modelo alternativo ou se se opta por un isomorfismo institucional, é dicir, unha regulación das mesmas características. En todo caso, as propostas que postulan a desaparición das deputacións provinciais xustificáncas porque as súas funcións serían derivadas a estes entes supramunicipais intermedios. Obviamente é unha opción, pero ¿acaso unha opción intermunicipal estable non sería outra vía de exploración?

En concreto, sobre a creación de áreas metropolitanas en Galicia mantemos as mesmas reflexións realizadas noutro lugar (Márquez, 2007: 268-273), pero que serían extensibles a outras solucións supramunicipais intermedias, sobre todo no que respecta á produción e provisión de servizos públicos:

1. Unha solución institucional específica para atender ao fenómeno metropolitano é pertinente sempre e cando a creación dunha nova entidade implique, por concorrencia competencial, a eliminación doutras redes institucionais existentes, por exemplo, as asociacións intermunicipais, fundacións comarcais, e a integración doutras -como consorcios locais, grupos de acción local, etc.- na entidade metropolitana.
2. A solución institucional parte de construcións xa consideradas, sobre o tipo de autoridade metropolitana, de *gobierno metropolitano*. A consistencia vén dada, sobre todo, polo feixe competencial da que se dote, a diferenza das entidades dunha única función referidas anteriormente (Barcelona e Valencia). A vontade de constitución dunha entidade metropolitana é unha iniciativa de *abaixo arriba* polos concellos en torno á aglomeración urbana comprendida no termo municipal de Vigo. Esta vontade de asociación debe transcender a idea de *gobierno mancomunado con identidade reforzada polo fenómeno metropolitano* á de *gobierno metropolitano*. O deseño institucional da entidade debe reforzar esta tendencia, na vez de introducir mecanismos nunha dirección distinta como manter as asimetrías de poboacións (municipios), evidentes, polo demais, en detrimento dos municipios menores. Pero tampouco bascular a representación e o peso nun órgano executivo a favor único dos alcaldes⁴¹. A proposta orgánica exposta anteriormente trata, ao menos, de equilibrar e visualizar un *gobierno metropolitano*, no que se garante a representación e expresión na toma de decisións, como se desprende da LRBRL e da LALGA.

Existen, sen dúbida, opcións que postulan unha alternativa a unha entidade metropolitana, propoñendo unha fragmentación orgánica sectorial de fin único ou múltiple, segundo a materia, baixo fórmulas, por exemplo, do consorcio. Pois ben, aínda a pesar disto, sería necesaria unha autoridade metropolitana. Do contrario, esta opción o que reproduciría sería unha densidade orgánica innecesaria e, incluso, cun propósito fragmentador se estes consorcios son de xeografía variable. Para un exemplo así xa están os de Barcelona e Valencia, con dúas entidades metropolitanas, respectivamente, de función única, sen que resolva -ata o momento- a necesidade dunha autoridade metropolitana efectiva, unha reivindicación recorrente desde a abolición, en 1987, da Entidade Metropolitana Barcelona, creada en 1974, para substituíla polas dúas xa citadas (medio ambiente e servizos hidráulicos e residuos urbanos).

3. O ámbito competencial que asuma a entidade metropolitana debe establecerse non só polos criterios de legalidade (as previsións establecidas na LALGA e trasladadas, por exemplo, ao

⁴¹ Unha previsión que se encontra, por exemplo, na regulación dos órganos de goberno e administración das mancomunidades (Márquez, 2004a) ou no proxecto de Lei de creación da Área Metropolitana de Vigo (*Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, VI Lexislatura, núm. 715, 5 de febreiro de 2005).

proxecto de Lei de creación da Área Metropolitana de Vigo, de febreiro de 2005), senón a través dun estudo de custos dos servizos públicos (Carrasco, 2005; Bel, 2006) e de proxeción dos cambios que redunden na eficacia, eficiencia e calidade de servizo para os cidadáns da área. Neste sentido, a área metropolitana non parte de cero senón que dispón da experiencia acumulada en cada concello na prestación dos servizos públicos locais, así como de formas de provisión e produción que terán que adaptarse a unha nova planificación. As redes de gobernanza existentes no espazo metropolitano, así como o alcance da provisión e produción dos servizos públicos locais, son dúas referencias de base para determinar a institucionalización da área.

4. A dinámica da xestión das competencias metropolitanas terá, polo menos, dous planos: o interno, que supón o impulso político e a toma de decisións, planificación, control, marco relacional, etc.; e o externo, que se concrete na personificación instrumental dos servizos públicos da área. Esta personificación instrumental concretarase na creación de organismos autónomos, entidades públicas empresariais ou sociedades mercantís de exclusiva participación metropolitana, que un estudo de custos amose como máis adecuado para o servizo concreto, se se opta por unha produción propia. O mesmo criterio se debe adoptar se a produción é separada mediante os tipos de xestión indirecta establecidos na lexislación (concesión, concerto, sociedade mercantil con capital parcial, etc.).

En canto á provisión separada mediante a cooperación intergubernamental, será, sen dúbida, a que resulte máis laboriosa pola oportunidade política en presenza. Non obstante, caben algunhas consideracións:

- a) En principio, a transferencia, delegación ou encomenda de xestión desde a Administración autonómica requirirá a aceptación da entidade metropolitana. Neste senso, para a selección do ámbito competencial pertinente, en función, insistimos, das razóns anteriormente vertidas (custos, eficacia, eficiencia, calidade de servizo), poderán negociarse as materias, o financiamento e os procedementos de control.

No entanto, somos conscientes de que as administracións autonómicas, en xeral, están optando por fórmulas alternativas para non efectuar transferencias ou delegacións de competencias, a pesar das reivindicacións do municipalismo concretadas no referente do *pacto local*, polo que están promovendo a vía do consorcio⁴², unha especie de gobernanza multini-

⁴² Por exemplo, sobre o espazo metropolitano de Zaragoza, que participa desta vía consorcial, Miguel (2005: 83), que enumera os seguintes: "1. Consorcio Metropolitano de Transportes. 2. Consorcio Metropolitano do Ciclo Integral da Auga. 3. Consorcio de Xestión dos Resíduos Sólidos Urbanos". Tamén inclúe unha Empresa Loxística e de Desenvolvemento Económico e unha Conferencia Territorial e Mancomunidade de Planeamento Metropolitano. Este espazo metropolitano quedou á marxe da institucionalización comarcal xeneralizada na Comunidade Autónoma de Aragón, en espera de buscar solucións alternativas ás das entidades comarcais.

Entre as opinións que se mostraron en contra da creación deste espazo metropolitano de Zaragoza están as de Corvino e Herrero (1996: 365-366). «Esgrimen dúas razóns para desaconsellar a constitución destas áreas metropolitanas e postulan no seu lugar a creación de consorcios, opinión na que coinciden outros autores (Miguel, 2005). En síntese, as razóns son as seguintes: a primeira, porque os municipios e provincias teñen recoñecido o dereito á autonomía para a xestión dos seus diferentes intereses (STC 32/1981 e STC 214/1989, xa mencionadas); e, a segunda, porque "a función que tradicionalmente desempeñou esta institución quedou superada pola nova realidade metropolitana". Sobre a primeira razón, as reservas pódense estender, por exemplo, ao caso das mancomunidades, que son asociacións voluntarias de municipios para a xestión de servizos locais. Sobre a segunda razón non sería exclusiva das características dos "espazos metropolitanos". Efectivamente, unha nova forma de goberno relacional -gobernanza multinivel- e o desempeño das competencias das CC.AA. introduciu novas dinámicas que afectan as institucións intermunicipais e supramunicipais de extracción local ao uso» (Márquez, 2007: 240-241).

vel onde se preserva a iniciativa política, o programa e o financiamento. Os exemplos ao respecto en Galicia encóntranse en Márquez (2007), pero tamén están presentes algunhas iniciativas recentes ao respecto: o *Consortio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar* (Resolución do 4 de abril de 2006 pola que se lle dá publicidade ao convenio, DOG do 7 de xullo de 2006)⁴³, ou a *Axencia de Protección da Legalidade Urbanística* (Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia)⁴⁴.

En consecuencia, a creación de consorcios de gobernanza multinivel (incluída a Xunta de Galicia, a Deputación provincial e, de ser o caso, a Administración xeral do Estado) e entidades privadas, ou ben entre o ente metropolitano e entidades privadas, é un instrumento que, sen dúbida, constituirá unha opción necesaria para determinadas competencias, segundo os criterios de oportunidade citados.

Por outro lado, está toda a dinámica intergubernamental tecida de maneira sectorial, desde os diversos departamentos autonómicos, dunha práctica de concertación mediante convenios ou subvencións a programas da súa iniciativa, que desde o ente metropolitano debería racionalizar mediante a negociación doutros instrumentos. Neste sentido, un exemplo de instrumento de planificación administrativa é o contrato-programa. Os contratos-programa “son convenios plurianuais entre administracións públicas que permiten regular as relacións entre dúas entidades autónomas: unha delas con potestade financiadora e encargada de velar polo interese xeral e pola calidade dos servizos públicos, e a outra coa obriga de efectuar o dito servizo público pero desde unha posición de certa autonomía” (Gordillo, 2006: 184). Precisamente, postúlase a virtualidade deste instrumento, entre outras razóns, “pola necesidade de superar as trabas que impiden ás administracións públicas realizar e executar unha planificación a longo prazo, ademais de encontrar instrumentos que permitan introducir parámetros de calidade nos seus resultados” (Gordillo, 2006: 184).

- b) Respecto á implicación da deputación provincial nos servizos públicos do ámbito competencial metropolitano, tampouco é ineludible a súa importancia. En primeiro lugar, pola natureza de entidade local supramunicipal entre cuxos roles non só destaca o fomento dos intereses da provincia, senón tamén a coordinación e cooperación nos servizos públicos locais (art. 36 LRBR e art. 110 LALGA). En segundo lugar, pola acumulación de cargos que se poidan producir entre os concelleiros dos respectivos concellos, o de deputado provincial -en particular, da zona electoral ou circunscrición- e o de conselleiro metropolitano.

Non obstante, desde a garantía institucional da autonomía local que ten a provincial igual que o municipio, as relacións entre a deputación provincial e o ente metropolitano parten dun marco relacional de proximidade e non de confrontación. Ou, se se quere, que polo feito de crear un ente metropolitano haxa que baleirar de contido a deputación é unha opinión por exemplo, considerando que hai detraer determinada proporción de recursos económicos que obtén, precisamente, no marco da lexislación básica de facendas locais- pero non unha realidade institucional existente. Un exemplo é o caso de *Granada en Red*, impulsada pola Deputación Provincial de Granada, porque no seo desta corporación se “reinventou” unha nova forma de goberno, de xestión das súas competencias, adoptando os principios da nova

⁴³ Unha opinión que sostén que a creación deste consorcio se contrapón ao principio constitucional é a de Matias (2007).

⁴⁴ Na Lei 15/2004, do 29 de decembro, de modificación da Lei 9/2002, modifícase o artigo 226 polo que se crea esta Axencia. Está pendente a publicación dos seus estatutos, mediante o correspondente decreto.

gobernanza⁴⁵. Non hai que esquecer que o destino dos recursos da deputacións provinciais son as entidades locais, e entre as exigencias no seu rendemento institucional tamén se inclúe a necesidade da súa innovación no desenvolvemento dos obxectivos, funcións e procedementos como calquera outra institución pública.

Neste sentido, os instrumentos intergubernamentais aludidos, no caso da Xunta de Galicia, son trasladables ás relacións entre a deputación e o ente metropolitano. Incluso na epígrafe 3.3 se menciona a necesidade de que no seo da corporación provincial se cree unha comisión informativa e unha delegación específica para atender a cuestión metropolitana. A participación en consorcios, convenios específicos e contratos-programa, inclusive a delegación de competencia e a encomenda de xestión, son parte dos instrumentos.

- c) En último lugar cabe destacar a importancia da Unión Europea a través de diversos programas, como os citados LEADER, PRODER, pero tamén INTERREG, no marco da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal. A personificación dunha entidade metropolitana adquire outra dimensión institucional á hora da xestión dos programas que implementan políticas públicas europeas. A entidade metropolitana como rede en si mesma pode racionalizar e integrar as ata agora diversas iniciativas desde a Unión Europea.
5. Xunto aos actores públicos considerados na inserción da área metropolitana na dinámica da gobernanza, outra consideración merecen os axentes privados, os interesados, a participación cidadá, en definitiva, do capital social. Efectivamente, se algo caracteriza os espazos metropolitanos como, por exemplo, o de Vigo, é a súa actividade socioeconómica. O potencial dos actores estratéxicos, empresariais e das asociacións sindicais, culturais e cívicas en xeral, debe ter cabida non só nos órganos de distinta función no seo da entidade metropolitana, senón tamén nos de participación na toma de decisións, baixo fórmulas que non se confundan coas institucionais sometidas á responsabilidade e rendición de contas democrática. A opción sería vertebrar fórmulas innovadoras que superen os burocratizados consellos económicos e sociais habituais.

4. O debate aprazado: a reforma da planta municipal e o encaixe da parroquia rural

Nesta última epígrafe consideramos a necesidade de introducir o debate acerca da reforma da planta municipal, que leva implícito, pola súa vez, o encaixe dun *vello mito* como é o da parroquia rural na organización territorial de Galicia. Cómpre un debate previo, ou ben en paralelo, sobre outras reformas da organización territorial como a creación doutros entes supramunicipais intermedios, ou ¿que facer coa intermunicipalidade? O debate xa foi formulado non só no ámbito académico (sirvan como exemplo dúas obras colectivas: Rodríguez, 2004a, 2004b), senón que dos tres partidos antes citados (epígrafe 3), ao menos un, o BNG, inclúe nas propostas para un novo Estatuto (*Foro Novo Estatuto*, 2005) e no programa das eleccións autonómicas de 2005 (BNG, 2005), a cuestión da reforma da planta municipal.

⁴⁵ O proxecto, denominado *Granada en Red*, ten por obxecto o desenvolvemento de “a gobernanza local no territorio provincial, mediante o establecemento dun novo marco relacional entre a Deputación e os entes locais da provincia”. O eixe deste novo modelo é a concertación, “entendida como síntese superadora entre a coordinación e a cooperación”. Mediante este proceso “a Deputación de Granada e as entidades locais do seu territorio (concellos, entidades locais autónomas, mancomunidades, consorcios...) fixan concertadamente as políticas comúns, con pleno respecto á autonomía de cada un e co obxecto de satisfacer, á vez, os intereses provinciais e os municipais”. O instrumento programático denomínase *Convenio marco, Granada en Red, 2004-2007* (Márquez, 2007: 224).

A maioría dos municipios de Galicia (61,9 %), que comprenden o 17,1% da poboación, teñen menos de 5.000 habitantes (cadro 8), coa seguinte distribución por provincias: o 88,1% en Ourense; o 79,1% en Lugo; o 37,2% na Coruña; e o 37,1% en Pontevedra⁴⁶. Este limiar poboacional remítenos cuantitativamente ao alcance do *inframunicipalismo*, como así se considerou nas políticas de fomento da agrupación de municipios. Xunto ao número de municipios e á distribución da poboación tamén hai que considerar outro trazo característico de Galicia como é a morfoloxía do asentamento nos diferentes tipos de entidades de poboación. Os 315 municipios existentes actualmente aséntanse sobre un total 3.781 parroquias, aínda que as entidades singulares de poboación rexistradas ascenden a 29.947, das que 26.481 (o 88,4 %) están habitadas por menos de 100 veciños.

Cadro 8: A planta municipal en Galicia (2004)

Tamaño de poboación dos municipios (habitantes)	A Coruña			Lugo			Ourense			Pontevedra			Total		
	municipios		poboación	municipios		poboación	municipios		poboación	municipios		poboación	municipios		poboación
	n.º	%	%	n.º	%	%	n.º	%	%	n.º	%	%	n.º	%	%
1. Pequenos															
< de 251-1.000	-	-	-	3	4,5	0,5	10	10,9	2,3	1	1,6	0,1	14	4,4	0,4
1.001-2.000	10	10,6	1,4	14	20,9	6,4	37	40,2	15,7	-	-	-	61	19,4	3,4
2.001-5.000	25	26,6	7,9	36	53,7	32,8	34	37,0	26,0	22	35,5	8,5	117	37,1	13,7
2. Medianos															
5.001-10.000	34	36,2	20,0	9	13,4	17,9	7	7,6	12,7	15	24,2	10,7	65	20,6	15,7
10.001-20.000	16	17,0	19,2	4	6,0	17,6	3	3,3	11,5	16	25,8	24,2	39	12,4	19,7
3. Medios-grandes															
20.001-50.000	6	6,4	14,2	-	-	-	-	-	-	6	9,7	16,9	12	3,8	11,4
4. Grandes/moi grandes															
50.001-100.000	2	2,1	15,5	1	1,5	24,7	-	-	-	1	1,6	8,3	4	1,3	12,4
> de 100.000	1	1,1	21,8	-	-	-	1	1,1	31,7	1	1,6	31,3	3	1,0	23,4
Total	94	100	100	67	100	100	92	100	100	62	100	100	315	100	100
(n)			1.111.886			67			343.768			62			919.934
						361.782									315
															2.737.370

Datos: Padrón Municipal a 1 de xaneiro de 2004 (INE).

Fonte: Márquez (2006: 13).

O *inframunicipalismo* é un criterio variable no que o tamaño de poboación é un factor máis pero non o único. Trátase dunha combinación de factores estruturais e dinámicos, incluíndo nestes últimos o modelo de goberno local (de índole política, competencial e organizativa) en que se insire. Con todo, do tamaño da poboación dedúcese un círculo dependente vinculado ao marco de competencias: os recursos económicos (autofinanciamento / dependencia), a capacidade de xestión (recursos humanos da organización local / implementación de políticas públicas), a eficacia e eficiencia (custo dos servizos / alcance e satisfacción dos servizos públicos) e a capacidade de innovación e satisfacción das demandas sociais cambiantes.

⁴⁶ Cos criterios existentes hai que insistir en que a LALGA establece como requisito demográfico para a creación dun novo municipio os 5.000 habitantes.

En Galicia, os reiterados estudos acerca dos problemas do financiamento local son recorrentes, a pesar da reiterada incorporación á axenda política (discursos de investidura dos candidatos á presidencia da Xunta) da necesidade de acometer a súa reforma⁴⁷; inclusive, as medidas incorporadas ao *Acordo entre a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) polo que se establece o contido e desenvolvemento do Pacto Local que rexerá na Comunidade Autónoma de Galicia*, do 20 de xaneiro de 2006. Un financiamento que repercute, por exemplo, na capacidade de xestión (recursos humanos da organización local), como así se desprende dos indicadores ao respecto (cadro 9).

Cadro 9: Número de persoal ao servizo dos concellos de Galicia en 1996 e 2004

Número de persoal	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Total	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004
	municipios	municipios	municipios	municipios	municipios	municipios	municipios	municipios	municipios	municipios
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
< de 10	19,4	-	59,1	6,0	77,1	30,4	13,3	-	41,5	10,2
10 - 49	58,3	50,0	22,7	56,7	17,1	52,2	40,0	45,2	35,8	51,1
50 - 249	19,4	46,8	13,6	37,3	2,9	16,3	43,3	48,4	19,5	36,2
> de 250	2,8	3,2	-	-	-	1,1	3,3	6,5	1,6	2,5
Non consta	-	-	4,5	-	2,9	-	-	-	1,6	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
(n)	(36)	(94)	(22)	(67)	(35)	(92)	(30)	(62)	(123)	(315)

A fonte dos datos de 1996 procede da *Enquisa 1996*. A fonte dos datos de 2004 procede do Instituto Galego de Estatística: *Directorio de organismos públicos e empresas participadas. Ano 2004*.

Fonte: Márquez (2006: 20).

A referencia poboacional do *inframunicipalismo* cífrase, nos pequenos municipios, no limiar dos de menos de 5.000 habitantes, como se desprende das medidas para o fomento das agrupacións de municipios implementadas en España entre 1966 e 1977. Aínda que a regulación da alteración de termos municipais se aplicou de forma continxente, o efecto sobre a desaparición de municipios dá un saldo significativo, entre 1960 e 1981, para o conxunto do Estado, cunha redución do 12,8% dos municipios existentes (cadro 10). Outra perspectiva é a que ofrece a literatura económica sobre a fusión de municipios ao estimar o número de habitantes como un criterio fundamental para determinar o tamaño óptimo dun municipio (King, 1996). Entre os exemplos que establecen un tamaño mínimo de poboación para garantir a prestación dos servizos locais por parte dos municipios consideramos os seguintes: entre 5.000 e 6.000 habitantes en Dinamarca; 5.000 en Italia e Noruega; 6.000-7.000 nos Países Baixos e 8.000 habitantes en Suecia (Consello de Europa, 1995).

As políticas de reforma da planta municipal en Europa reflicten o alcance dos cambios estruturais acaecidos entre 1950 e 1995, en consonancia coa reorganización territorial (cadro 11), e incluso noutros países como Xapón. Neste país produciuse unha significativa fusión de municipios, no marco da refor-

⁴⁷ Sirvan de exemplo as achegas de Álvarez Corbacho (1995, 2003) e de Lago e Montes (2004).

ma do Goberno local entre 1955 e 1956⁴⁸, unha dinámica que ten continuidade entre 2004 e 2005. Esta política de fusiões xustifícase polas dificultades financeiras do Estado e dos municipios e pola necesidade de dispor, en todos os niveis, de estruturas administrativas máis simples e máis eficaces. Igualmente, as fusiões concíbense como un instrumento indispensable para reforzar os medios financeiros dos municipios, e o seu proceso é considerado como unha medida de alcance nacional⁴⁹.

Cadro 10: Evolución do número de municipios en España e Galicia (1842-2005)

Censo	España		Galicia					Índice base (1842 = 100)
	n.º	Índice base (1842 = 100)	A Coruña n.º	Lugo n.º	Ourense n.º	Pontevedra n.º	Total n.º	
1842	11.271	100	100	64	95	67	326	100
1857	9.355	83,0	97	64	95	68	324	99,4
1860	9.370	83,1	97	61	96	68	322	98,8
1877	9.343	82,9	97	61	96	68	322	98,8
1887	9.287	82,4	96	64	97	66	323	99,1
1897	9.274	82,3	97	64	97	65	323	99,1
1900	9.267	82,2	97	64	97	65	323	99,1
1910	9.263	82,2	97	64	97	64	322	98,8
1920	9.256	82,1	96	64	97	62	319	97,9
1930	9.262	82,2	95	66	94	64	319	97,9
1940	9.256	82,1	94	67	94	64	319	97,9
1950	9.214	81,7	94	67	93	62	316	96,9
1960	9.202	81,6	94	67	93	61	315	96,6
1970	8.655	76,8	93	66	92	61	312	95,7
1981	8.022	71,2	93	66	92	61	312	95,7
1991	8.077	71,7	94	66	92	61	313	96,0
2001	8.108	71,9	94	67	92	62	315	96,6
2005	8.110	72,0	94	67	92	62	315	96,6

Datos: Censos de Poboación (INE) e Rexistro de Entidades Locais (Ministerio de Administracións Públicas).

Fonte: Márquez (2004b: 505).

⁴⁸ "A creación dunha municipalidade sobre a base dunha poboación de 8.000 ou máis habitantes foi considerada como unha meta importante. Como resultado, de 9.896 municipalidades (286 cidades, 1.986 vilas e 7.617 poboacións) que existían en setembro de 1953, o seu número reduciuse a 3.975 (498 cidades, 1.903 vilas e 1.574 poboados) en 1956, e en consecuencia o seu poder administrativo e financeiro incrementouse significativamente". Incluso, o autor de referencia engade que "as máis de 3.200 municipalidades actualmente existentes deberían de ser drasticamente reducidas a través de certos tipos de consolidacións ou fusiões" (Nagata, 1998).

⁴⁹ Entrevista a Kazuyuki Shikata, director do CLAIR (*Council of Local Authorities for International Relations*), organismo xaponés oficial para o estudo dos municipios, en *Intercommunalités*, maio 2005.

En xeral, as políticas de fusións de municipios formuláronse mediante a adopción de iniciativas específicas, entre as que salientamos, por orde cronolóxica, as seguintes:

- a) En Noruega créase en 1952 a Comisión para o reagrupamento de municipios e en 1956 promúlgase unha lei específica sobre o reagrupamento de municipios.
- b) En Dinamarca créase en 1958 unha comisión sobre a lexislación municipal e promúlgase unha lei sobre a redución das circunscricións municipais.
- c) En Suecia créase en 1961 un comité de expertos para a fusión de municipios que establece os principios para unha nova redución de municipios.
- d) No Reino Unido as reformas dos anos sesenta e setenta estiveron precedidas pola redacción de informes sobre o goberno local no marco da *Royal Commission on Local Government* (1966-1969), que redactou diversos informes ou libros brancos coñecidos como *Redcliffe-Maud Report* (para Inglaterra e Gales) e *Wheathly Report* (para Escocia). As propostas de reforma plasmáronse, para Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda do Norte, nas normas seguintes: *Local Government Act in England and Wais* de 1972, *Local Government Act restructuring local government administration in Northern Ireland* de 1973, e a *Local Government Act in Scotland* de 1973.
- e) En Alemaña procédese á reforma da planta municipal entre 1971 e 1980, un proceso analizado por Sosa Wagner (1998) de maneira pormenorizada en cada un dos *länder*. A nota característica deste proceso é o consenso político para acometer a reforma e a creación de comisións técnicas de estudo de apoio para a toma de decisións políticas.
- f) En Bélxica promúlgase a Lei do 23 de xullo de 1971 sobre a fusión de municipios.
- g) En Francia promúlgase a Lei do 16 de xullo de 1971 sobre a fusión de municipios.
- h) En Suíza a política de fusións de municipios é un proceso localizado por cantóns, entre os que se encontran os de Fribourg, Berne, Jura, Valais, Tessin, Lucerne, Grisons, Argovie, Soleure e Neuchâtel. En 1850 existían en Suíza 3.202 municipios, en 1970 reducíronse a 3.072 e en 2000 ascenden a un total de 2.896⁵⁰.

⁵⁰ Sobre o proceso de fusión de municipios en Suíza véxase Dafflon (1996, 1999, 2003, 2005) e Dafflon e Perritaz (2000).

Cadro 11: Municipios europeos segundo os modelos orixinarios de goberno local

Modelos orixinarios de goberno local	Estados	Niveis de goberno en 2004	Número de municipios en 1950	Número de municipios en 1995	Extensión media (km ² /municipios en 1995)	Poboación media (hab./municipios en 1995)	Municipios de menos de 1.000 hab. (%)
Francés-napoleónico	Bélxica	Tres	2.669	589	51,8	16.808	0,1
	España	Tres	9.214	8.089	62,3	4.796	60,6
	Francia	Tres	38.814	36.560	14,8	1.575	77,1
	Italia	Tres	7.781	8.074	37,3	8.074	22,0
	Luxemburgo	Dous	127	118	21,7	2.542	50,8
	Países Baixos	Dous	1.015	647	63,6	22.565	0,1
	Portugal	Dous	303	305	300,4	31.803	-
Anglosaxón	Reino Unido	Tres	2.028	481 ⁽¹⁾	507,3	119.126	-
Centro-europeo	Alemaña	Tres	24.272 ⁽²⁾	16.069 ⁽³⁾	22,1	4.860	53,5
	Austria	Tres	3.999	2.301	36,4	3.302	25,1
Escandinavo	Dinamarca	Dous	1.387	275	156,6	18.545	-
	Finlandia	Dous	547	460	735,1	10.652	4,8
	Noruega	Dous	744	439	881,4	9.795	-
	Suecia	Dous	2.281	286	1.573,3	29.720	-

Datos do Consello de Europa (1995: 12). (1) Distritos. (2) Municipios en Alemaña Federal. (3) Os municipios resultantes despois do proceso de fusión en 1980 ascenden a 8.501, aínda que na táboa figura o número de municipios rexistrados despois da unificación.

Fonte: Márquez (2004b: 519).

- i) Por último, en Grecia lévase a cabo a partir de 1998 un proceso de “unificación obrigatoria dos municipios”. En 1997, un congreso extraordinario da Unión Nacional de Municipios aprobou as bases dun plan gobernamental para a reorganización do primeiro nivel de goberno local. Segundo Hlepas (2005: 22), o Plan Kapodistrias (Lei 2539/1997) “non era só un plan para fusionar municipios, senón tamén un programa de desenvolvemento de obras nacional e rexional, cun prazo de cinco anos (1997-2001). Os novos gobernos locais obterían os recursos económicos e o persoal cualificado que necesitaban para establecer unha unidade de administración local «moderna e efectiva» que funcionase como «unha ferramenta e un estímulo de desenvolvemento» para o seu distrito. Deste modo, a cidadanía podería intervir máis na política local, xa que os novos municipios desenvolverían un abano máis amplo de actividades («efecto participatorio» das fusións). Ao mesmo tempo, garantiríase a continuidade da representación dos vellos municipios rurais a través dos consellos comunitarios locais e de elección directa”⁵¹.

⁵¹ Neste sistema, os municipios fusionados dentro do Plan Kapodistrias, segundo Hlepas (2005:38-39), “subdivídense, de acordo cos límites territoriais das comunas rurais abolidas, en departamentos municipais, onde se establecen consellos locais (a excepción dos que son sedes de municipios e teñen máis de 1.000 habitantes). A súa composición oscila entre tres e sete membros, segundo o número de habitantes do departamento. Os consellos locais son elixidos directamente polos habitantes na papeleta de voto correspondente ao candidato á alcaldía. Non obstante, a distribución dos escanos dos consellos locais lévase a cabo de acordo cun sistema proporcional, baseado no resultado das eleccións dentro de cada departamento. O presidente do consello local é o candidato da lista ganadora no nivel departamental que recibe o número máis alto de votos preferenciais (artigo 5 da Lei 2539/1997). Os presidentes dos consellos locais de sete e cinco membros tamén pasan a ser membros do consello municipal, mentres que os presidentes dos consellos con tres membros se converten en asesores. Estes últimos poden asistir ás reunións do consello municipal, onde nalgúns casos teñen dereito de voto”.

En 1996 o total de municipios ascendía a 5.825, dos que o 96,9% (5.589) eran de menos de 5.000 habitantes. Unha vez iniciado o plan de fusións, en 1999 o número de municipios resultantes ascende a 1.033 -unha redución do 82,3%-, dos que o 54,8% (566) son de menos de 5.000 habitantes⁵². As áreas metropolitanas de Atenas e Tesalónica, que non entraron no plan de fusións, están formadas por máis de 150 municipios.

O resultado da reforma da planta municipal en Europa é elocuente a teor da redución de municipios: o 87,5% en Suecia, o 80,2% en Dinamarca, o 77,9% en Bélxica, o 76,1% no Reino Unido, o 66,7% en Alemaña, o 42,5% en Austria e o 36,3% nos Países Baixos. En definitiva, unha política de fusións que non estivo illada, en xeral, de reformas estruturais das entidades locais entre as que se inclúen procesos de fusión e sistemas de colaboración e cooperación mediante diversas fórmulas asociativas intermunicipais.

A realidade, no conxunto de España e en Galicia, é a existencia dun mapa municipal complexo e desigual, no que se sitúan, nos extremos, os pequenos municipios e as grandes cidades, entre o *inframunicipalismo* e o avance da poboación asentada en núcleos urbanos. Isto supón cambios entre o espazo rural e o urbano asociados á dinámica demográfica, o despoboamento, o envellecemento da poboación e os problemas da taxa de recambio, entre outros. Esta dinámica afecta a organización territorial non só na súa planta, senón no desempeño de competencias e na prestación e xestión de servizos públicos locais. A planta municipal decimonónica resistiu ata os nosos días ao amparo conservacionista da lexislación de réxime local.

Porén, a avaliación das competencias asumidas polas comunidades autónomas sobre a alteración de termos municipais e a organización territorial non deixa de resultar controvertida. A planta municipal incrementouse entre 1981 e 2003 no 1,1 %, é dicir, a tendencia foi a de crear novos municipios e manter a planta municipal herdada; incluso se regularon uns limiares de poboación desiguais para a creación de novos municipios por debaixo dos 5.000 habitantes, coa excepción de Galicia, que se sitúa nese limiar. Por outro lado, o financiamento municipal, a pesar da garantía da suficiencia financeira das entidades locais proclamada constitucionalmente, non foi en paralelo a un incremento do peso do gasto público, cuxo limiar porcentual oscilou entre o 11,9% en 1979 e o 12,9% en 1998, cando a presión cidadá en demanda de servizos públicos e de calidade desborda a propia capacidade dos gobernos locais e que necesariamente non pode afrontarse de maneira satisfactoria mediante estándares contrastados. Esta valoración conséntase no Informe do Comité das Rexións (Unión Europea) dirixido por Loughlin (1999: 100), cando sobre a diversidade do tamaño municipal di que “provoca unha desigualdade moi notable dos concellos na prestación de servizos e eficacia do goberno local”.

Non obstante, entre as políticas de reforma da organización territorial destaca a introdución efectiva dun nivel supramunicipal intermedio entre o municipio e a provincia como é a entidade local comarcal, por exemplo, en Cataluña e Aragón. Pero a cuestión do *inframunicipalismo* continúa sen unha resposta política. Neste sentido, o Informe do Comité das Rexións di ao respecto sobre España:

O grave problema do inframunicipalismo (...) impide calquera política xeral ou sectorial fortemente descentralizada e apoiada na administración local, de maneira que favorece unha forte centralización cara ás comunidades autónomas. Precisamente, é responsabilidade primaria das comunidades autónomas a política de fomentar as fusións ou agrupacións de municipios, ou incluso de reordenar coactivamente o mapa municipal, pero ata agora limitáronse a estimular timidamente a constitución de mancomunidades de asociación voluntaria (Loughlin, 1999: 104).

⁵² Segundo Hlepas (2005: 23), a resistencia contra as fusións foi “menor (con excepcións) do que se esperaba inicialmente, aínda que moitos partidos políticos se opuxesen a esta reforma territorial e intentaron mobilizar os seus seguidores”.

A valoración é clara: a responsabilidade compete ás comunidades autónomas, e entre os instrumentos fronte ao *inframunicipalismo* caben dúas medidas: o fomento e os incentivos á fusión de municipios, ou a reordenación "coactiva".

En ambos os casos entendemos que o consenso político non só é preferible senón necesario. Os camiños son distintos: a *vía da persuasión* ten que estar vinculada a un marco xeral da reorientación do goberno local, pero determinante; en cambio, a *vía da coacción*, ademais do criterio anterior, supón unha planificación ordenada e vinculante con proxección de futuro. O asociacionismo voluntario local -por exemplo, mancomunidades- é cambiante e está cargado de incertezas, a pesar da denominación de "interese comunitario", como algunha lexislación autonómica cualifica o seu fomento, pero as entidades territoriais teñen unha proxección de perdurabilidade.

A racionalización da planta municipal xa non depende dun único centro de decisión, como o foi no seu día a Administración do Estado, senón que agora corresponde ás comunidades autónomas, como se puxo de manifesto. A racionalización non se debe entender nun sentido unívoco, ás veces identificada como un criterio "tecnocrático" no seu deseño, decisión e execución unilateral pola Administración da súa competencia, senón plural, e que se estende tamén a outros tipos de entidades supramunicipais, xa sexan comarcas ou áreas metropolitanas, por deixar á marxe outras asociacións como as mancomunidades, os consorcios locais, os distritos administrativos ou as agrupacións de municipios, segundo lle confiran ou non a lexislación autonómica de réxime local a condición de entidade local.

A insistencia no consenso na reordenación da planta municipal é básica, aínda que o risco tamén é claro porque se trata dunha acción colectiva e non dun impulso político unívoco. A tendencia conservacionista é poderosa fronte ás reaccións identitarias, e que o que poida cambiar, por exemplo, o impulso aos tipos de asociacionismo voluntario, é unha opción entre as posibles para que todo siga igual. Unha posición en contra da supresión, fusión ou agrupación de municipios, por exemplo, en Galicia, amparándose no principio de que "quen perde a súa orixe perde a súa identidade"⁵³, non parece que sexa a premisa porque, polo contrario, a parroquia é a identidade e o municipio no que se insire, como termo supraparroquial, é de xeometría variable.

Sobre esta última consideración, Parejo (1981: 147) considera que "a garantía constitucional da autonomía local non se opón aos fenómenos de creación, supresión, segregación, agregación, incorporación ou alteración en calquera outra forma dos municipios e os seus termos municipais, aínda en contra da vontade das devanditas corporacións". Igualmente, Escuín (2003: 1.272) considera que "a doutrina constitucional permite a alteración dos termos municipais, de forma voluntaria ou forzosa, sempre que se tramite polo procedemento legalmente establecido e se resolva polo órgano competente". Non obstante, segundo Vandelli (1992), as respostas ao *inframunicipalismo* orientáronse en dúas direccións:

- A concepción funcional, que postula unha saída á crise do municipio, como antes sinalabamos, mediante a adopción de instrumentos de cooperación, coordinación ou de asociación.
- A concepción orgánica, que postula unha transformación estrutural do municipio polos cambios producidos na comunidade local e que a solución non pasa por fórmulas asociativas.

Non obstante, en España, segundo Escuín (2003: 1.271), "o complicado procedemento para a agregación, segregación e fusión dos termos municipais supuxo o mantemento ata os nosos días, sen

⁵³ Artigo de Pilar Blasco i Prim, alcaldesa de Santa Cristina d'Aro e presidenta da Associació Catalana de Municipis i Comarques, "Los auténticos expertos" (*El País*, 4 de febreiro de 2001).

case variación, da organización territorial procedente do século XIX". Efectivamente, o procedemento garantista establecido, como non podía ser menos, para a alteración dos termos municipais está concibido para accións contingentes. Non obstante, a lexislación autonómica de réxime local, como é o caso da de Galicia, contempla, ademais da vía da iniciativa voluntaria, a *vía da persuasión* (art. 13 LALGA) e a *vía coactiva* (art. 19 LALGA) para a fusión e a incorporación de municipios.

Os concellos, á vez que son entes representativos da comunidade local e ámbito de participación cidadá, tamén son administracións que prestan servizos públicos. Aquí radica a necesidade de arbitrar respostas institucionais para eliminar as constricións de calquera natureza -financeiras, de recursos humanos, técnicas, etc.- que impidan o cumprimento destas dúas funcións asignadas constitucionalmente.

Nesta dobre perspectiva é onde se sitúa a "fusión de municipios como instrumento". Sen retrotraernos ao debate decimonónico sobre o tamaño poboacional mínimo para establecer un concello, senón ao marco actual, que é onde está situado o problema, o tamaño de poboación do municipio aparece como un indicador máis. O *inframunicipalismo* é o seu expoñente, pero queda reducido a un criterio exclusivamente respecto ao tamaño municipal, na medida en que queda subsumido, pero alcanza á capacidade de prestar determinados "niveis de servizos públicos" e nela inclúese a suficiencia financeira.

A fusión de municipios como instrumento ofrece unha solución máis sólida, sen descartar outras alternativas, pero sen esquecer que ofrece unha maior consistencia institucional:

- O municipio ten estatuto constitucional, é dicir, é titular, obxectivamente, da garantía institucional da autonomía local.
- En cambio, non sucede o mesmo cos demais entes de estatuto lexislativo ordinario: mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas, entidades de ámbito inferior ao municipal, consorcios -en Galicia-, ou outros tipos de asociacións que se poidan articular.

O enfoque da fusión de municipios como instrumento en Galicia ofrece, segundo a nosa valoración, as seguintes consideracións:

- a) A creación da planta municipal en Galicia non estivo exenta de problemas -incluída a identidade parroquial-, pero os cambios e tendencias demográficas, xunto á crecente revitalización do goberno local, exigen novos enfoques e instrumentos para resolver problemas estruturais. Xa insistimos na necesidade dun consenso político para acometer unha reforma vinculante e un procedemento lexislativo para reforzar a súa lexitimidade. Porque unha *vía coactiva* de fusión non pode quedar só á potestade administrativa -como prevé actualmente a lexislación-, senón que nun marco de reforma da planta municipal adquire o carácter de política pública constitutiva porque se refire á vertebración territorial da Comunidade Autónoma.

Un exemplo de *vía coactiva* de fusión é a elaboración dun mapa municipal *desde arriba*, que non teña en conta o establecido na Carta Europea da Autonomía Local: "Para calquera modificación dos límites territoriais locais, as colectividade locais afectadas deberán ser consultadas previamente, chegado o caso, por vía de referendo alá onde a lexislación o permita" (art. 5).

Por tanto, os municipios existentes son o resultado dun precipitado histórico e parten do recoñecemento da garantía institucional da autonomía local. Neste sentido, a fusión supón unha opción máis sólida fronte a unha alternativa conservacionista da planta municipal que postule o asociacionismo voluntario para a xestión de servizos públicos locais.

- b) Os municipios aséntanse en parroquias (xeografía estable), polo que a alteración dos termos municipais existentes tería efectos “comarcalizadores”. Os municipios en Galicia son entidades “supraparroquiais” desde a súa planta orixinaria. Desta maneira, o recoñecemento da parroquia como entidade local territorial debería quedar vinculada, subsumida e reconducida nunha nova estrutura organizativa do municipio.
- c) A reforma da planta municipal comporta a resolución de cuestións pendentes que non poden dissociarse ou regularse de maneira inconexa, como é o recoñecemento estatutario da parroquia como entidade local territorial, remitido pola LALGA a unha lei específica. Entendemos que o encaixe da parroquia rural, para resolver en certo modo esta cuestión, ofrece dúas consideracións: a primeira é o recoñecemento de que os municipios se constitúen a partir da entidade territorial que é a parroquia, e a segunda, mediante a súa inserción na organización municipal, coa particularidade de que se parte dunha planta municipal xa existente. Trátase, por tanto, de integrar xuridicamente esta realidade identitaria e peculiar de Galicia, precisamente coas novas tendencias do goberno local: o fortalecemento dos seus recursos e capacidades, o perfeccionamento da democracia local nunha harmonización entre representación política e participación cidadá, e a gobernabilidade e gobernanza local.

Respecto ás implicacións na organización municipal, supón a creación de distritos parroquiais para a desconcentración da xestión, nun número en función das parroquias existentes -ou mediante agrupación, de ser o caso-, nos que se harmonice a representación política e a participación cidadá. Neste sentido, a modificación da LRBRRL mediante a Lei 57/2003 (LMGL) introduciu os distritos (art. 128) para o réxime dos municipios de gran poboación.

Igualmente, como organización complementaria e como parte dos susceptibles consellos sectoriais que un goberno local poida articular no seu territorio en función da súa discrecionalidade, cabe un consello de parroquias de carácter consultivo para asuntos privativos como a administración e conservación do seu patrimonio, así como a regulación e ordenación do seu aproveitamento e utilización.

- d) A fusión de municipios non inclúe necesariamente o establecemento de entidades territoriais inframunicipais, por exemplo, a creación de entidades locais menores nos municipios suprimidos. Non tería sentido se a base xeográfica da planta municipal son as parroquias; trátase de reinserir as novas parroquias agregadas na organización municipal. As actuais entidades locais menores existentes poden continuar de maneira residual pola súa consideración histórica, pero nun novo marco organizativo cabe a súa reconversión en distritos parroquiais.
- e) A fusión de municipios é un instrumento para a resolución estrutural do inframunicipalismo, para amortecer os problemas derivados das tendencias demográficas e da insuficiencia financeira e incrementar a capacidade e calidade da prestación dos servizos públicos locais. Este último problema inclúe o relacionado cos recursos humanos nos gobernos locais. Se os pequenos municipios teñen dificultades para cubrir os postos de funcionarios de habilitación nacional -o exemplo está nas agrupacións voluntarias de municipios para este fin-, máis aínda para recrutar outros empregados públicos. Estas deficiencias están mitigadas, ás veces, coa contratación de persoal mediante subvencións europeas, estatais e autonómicas vinculadas ao desenvolvemento de programas específicos, aínda que estas medidas non só xeran inestabilidade senón que o recrutamento non asegura unha formación especializada no local.
- f) A política de fusión de municipios, entendida como axenda específica dentro da reorganización da planta municipal, require un procedemento *ad hoc* que acomode o establecido na

LALGA -xa sexa a *vía da iniciativa voluntaria* ou a *vía coactiva*- e que desenvolva os criterios establecidos na *vía da persuasión* como os establecidos no artigo 13 c) e d) da LALGA. En consecuencia, esta política de fusión de municipios tamén contribuiría a redefinir o asociacionismo voluntario baixo a fórmula de mancomunidade e/ou consorcio, e a articulación doutras entidades locais como a comarca e a área metropolitana.

- g) A política de fusión de municipios debe articularse no marco xeral da redefinición competencial dos gobernos locais de acordo co referente que supón o concepto de *pacto local*⁵⁴. Deste concepto extráense algunhas consecuencias, como xa sinalamos noutro lugar (Márquez, 2000a: 61-62). O pacto local é un método de negociación no que as asociacións de ámbito estatal ou territorial de entidades locais, referencias colectivas do poder local, participan na toma de decisións -co Estado ou coas comunidades autónomas- na distribución de competencias. Trátase dunha práctica consociativa entre poderes. O pacto local é un acordo sobre a redistribución de competencias, no marco do bloque constitucional, produto da relación entre o alcance reivindicativo dos poderes locais e o impulso político correspondente.
- h) A reconfiguración da planta municipal non significa, necesariamente, que se acometa de maneira coactiva de acordo co criterio modular dos 5.000 habitantes. En todo caso, o limiar podería ser máis alto se entran en xogo outros criterios vinculados á suficiencia financeira para o desempeño dos servizos públicos. Do que se trata é de vincular a reforma da planta municipal a unha reforma do goberno local no seu conxunto, que inclúa os competenciais, de acordo co concepto establecido de pacto local.
- i) A fusión de municipios tería que estar precedida do establecemento -no marco do pacto local- do procedemento de avaliación ou de elaboración de indicadores referidos ao cumprimento, custo e calidade dos servizos públicos locais. Neste sentido, existen diversas previsións legislativas noutras comunidades autónomas a este respecto (Márquez, 2004b). En definitiva, trátase de afrontar o problema estrutural do gasto público local, que comprende a suficiencia financeira e a capacidade fiscal.

Tampouco é descartable que se introduzan as competencias dos gobernos locais no Estatuto de autonomía para reforzar o seu estatuto legal, así como a garantía da suficiencia financeira para o seu desempeño. Entendemos que o marco estatutario pode ser idóneo para concretar un pacto local autonómico fraguado para o efecto, para que o desenvolvemento legislativo articule a materialización dunha opción de descentralización local intensa.

En definitiva, está pendente de resolver o problema da “inestabilidade” competencial dos gobernos locais, porque nin a Constitución, nin os estatutos de autonomía, nin a LRBRL lles garanten aos municipios un contido competencial concreto. A LRBRL, igual que a lexislación autonómica de réxime local, establece só unha listaxe de servizos públicos locais obrigatorios (art. 25) e unha relación de servizos voluntarios (art. 26). De acordo co carácter “bifronte” do réxime local, correspóndelles ao Estado e á Comunidade Autónoma atribuír competencias específicas aos entes locais. Porén, como recordaba Castells (1991: 27), “é notorio, desde o primeiro momento, a vontade das comunidades autónomas

⁵⁴ Velasco Murías (1999: 210) define o pacto local: “Un compromiso acordado entre as Administracións públicas estatal, autonómica e local e sustentado nun consenso entre institucións e partidos políticos a fin de determinar o papel das entidades locais no Estado autonómico, redefinir o seu réxime competencial e respectar e fomentar a súa autonomía a través da oportuna descentralización de competencias administrativas e de conformidade co principio da máxima proximidade da xestión administrativa dos cidadáns e baixo a garantía da suficiencia financeira dos entes locais para o desempeño das funcións que, en definitiva, se lles atribúan”.

de afianzamento propio, potenciando o seu interno conxunto institucional e estendendo as súas competencias ata o límite da garantía institucional das entidades locais.”

5. Conclusión

Os *vellos mitos* sobre a organización territorial de Galicia mantéñense na institucionalización da Comunidade Autónoma (Estatuto de autonomía, LO 1/1981), e forma parte da axenda política contida nos sucesivos discursos de investidura dos candidatos á presidencia da Xunta desde 1981. Igualmente, mantéñense no discurso político (propostas de reforma do Estatuto e programas electorais), aínda que matizados polos diferentes partidos políticos que integran o sistema de partidos de forma ininterrompida desde 1981 (AP/PPdeG, PSdeG-PSOE e BN-PG/BNG).

As pautas inalterables dos *vellos mitos* son o recoñecemento xurídico da parroquia rural e a creación de comarcas. Agora ben, a construción dos *novos mitos* parte dun instrumento institucional, o Estatuto de autonomía, que introduciu novas potestades que revalorizan a articulación tanto de *solucións orgánicas* como *funcionais*. Entre as *solucións orgánicas* destacamos as seguintes:

- a) A reforma da planta municipal, na medida en que se dispón da potestade da alteración dos termos municipais.
- b) O recoñecemento xurídico da parroquia rural, pero con posibilidades de integralas na estrutura de goberno dos concellos.
- c) A posibilidade de creación de entidades supramunicipais intermedias, xa sexan comarcas, espazos metropolitanos ou outro tipo de circunscricións.
- d) A potestade de regular a intermunicipalidade (asociación voluntaria dos concellos) mediante as mancomunidades e consorcios.
- e) A potestade para que a Xunta de Galicia poida delegar as súas funcións administrativas “nas provincias, municipios e demais entidades locais recoñecidas neste estatuto” (art. 41 LO 1/1981). Estas posibilidades de delegación incluso se concretan na LALGA⁵⁵.

Por último, outros instrumentos fundamentais para o nivel territorial de goberno locais son as potestades sobre o financiamento, un financiamento que afectaría non só o específico respecto aos concellos, senón tamén a outras *solucións orgánicas*, incluídas as posibles delegacións de competencias segundo os instrumentos normativos para o efecto.

No entanto, os *novos mitos* manteñen formalmente as pautas institucionais descritas (axenda política e discurso dos diferentes actores políticos), pero coa diferenza de que as *solucións orgánicas* (organización territorial) quedan mediatizadas pola proposta de *solucións funcionais* (ordenación do territorio). Os exemplos anteriormente descritos en sucesivas axendas políticas (III, IV e VII lexislaturas) son

⁵⁵ Estas posibilidades de delegación contidas na LALGA son as seguintes:

- A Comunidade Autónoma, sempre e cando afecte os seus intereses xerais, poderá transferir ou delegar competencias nos municipios e, así mesmo, poderá encomendarlles a estes, sempre que se trate de municipios que sexan capitais de provincia ou cunha poboación superior aos 70.000 habitantes, a xestión ordinaria dos servizos propios da Comunidade Autónoma (art. 87).
- Conforme a lexislación básica do Estado en materia de réxime local e no marco da LALGA, as leis do Parlamento de Galicia reguladoras dos distintos sectores da acción pública efectuarán a redistribución das competencias entre a Administración da Comunidade Autónoma e as entidades locais. Para facela efectiva deberán existir unhas circunstancias de índole técnica, económica, social, xurídica ou territorial que o fagan conveniente e, ademais, garantir unha máis eficaz prestación dos servizos (art. 171).

elocuentes, ademais, dos rendementos lexislativos realizados nese sentido. Agora ben, a diferenza non é trivial: a *solución orgánica* supón pensar en clave local, *poder local*, se se quere; mentres que a *solución funcional* postula *pensar* na iniciativa e o *poder do goberno autonómico*.

No novo contexto de paradigmas de Estado e de paradigmas de política administrativa (nova gobernanza) supón a busca do equilibrio. Un equilibrio que se sustenta nunha regra institucional básica: calquera solución (orgánica e/ou funcional) require consenso porque se proxecta no tempo para que, con independencia das alternancias políticas no goberno autonómico, a estabilidade do sistema adoptado quede preservado da eventual conxuntura democrática de maiorías/minorías. Aínda que a estabilidade no tempo se entende non como inmutabilidade, xustamente pola necesidade de avaliar o rendemento das institucións e remediar as disfuncións non esperadas ou incorporar os cambios no devir.

Por tanto, respecto ás *solucións orgánicas* postulamos as seguintes reflexións:

- a) As institucións supramunicipais de segundo nivel, as deputacións provinciais, son entidades locais de estatuto constitucional, polo que o seu mantemento, substitución ou supresión depende dunha reforma constitucional. En todo caso, a súa función de coordinación, cooperación cos concellos ou outras entidades locais (supramunicipais intermedias e intermunicipais) deberá axustar a súa organización e o seu desempeño en termos de gobernanza.
- b) A pertinencia de entidades locais supramunicipais intermedias de primeiro nivel (comarcas, espazos metropolitanos ou outro tipo de circunscricións con diferente denominación) ten que xustificarse en virtude dun acoutamento competencial preciso -non por baleiramento doutras, caso da supresión das deputacións provinciais- e dun financiamento estable, como solución para a prestación de servizos en virtude da economía de escala.
- c) A revisión e potenciación da intermunicipalidade (mancomunidades e consorcios) é unha vía que cómpre explorar fronte a outras solucións rixidas (a supramunicipalidade intermedia). Neste sentido, o exemplo das reformas en Francia, en 1999, é un referente⁵⁶.
- d) O encaixe xurídico da parroquia rural non pode desagregarse da súa inclusión no concello, como entidade local de estatuto constitucional que ten garantida a autonomía local, igual que a provincia.
- e) A reforma da planta municipal eríxese como parte esencial da solución orgánica, xustamente porque a partir dela é onde hai que formular a virtualidade da creación das entidades

- A Comunidade Autónoma poderá realizar a transferencia ou delegación de competencias en favor dun ou varios municipios agrupados entre si e exixirá que estes contén con capacidade de xestión e medios técnicos suficientes, sen que disto poida derivar trato discriminatorio entre os diferentes municipios galegos (art. 173.3). Con todo, a encomenda de xestión só se poderá realizar aos municipios que sexan capital de provincia ou contén cunha poboación superior a 70.000 habitantes (art.174.4). En caso de que se transfiran ou deleguen competencias nas deputacións provinciais ou se lles encomende a xestión de servizos propios da Comunidade Autónoma, a transferencia, delegación ou encomenda de xestión efectuarase, sempre, para a totalidade das deputacións provinciais comprendidas no ámbito territorial da Comunidade Autónoma de Galicia (art. 174.1).

- A transferencia da titularidade de competencias en favor das entidades locais realizarase mediante lei sectorial do Parlamento de Galicia, que establecerá o procedemento para levala a cabo, así como os medios e servizos necesarios para o seu exercicio. Na mesma lei determinarase os supostos en que sexa posible solicitar a revogación, o seu procedemento e os titulares lexitimados (art. 179).

- A delegación de competencias da Comunidade Autónoma en favor das entidades locais realizarase mediante decreto do Consello da Xunta de Galicia. Para a fixación dos termos da delegación constituirase unha comisión mixta, integrada por tres representantes da Comunidade Autónoma e tres das entidades locais receptoras da delegación (art. 189). Igualmente, establécese o procedemento para cumprir os programas e directrices que a Comunidade Autónoma poida, de ser o caso, elaborar (art.184).

supramunicipais intermedias e as intermunicipais. O debate sobre esta reforma significa cuestionar a creación orgánica destas entidades, precisamente pola simplificación institucional, a dispersión competencial e a necesaria suma de recursos suficientes (financeiros e humanos).

En canto ás *solucións funcionais*, encontrámonos non só con aquelas centradas baixo a rúbrica de ordenación do territorio, senón doutras competencias autonómicas que teñen o seu desenvolvemento ou extensión nas entidades locais⁵⁷. Os posibles equívocos -os *novos mitos*- veñen de utilizar a mesma denominación de espazos territoriais, por exemplo, comarcas ou áreas metropolitanas, para a vertebración desas competencias autonómicas. Outra cosa ben distinta é xustificar a non creación dunha nova organización local e a súa substitución por outros instrumentos (consorcio/s), nos que a Xunta de Galicia lidera as súas competencias, composición e financiamento, a cuxa incorporación se *convida* os concellos nunha especie de gobernanza na que se mantén a xerarquía vertical (gobierno autonómico) e unha participación formal do poder local na codecisión.

En definitiva, o debate sobre a organización territorial está aberto, coas distintas achegas de diferentes actores, políticos, sociais e académicos. Pero outra cuestión é afrontar a súa discusión nun marco institucional que faga efectivas as competencias e potestades que ofrece o vixente Estatuto de autonomía, despois de vinte e seis anos da creación da Comunidade Autónoma de Galicia.

⁵⁶ Referímonos á Lei 99-586 do 12 de xullo de 1999 (Lei Chevènement), que persegue o fortalecemento e a simplificación da cooperación intercomunal (Márquez, 2004a, 2007). Esta reforma trata de relanzar as agrupacións de municipios mediante a creación da Comunidade de Poboacións, unha nova categoría de entidade pública de cooperación entre municipios. Estas instancias de cooperación refórzanse cunha dotación media por habitante (estimada en 39 euros) e o beneficio do réxime de imposto profesional único de poboación para constituír espazos de solidariedade fiscal e económica mediante a creación dun Fondo de Solidariedade Intercomunal.

Os tres tipos de entidades cooperación que se establecen son: a *Comunidade Urbana* (de máis de 500.000 habitantes); a *Comunidade de Aglomeración* (entre 50.000 e 500.000 habitantes e cuxo municipio central conte cun mínimo de 15.000 habitantes); e a *Comunidade de Municipios* (de menos de 50.000 habitantes), que recupera a súa vocación inicial, preferentemente rural e adaptada ás estruturas de pequenas dimensións. Desde a promulgación da Lei Chevènement, en 1999, ata 2003 creáronse 14 Comunidades Urbanas, 143 Comunidades de Aglomeración e 2.195 Comunidades de Municipios. En total, o número de municipios agrupados alcanza os 29.740, que comprenden ao 80% da poboación.

Entre as facultades obrigatorias establécense as accións de desenvolvemento económico e social de interese intermunicipal (creación, xestión e mantemento de áreas industriais, comerciais e de servizos, artesanais, turísticas, portuarias, aeroportuarias, xestión e animación de equipamentos culturais, deportivos, etc.). Entre as facultades opcionais que se poden exercer, segundo o tipo de comunidade, son as seguintes: servizos de auga potable, saneamento, construción ou xestión e mantemento das vías de interese intermunicipal, construción ou xestión de estacionamentos públicos de interese intermunicipal, medidas contra a contaminación do aire, sonora, eliminación, tratamento e valorización de residuos sólidos, construción, mantemento e xestión de equipamentos culturais e deportivos de interese intermunicipal.

⁵⁷ Referímonos a dous casos concretos anteriormente mencionados: o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar (xullo de 2006), ou a proxectada Axencia de Protección da Legalidade Urbanística, prevista na Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia.

6. Bibliografía

- ÁLVAREZ CORBACHO, Xoaquín (1995): *La agonía del municipalismo gallego*, A Coruña, Fundación Caixa Galicia.
- (2003): "O financiamento municipal galego: reformas inaprazables", en *Revista Galega de Economía*, vol. 12, núm. 1. páxs. 31-44.
- BEL, Germà (2006): *Economía y política de la privatización local*, Madrid, Marcial Pons.
- BNG (2005): *Programa de Goberno. Eleccións ao Parlamento de Galiza*, xuño.
- BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard e SUBIRATS, Joan (2005): "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 32, páxs. 5-18.
- CARRASCO DÍAZ, Daniel; BUENDÍA CARRILLO, Dionisio; NAVARRO GALERA, Andrés; e VIÑAS XIFRÁ, Josep (2005): *Cálculo de costes e indicadores de gestión en los servicios municipales*, Madrid, Civitas.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel (1991): "Balance de la normativa de las Comunidades autónomas sobre régimen local", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, páxs. 23-41.
- CONSELLO DE EUROPA (1995): *La taille des communes l'efficacité et la participation des citoyens*, Estrasburgo.
- CONSELLO CONSULTIVO DE GALICIA (2005): *Ditame 782/2005. Consulta facultativa formulada polo Excmo. Sr. Presidente da Xunta de Galicia sobre determinados aspectos atinentes á reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia*.
- DAFFLON, Bernard (1996): *Analyse socio-économique de Trente-deux Fusions de Communes dans le Canton de Fribourg*, Working Paper. BENEFRI Centre d'études en Économie du Secteur Public (CÉÉP), Working Paper, núm. 265, Universidade de Friburgo (segunda versión de 2003).
- (1999): *Fusions de Communes: Elements d'étude pour une Dimension de Référence*, BENEFRI Centre d'études en Économie du Secteur Public (CÉÉP), Working Paper, núm. 327, Universidade de Friburgo (segunda versión de 2003).
- (2003): *Comment préparer une fusion de communes: Petit guide à l'usage des autorités comunales*, BENEFRI Centre d'études en Économie du Secteur Public (CÉÉP), Working Paper, Universidade de Friburgo.
- (2005): *Fusions de comunes dans le Canton de Fribourg*, BENEFRI Centre d'études en Économie du Secteur Public (CÉÉP), Working Paper, Universidade de Friburgo.
- DAFFLON, Bernard e PERRITAZ, Steve (2000): *L'influence de la Taille des Communes sur leur Degré d'autonomie Budgétaire. Présentation d'une Méthode d'analyse et Application aux Communes Fribourgeoises*, BENEFRI Centre d'Études en Économie du Secteur Public, Working Paper, núm. 336, Universidade de Friburgo.
- ESCUÍN PALOP, Catalina (2003): "La alteración de los términos municipales", en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de derecho municipal*, Madrid, Thompson/Civitas, vol. I, páxs. 1.265-1.341.
- FORO NOVO ESTATUTO (2005): *Bases para un novo Estatuto de Galiza*, febreiro.
- FUNDACIÓN INICIATIVAS 21 (2004): *Bases para a reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia*, outubro, 2004.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo (2003): *Territorio y nacionalismo. La construcción geográfica de la identidad gallega*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, Consellería de Cultura, Comunicación Social e Turismo.
- GONZÁLEZ BERAMENDI, Xusto (1991): "El desarrollo del nacionalismo", en *Historia de Galicia*, volume 4, Historia Contemporánea, Vigo, Faro de Vigo, páxs. 913-932.
- GORDILLO PÉREZ, Luis (2006): "Los contratos-programa y la Universidad", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 74, páxs. 183-235.
- HLEPAS, Nikolaos-Komninos (2005): *Grecia ¿La democratización a través de la descentralización?*, Barcelona, ICPS/Diputació de Barcelona/Centre per a la Innovació Local.
- IBARRA ROBLES, Juan Luis (1982): *Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico*, Oñate, IVAP.
- KING, David (1996): "A Model of Optimum Local Authority Size", en POLA, Giancarlo; FRANCE, George e LEVAGGI, Rosella (ed.), *Development in Local Government Finance*, Cheltenham, Brookfield, páxs. 55-76.
- KRASNER, S. (1994): "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", en *Comparative Politics*, núm. 21, páxs. 66-94.

- LAGO PEÑAS, Santiago e MONTES PIÑEIRO, Víctor (2004): "O comportamento tributario dos concellos galegos : ¿é a fusión de municipios unha posible solución?", en *Os concellos galegos para o século XXI. Volume I, Análise dunha reestructuración do territorio e do Goberno Local*, Universidade de Santiago de Compostela: Instituto de Estudos e Desenvolvemento de Galicia (IDEGA), páxs. 315-373.
- LOUGHLIN, John (coord.) (1999): *La democracia regional y local en la Unión Europea*, Luxemburgo, Comité das Rexións: Oficina de Publicacións das Comunidades Europeas.
- MAHONEY, J. (2000): "Path Dependence in Historical Sociology", en *Theory and Society*, 29 (4), páxs. 507-548.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo (1997): "El sistema político local en España: de las Cortes de Cádiz a la Restauración (1810-1923)", en FERNÁNDEZ PRIETO, L.; NÚÑEZ XEIXAS, X.M.; ARTIAGA REGO, A. e BALBOA, X., *Poder local, élites e cambio social na Galicia non urbana (1874-1936)*, Santiago de Compostela, Parlamento de Galicia/ Universidade: Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, páxs. 29-140.
- (2004a): "El asociacionismo local en Galicia: una respuesta al déficit municipal", en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 37, maio-agosto, páxs. 65-125.
- (2004b): "Futuro e perspectivas do Goberno local en Galicia", en Rodríguez, R. (dir.), *Os concellos galegos para o século XXI. Volume I, Análise dunha reestructuración do territorio e do Goberno Local*, Universidade de Santiago de Compostela: Instituto de Estudos e Desenvolvemento de Galicia (IDEGA), páxs. 423-543.
- (2004c): "La reorganización de la planta municipal de Galicia: Un nuevo escenario para el Gobierno local", en *Eixo Atlántico, Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, núm. 6, páxs. 133-146.
- (2006): *Las formas y tipos de gestión de las competencias de los gobiernos locales en Galicia: la dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas*, Santiago de Compostela, Universidade: Servizo de Publicacións e Intercambio Científico/IDEGA, Documentos de Trabajo / Xeografía 19.
- (2007): "Os instrumentos de xestión pública na área metropolitana de Vigo", en ROJO SALGADO, A. e VARELA ÁLVAREZ, E.J. (dirs.), *A gobernanza metropolitana*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia: Consellería da Presidencia, páxs. 165-278.
- MATÍAS SÁNCHEZ, Luis Eduardo (2007): "La constitución del 'Consortio gallego de servicios de igualdad y bienestar'. Una contraposición al principio constitucional de autonomía local", en *El Consultor*, núm. 10, 30 de maio, páxs. 1.711-1.719.
- MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael de (2005): "La gobernanza de la gran Zaragoza: hacia una organización metropolitana de geografía variable", en *Economía Aragonesa*, núm. 26, abril, páxs. 63-95.
- NAGATA, Naohisa (1998): "La reforma administrativa en Japón", en *Reforma y Democracia*, núm. 11, xuño.
- NORTH, D.C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PAREJO ALONSO, Luciano (1981): *Garantía institucional y Autonomías locales*, Madrid, Civitas.
- PIERSON, P. (2000): "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", en *American Political Science Review*, vol. 94, núm. 2, páxs. 251-267.
- PPdeG (2005): *O noso compromiso con Galicia. Programa electoral*.
- (2006): *65 Propostas para a reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia*, Santiago de Compostela, 29 de xuño de 2006.
- PSdeG-PSOE (2005): *Móvome. Programa de Goberno. Eleccións Autonómicas*, xuño.
- RODRÍGUEZ, Román (dir.) (2004a): *Os concellos galegos para o século XXI. Volume I, Análise dunha reestructuración do territorio e do Goberno Local*, Universidade de Santiago de Compostela: Instituto de Estudos e Desenvolvemento de Galicia (IDEGA).
- RODRÍGUEZ, Román (dir.) (2004b): *Os concellos galegos para o século XXI. Volume II, Un modelo aplicativo: o Concello de Deza ¿utopía e viabilidade?*, Universidade de Santiago de Compostela: Instituto de Estudos e Desenvolvemento de Galicia (IDEGA).
- SOSA WAGNER, Francisco (1998): "Creación y supresión de municipios y alteración de sus términos", en VV.AA., *La posición institucional de la Administración local en el siglo XXI*, Oñati, IVAP, páxs. 267-310.
- VANDELLI, Luciano (1992): *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid, MAP.

VELASCO MURÍAS, Luis F. (1999), "La necesidad de un Pacto Local en España: Génesis, desarrollo y contenido", en ARENILLA SÁEZ, M. e CANALES ALIENDE, M. (coord.), *Gobierno y Pacto Local*, Madrid, MAP/MP/BOE, páxs. 203-223.

VILAS NOGUEIRA, José (1993): "A Administración Pública no proceso estatutario de Galicia na II República", en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 2, páxs. 49-68.

VILLAR GRANGEL, Domingo (1919): *El Municipio en Galicia*, Barcelona, Seix y Barral.

YEBRA MARTUL-ORTEGA, Perfecto (1993): "A Administración na doutrina galeguista", en BARREIRO FERNÁNDEZ, Xosé Ramón e GONZÁLEZ MARÍÑAS, Pablo (coord.), *Simposio da Historia da Administración Pública*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, páxs. 281-312.

6. A REORGANIZACIÓN DOS ENTES LOCAIS GALEGOS E O SEU FINANCIAMENTO

Autor

Pedro Puy Fraga
Universidade de Santiago de Compostela e
Consello de Contas de Galicia

1. Introducción

Ao tradicional debate sobre a necesaria reforma do financiamento dos entes locais vén sobreporse, agora, o relativo á posible reorganización da Administración local. E este último sobrevén, á súa vez e en Galicia, no marco dun proceso de reforma estatutaria que, entre outras causas polo desacordo nesta materia, permanece en suspenso non se sabe moi ben ata cando (a teor das declaracións dos líderes políticos autonómicos).

Certamente, a reorganización da Administración local afecta o financiamento dos entes locais, pero faino de forma distinta cando estes parten dunha posición financeira máis ou menos adecuada (no sentido de que son capaces de exercer cos recursos que a lei prevé as funcións que a normativa lles encomenda) ou cando, como ocorre agora, a situación financeira dos municipios galegos dista moito de poder ser cualificada como óptima.

Resulta así extremadamente complexo, máxime cando un mesmo non é especialista na materia, responder á cuestión que nos formulan os organizadores destas xornadas, relativa a como mellorar a situación financeira dos municipios galegos, no marco dun debate estatuínte do que se poden derivar importantes consecuencias para a organización territorial local de Galicia. Consecuencias que, ademais, xa comezan a ser avanzadas nalgunhas das modificacións legais e institucionais que, en paralelo, se van pondo en marcha, como as relativas á creación de áreas metropolitanas ou as que establecen mecanismos centralizados no goberno autonómico para a prestación de servizos públicos locais a través de fórmulas consorciais e semellantes.

Por todo iso, e con ánimo de non ser reiterativo das máis cualificadas voces incorporadas a estas xornadas, limitarémonos a expresar tres consideracións de carácter máis xenérico e abstracto, por se poden contribuir a clarificar o panorama dos que pacientemente a elas asisten: unha primeira, relacionada coa práctica imposibilidade de establecer unha estrutura única e estable na organización do poder local, o que, pola súa vez, determina a imposibilidade de establecer unha estrutura uniforme dos ingresos dos entes locais; unha segunda en relación coa existencia de especificidades no ámbito do financiamento local que afectan a estrutura dos seus ingresos; e unha terceira en relación cos instrumentos que se poden potenciar no ámbito das facendas locais galegas.

2. Primeiro acoutamento: a imposibilidade dunha organización local óptima

Como é ben sabido, a organización político-administrativa en varios niveis de goberno xustifícase, desde a teoría económica, polo feito de que existen bens e servizos públicos de distinta escala territorial. Ou, dito doutro modo, polo feito de que moitos bens públicos o son, estritamente falando⁵⁹, só a unha escala territorial determinada, e non a escalas territoriais máis amplas. Deste modo, tanto en termos de eficiencia (condicionada pola escala territorial óptima) como de equidade (un contribuínte non ten por que pagar os bens e servizos públicos dos cales non goza, por seren dispensados noutra xurisdición), a provisión é máis eficiente e equitativa se se realiza a distintos niveis de goberno.

Simplificando, polo tanto, poderíamos dicir que a teoría do federalismo fiscal xustifica, inicialmente, que cada nivel de goberno (cada pau) aguante a súa vela (o financiamento das súas competencias). E, atendendo a esta lóxica, a lei (no noso caso a Lei de bases de réxime local -LRBRL-, artigos 25-28) establece unha relación entre os medios ou recursos de que dispón cada ente local e os fins ou competencias que asumen.

Obviamente, estamos ante unha simplificación. De entrada, porque, como sabemos desde que Buchanan elaborou a súa teoría económica dos clubs⁶⁰, non existen escalas territoriais óptimas para a prestación simultánea de moitos bens públicos. De acordo con esta tese, a escala territorial óptima dun ben público vén determinada polos custos e beneficios marxinais que xera a produción dese ben público. En consecuencia, para cada ben público existe un número óptimo de individuos e un nivel de produción do ben ou de prestación do servizo que se pode considerar óptimo, e esta escala óptima non ten por que ser a mesma para cada un dos bens públicos demandados.

De feito, e novamente atendendo a esta lóxica, a propia LRBRL determina as competencias dos municipios en función do tamaño (número de habitantes) de cada ente local, de forma que os municipios menores de 20.000 habitantes xestionan competencias relacionadas con bens públicos en que é posible aplicar o principio de exclusión e/ou en que o consumo conxunto se produce en pequenos ámbitos territoriais (augas, cemiterios, transporte, iluminación e, nalgúns casos, pavimentación e parques), e a partir desa cifra de habitantes outros en que as mencionadas características de publicidade se producen nun ámbito territorial máis extenso, e ademais implican un maior compoñente redistributivo, dada a presenza de externalidades (medio ambiente, incendios, protección civil, servizos sociais).

A cuestión do repartimento de competencias complica-se aínda máis se tomamos en consideración unha realidade sociolóxica adicional: os gobernos locais son institucións profundamente consolidadas, no sentido politolóxico que se lle dá ao termo: os cidadáns interiorizaron a pertenza a unha Administración, a local, e valoran altamente, pola súa proximidade, a súa existencia⁶¹. Iso é así non xa só entre nós (o que contribúe, por outra parte, a explicar o fracaso de experimentos como a comarcalización, por moi racional que fose o seu deseño), senón tamén no ámbito internacional: nos

⁵⁹ No sentido musgraviano: consumo conxunto, non existencia de rivalidade no consumo, e non aplicabilidade do principio de exclusión.

⁶⁰ James Buchanan, "An economic theory of clubs", *Economica*, 32, febreiro de 1965, páxs. 1-14. Traducido ao castelán en J. Casas e S. Bru (eds.), *James Buchanan. Economía y Política. Escritos seleccionados*, Servizo de Publicacións da Universidade de Valencia, 1988, páxs. 209-222.

⁶¹ E convén lembrar, ademais, que, como xa argumentou W. L. Livingston nos anos cincuenta, "a esencia do federalismo [é dicir, dos gobernos multinivel] descansa non só na estrutura constitucional ou institucional, senón na mesma sociedade", ou dito noutros termos: o deseño das institucións descentralizadas está relacionada (en dirección bidireccional) coa sociedade en que operan. Véxase ao respecto R. L. Watts, *Sistemas federais comparados*, Marcial Pons, 2006, páxs. 108 e ss. A cita de Livingston está tomada da páx. 108.

Estados Unidos, por exemplo, un 31% dos cidadáns considera que o local é o nivel de goberno do cal obteñen máis a cambio dos seus impostos (fronte ao 29% que entenden que é o nivel federal, e o 20% que é o estatal)⁶².

Non sendo a fixación de competencias e o seu correspondente financiamento un problema basicamente relacionado coa organización “territorial” das administracións, iso non quere dicir que non sexa necesaria certa planificación ou, se se prefire, certa ordenación na atribución de poderes (competencias e recursos) aos entes locais existentes. Como se desprende tamén da teoría económica dos clubs, podería darse a circunstancia de que o nivel territorial óptimo para a provisión dun determinado ben non incluíse un grupo de persoas (ou de residentes noutros municipios), grupo que, á súa vez, non alcanzaría a dimensión mínima necesaria para organizar e financiar a provisión dese ben público. Esta observación resulta particularmente pertinente no ámbito da configuración das áreas metropolitanas, pero tamén en relación coas fusións “voluntarias” de municipios: o sector público ten que lles garantir a provisión dos bens públicos a todos os cidadáns, incluídos aqueles que residen en xurisdicións subóptimas para a prestación dun servizo público por si mesmas, ou que non son aceptadas en xurisdicións de maior ámbito territorial por teren acadado estas a súa dimensión óptima e rexeitar a entrada de novos membros. Nestes casos, a ordenación pública da Administración descentralizada é esencial.

Os elementos configuradores da realidade dos gobernos locais que expuxemos explican, en boa medida, a existencia dunha profunda heteroxeneidade na estrutura organizativa e institucional do goberno local. Unha heteroxeneidade que, máis alá da relativa á dimensión territorial, á contía da súa poboación e ás dotacións de capital público, se concreta tamén na creación de novas formas de coordinación ou cooperación supramunicipal. En Galicia, de entrada, encontrámonos cunha Administración local composta por 4 deputacións provinciais, 315 concellos, 43 mancomunidades, 20 consorcios locais e 9 entidades locais menores, sumando un total de 391 entes, que ascenden a 487 se se engaden as sociedades públicas e os organismos autónomos que delas dependen⁶³.

E, se o exemplo que tomamos é o dun país de arraigada tradición localista, como Inglaterra, o panorama non fai máis que complicarse: neste país, a Administración local está formada por: (1) Rexións (elixidas indirectamente, con competencias en desenvolvemento económico, medio ambiente...) (2) Condados históricos, agora 81, dos cales 40 son autoridades unitarias e 34 están divididos en *county councils* (con competencias en educación, escolas e servizos á xuventude, servizos sociais, autovías, servizos de bombeiros e protección civil, bibliotecas, lixos, servizos ao consumidor, e planificación urbanística urbana e rural) e *district councils* (responsables de lixos, planificación urbana e vivenda); (3) os condados están divididos, pola súa vez, en distritos (metropolitanos ou non, que executan as anteriores funcións); (4) distritos divididos, pola súa vez, para efectos electorais, en *wards*; (5) e para algunhas funcións administrativas en parroquias. A todos eles hai que engadir a organización metropolitana do Greater London, así como outras subdivisións específicas establecidas en relación coa provisión de bens públicos específicos, como as áreas sanitarias.

De todo o anteriormente exposto podemos concluír, a modo de primeiro acoutamento, que os problemas que afectan os entes locais no ámbito financeiro non son, fundamentalmente, de organización territorial e que, polo tanto, é moi difícil, cando non imposible, intentar resolvelos con eficiencia elaborando propostas que impliquen a reorganización territorial dos gobernos locais (propostas como

⁶² Datos para 2006, que confirman que a valoración favorable do nivel local de goberno nos EE.UU. é constante ao longo das tres últimas décadas: véxase R. L. Cole e J. Kincaid, “Public opinion on U.S. federal and intergovernmental issues in 2006: Continuity and change”, *Publius*, Oxford Journals.org/cgi/content/full/36/3/443.

⁶³ *Cuenta general de las corporaciones locales 2003*, Memoria do Consello de Contas de 2005.

a de fusionar extensivamente os municipios, ou como a de establecer novos niveis superpostos como as comarcas que baleiren de competencias os actuais municipios ou as deputacións): tecnicamente, esa organización territorial óptima non existe e, ademais, choca coa profunda interiorización e boa valoración que, en liñas xerais, os cidadáns teñen dos seus actuais gobernos locais. En consecuencia, tampouco existen solucións uniformes no ámbito financeiro, pois as necesidades financeiras e as posibilidades de obtención de ingresos (en particular os tributarios) dos entes locais vense condicionadas pola súa dimensión e polas competencias que en cada caso desempeñan.

3. Segundo acoutamento: a complementariedade de tributos e transferencias

A descentralización política e financeira xustifícase economicamente, como simplificabamos máis arriba, pola existencia de ganancias en termos dunha provisión máis eficiente dos bens públicos, e tamén en termos de equidade, posto que o financiamento dos bens públicos locais é asumido principalmente polos consumidores dese ben público. Como destaca a teoría do federalismo fiscal, a descentralización xera ganancias en termos dunha provisión máis eficiente e equitativa dos bens públicos locais como consecuencia dos fenómenos de mobilidade interxurisdiccional; cando, en termos de Tiebout⁶⁴, as persoas e/ou os seus recursos “votan cos pés”, desprazándose a aquelas xurisdicións que prestan os servizos públicos que cada persoa demanda a un custo fiscal menor. A competencia interxurisdiccional para a captación selectiva de persoas físicas ou xurídicas actúa así, como sinalaron Brennan e Buchanan⁶⁵, como un elemento adicional ao proceso democrático (mecanismo *voice*), polo que os cidadáns restrinxen coa súa mobilidade interxurisdiccional (mecanismo *exit*) a capacidade de actuación dos gobernos á marxe das preferencias dos residentes.

Como é sabido, a mobilidade interxurisdiccional de persoas e recursos está condicionada por moitos máis factores que o relacionado cos bens públicos que cada goberno do mesmo nivel produce en relación con custos fiscais alternativos. O clima, os salarios e a produtividade do traballo, o índice de prezos, a calidade de vida, ou, como sucede no contexto europeo e español, a cultura e os custos persoais (afastarse dos amigos ou da familia), condicionan tamén as decisións de voto cos pés, e non só o balance racional que os individuos realizan entre os servizos públicos que reciben e o custo fiscal que soportan.

Non obstante, a incidencia destes factores é moito menor a nivel local, polo que os aspectos fiscais inflúen moito máis na mobilidade interxurisdiccional no ámbito municipal. Ou, dito noutras palabras, as autoridades locais poden utilizar as súas competencias financeiras con maior eficacia que as de ámbitos territoriais maiores coa finalidade de atraer recursos, e novas fontes de ingresos, ás súas xurisdicións. Incluso, como ocorreu en Galicia, mediante bonificacións para o empadramento de veciños domiciliados en municipios limítrofes que unicamente perseguían alcanzar o límite de poboación que permite obter maiores recursos a través do financiamento estatal dos concellos.

A competitividade interxurisdiccional, con exemplos que rememoran a abordaxe corsaria dos buques mercantes, xerou unha corrente analítica que se mostra crítica coa competitividade fiscal, agora descrita como exemplo de “federalismo competitivo destrutivo”. De acordo con esta tese, o equilibrio competitivo xerado pode producir resultados ineficientes: partindo dunha situación “óptima” en ter-

⁶⁴ C. M. Tiebout, “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, nº 64 (outubro), 1956, páxs. 416-424, traducido ao castelán en *Hacienda Pública Española*, nº 50, 1978, páxs. 324-331.

⁶⁵ Ver, por exemplo, G. Brennan, “Constitutional constraints on the fiscal powers of government”, en R. B. McKenzie (ed.), *Constitutional Economics*, Lexington Books, Massachusetts, 1984, páxs. 115-131.

mos de benestar, na que cada xurisdición ten os tipos impositivos que optimizan o benestar social en cada xurisdición e a nivel global, a mobilidade, que é asimétrica (pois está condicionada polas diferenzas de renda, ou pola natureza das fontes de renda), xera para cada xurisdición o incentivo de intentar atraer os individuos móbiles máis ricos para mellorar os seus ingresos e o nivel dos servizos públicos, ou para baixar os impostos mantendo o nivel existente na prestación dos servizos públicos. Neste contexto, os residentes propios que non teñen mobilidade, en cambio, non verán reducidas as súas facturas fiscais, de forma que a xeneralización deste comportamento se traducirá nun novo equilibrio en que os ricos soportan unha menor presión fiscal, a diferenza dos residentes “cativos”, xeralmente con rendas “cativas” máis baixas.

Para evitar a competitividade destrutiva (e, de paso, a “incomodidade” que xera nos gobernantes a competitividade “constructiva”), os responsables políticos poden, obviamente, promover acordos colutorios (pactos sobre niveis impositivos), e mesmo renunciar á autonomía normativa sobre os seus ingresos, de forma que fose o nivel central o que homoxeneizase as cargas fiscais dos contribuíntes locais a nivel central. Pero este tipo de acordos ten o inconveniente de suprimir os incentivos que, de acordo co modelo teórico, favorecen a introdución de incentivos para a provisión de bens públicos a escala local.

Por iso a doutrina recorre a xustificar a introdución de transferencias aos entes locais desde o poder central (ou autonómico): non só contribúen a reducir as desigualdades de renda, ao implicar unha diminución dos impostos locais sen minguar a calidade dos servizos públicos locais, senón que tamén favorecen unha distribución espacial da poboación máis equilibrada, evitando a conxestión, a deterioración dos servizos públicos básicos e a alza de prezos de bens privados (como a vivenda) a consecuencia da inmigración.

En resumo, pois, a competencia fiscal local, que incentiva a eficiencia na provisión de bens públicos locais, podería xerar equilibrios ineficientes, polo que resulta aconsellable acompañala con mecanismos estabilizadores. Neste sentido, as transferencias son un bo estabilizador que evita a competencia “destrutiva”, pois a provisión dos bens públicos pode continuar axustándose ás preferencias dos contribuíntes locais, e os gobernos locais que reciben transferencias de carácter redistributivo poden reducir a mobilidade (saída) que estea motivada exclusivamente por motivos fiscais, ou pola non provisión de determinados bens públicos no seu territorio.

4. Terceiro acoutamento: a necesidade de máis ingresos de todo tipo

A diagnose da nosa facenda local é ben coñecida⁶⁶. En relación coas facendas locais doutros países cunha organización territorial do poder similar á nosa, a española caracterízase polo menor peso porcentual do gasto local en relación co autonómico e o estatal. Mentres que en España (ano 2002) o gasto do Estado representou o 48,04% do total do gasto público, as comunidades autónomas representaron o 36,28% e os entes locais o 15,68%, a media do gasto de cada nivel de goberno nos Estados Unidos, Canadá, Suíza, Austria e Alemaña é, respectivamente, do 55% para o goberno central, o 25% para os rexionais e o 20% para os locais.

Unha capacidade de gasto menor, que se financia con dous tipos fundamentais de ingresos previstos no artigo 142 CE: os tributos propios (con ausencia de potestade tributaria e dentro do marco da lei de facendas locais) e a participación en ingresos do Estado e das CC.AA. (transferencias). A lei de

⁶⁶ Véxase, por exemplo, Xaquín Álvarez Corbacho, *A rebelión municipal: unha esperanza para Galicia*, Vigo: Edicións Xerais de Galicia, 2003.

facendas locais enumera os primeiros (contribucións especiais e taxas, impostos obrigatorios -IBI, IAE, IVTM- e impostos de aplicación potestativa -construcións, instalacións e obras, imposto sobre o incremento do valor de terreos de natureza urbana-) e establece o cálculo da participación dos entes locais nos ingresos do Estado (transferencias), distinguindo entre municipios de máis de 75.000 habitantes (cesión parcial de rendementos: 1,7% IRPF, 1,8% IVE, 2% impostos especiais, sen capacidades normativas nin de administración) e municipios de menos de 75.000 habitantes (participación ponderada en función das variables poboación (75%), esforzo fiscal (12,5%) e inversa da capacidade tributaria (12,5%).

Un sistema de financiamento que, en Galicia, acentúa, por unha parte, os problemas de insuficiencia financeira e, por outra, se traduce nunha maior dependencia das transferencias e nunha escasa aplicación da "responsabilidade fiscal" por parte das autoridades locais.

Así, como sinalou o Consello Contas de Galicia⁶⁷, en termos de ingresos per cápita, os municipios galegos están no 68% da media española, e especialmente distantes os de menor poboación: no 59% respecto da media nos municipios de menos de 5.000 habitantes. En relación co exercicio da autonomía fiscal, baste sinalar que o tipo impositivo medio do IBI en Galicia é o segundo máis baixo de España, o 0,50681, distante do tipo medio español, o 0,64347; e é a última comunidade tanto no tipo medio do imposto sobre construcións, instalacións e obras (2,66 e 3,14, respectivamente) como no do imposto sobre o incremento de valor nos terreos de natureza urbana (22,5 e 26, respectivamente).

Non obstante, e como se desprende do mesmo informe do Consello de Contas, mentres que os ingresos impositivos dos municipios galegos de máis de 50.000 habitantes practicamente duplican os ingresos por transferencias, nos municipios de entre 10.000 e 50.000 apenas se igualan, mentres que nos de menos de 10.000 son as transferencias as que practicamente duplican os ingresos tributarios.

Estamos, en definitiva, ante unha realidade diferenciada, por un lado, do conxunto de España, pero que, á súa vez, presenta, no seu seo, tamén importantes diferenzas: mentres os municipios de maior poboación se financian preferentemente con tributos propios, os de menor invisten a proporción, dependendo esencialmente das transferencias.

Ante un panorama, en definitiva, en que a facenda local galega está á cola da española, que pola súa vez está á cola na relación das facendas locais dos países con facendas multinivel, só cabe responder á pregunta de como mellorar o seu financiamento dunha maneira: a través de todos os instrumentos.

Primeiro, exercitando e incrementando o exercicio da responsabilidade fiscal, tanto no marco vixente como potenciándoa no marco lexislativo xeral.

Segundo, incrementando as transferencias (en particular as autonómicas), tratando de evitar os incentivos que o actual sistema introduce para xerar competencia "destrutiva", porque co actual sistema atraer selectivamente e competir polas rendas máis altas repercute en maiores ingresos, non só fiscais, senón tamén porque implica melloras na participación nos ingresos do Estado. As actuais transferencias incondicionadas, que combinan o obxectivo da suficiencia (variable poboación) con certa perecuación correctora dos déficits de provisión de bens e servizos públicos (variable esforzo fiscal) e da capacidade fiscal (variable inversa da capacidade tributaria), ocasionan que unha maior

⁶⁷ *Cuenta general de las corporaciones locales 2003*, Memoria do Consello de Contas de 2005, páxs. 24 e ss.

poboación repercute, sempre, en maiores ingresos, e, se é de rendas altas, loxicamente, e pola vía fiscal, aínda maiores.

Por iso, en fin, o elemento estabilizador do sistema, as transferencias, deberían primar o seu carácter compensatorio, e non, como parece suxerir o *Informe para a reforma das facendas locais*⁶⁸, en transferencias vinculadas fundamentalmente á poboación de dereito.

E, desde logo, as melloras no financiamento local non pasan, como ás veces se pretende xustificar, pola transformación total da organización do poder local. Restricións constitucionais á marxe, dificilmente as necesidades de financiamento dos municipios poden encontrar a súa solución nunha alteración radical dun esquema institucional que, ademais, está profundamente consolidado e interiorizado pola poboación. Coa instauración ordenada e racional de mecanismos de cooperación específicos (consorcios, mancomunidades, áreas de xestión, etc.) que aproveiten as economías de escala na provisión dos bens públicos locais poderanse conseguir melloras no terreo da eficiencia. Pero mesmo con elas, é evidente que os entes locais necesitan máis recursos, e por ambas as vías (transferencias, tanto estatais como autonómicas, e tributos "propios").

⁶⁸ *Comisión para o estudo e a proposta de medidas para a reforma do financiamento das facendas locais*, Instituto de Estudos Fiscais, Ministerio de Facenda, Madrid, 2002, páxs. 114 e ss.

7. O CONTROL EXTERNO DAS CORPORACIÓNS LOCAIS GALEGAS

Autores

Isabel García Garrido
Consello de Contas de Galicia

Eloy Morán Méndez
Consello de Contas de Galicia

María Pérez Vázquez
Consello de Contas de Galicia

1. Introducción

O Consello de Contas de Galicia é o órgano encargado de fiscalizar a xestión económico-financeira do sector público da Comunidade Autónoma, no que se inclúen as entidades locais galegas. Atopámonos ante un control externo encomendado a unha institución dependente do Parlamento e situado, polo tanto, fóra da entidade auditada. O obxectivo da fiscalización é comprobar o cumprimento dos principios de legalidade e de eficiencia no uso dos recursos públicos. Neste contexto, este traballo ten como obxecto ofrecer un resumo das funcións de control desenvolvidas polo Consello de Contas sobre as corporacións locais galegas, sintetizando para iso os resultados obtidos na auditoría das áreas seguintes: gastos de persoal, contratación administrativa e urbanismo. A elección destas áreas obedece á súa importancia, tanto cuantitativa como cualitativa, dentro da xestión pública local, á confluencia de determinados factores externos de risco que poden afectar negativamente a xestión destas e, ademais, ao feito de dispoñer de resultados recentes que permiten ofrecer unha visión actual da súa situación. En cada unha das áreas comentadas farase referencia aos obxectivos que se perseguen na fiscalización, aos procedementos de auditoría empregados e incorporaranse os principais resultados obtidos.

En calquera caso, queremos deixar constancia de que esta achega é unha visión sintética dos traballos desenvolvidos nas distintas corporacións locais auditadas, sen que no noso ánimo estea xeneralizar as situacións descritas a entidades non revisadas. Por iso, en cada unha das partes do traballo indícase o número e o tipo de entidades que foron obxecto de revisión.

2. Fiscalización do gasto de persoal

Os gastos de persoal contabilízanse no capítulo 1 do orzamento e representan arredor dun 30% do importe total de gastos municipais. De acordo cos datos agregados correspondentes ás liquidacións de 2004, as deputacións provinciais destinaron ese ano o 27,3% do seu orzamento total a este tipo de gastos. Os datos para os municipios, clasificados por tramos de poboación, foron os seguintes:

- Municipios de máis de 50.000 habitantes: 29,8%
- Municipios de entre 20.000 e 50.000 habitantes: 31,9%
- Municipios de entre 10.000 e 20.000 habitantes: 33,2%
- Municipios de entre 5.000 e 10.000 habitantes: 34,9%
- Municipios de menos de 5.000 habitantes: 32,8%

A experiencia fiscalizadora do Consello de Contas (en 48 concellos e 2 deputacións provinciais) permitiu verificar a existencia de municipios que superan amplamente estas porcentaxes medias, chegando a cifrar o seu gasto de persoal nun 40 e mesmo nun 50% do gasto total. Trátase, por tanto, dun capítulo importante do orzamento cuxas principais áreas de risco se centran nas seguintes materias:

- Ordenación e xestión, debido á importancia dunha adecuada organización dos recursos na súa correcta planificación.
- Selección de persoal, pola súa transcendencia no adecuado desenvolvemento dunha función pública profesional e independente de acordo co mandato constitucional.
- Retribucións, por canto a inadecuada aplicación dos conceptos retributivos previstos pola normativa pode xerar situacións de desigualdade.

En consecuencia, os principais obxectivos dunha fiscalización en materia de persoal centraranse en:

- Verificar o cumprimento da legalidade en materia de instrumentos de ordenación de persoal.
- Analizar o cumprimento dos principios de publicidade, igualdade, mérito e capacidade nos procesos selectivos.
- Comprobar que as retribucións, indemnizacións por razón de servizo e demais gastos de persoal se axustaron á normativa de aplicación.

Unha vez fixados estes obxectivos e determinada a lexislación aplicable no seu desenvolvemento, cada control de auditoría reproduce unha secuencia de actuacións que poderían sistematizarse como segue:

- Solicitud inicial de información á entidade auditada, remitindo unha relación da documentación e información que vai ser utilizada para os efectos de que poida ser preparada polo ente fiscalizado e así axilizar os traballos posteriores.
- Desenvolvemento dos traballos de campo no concello, durante os cales se solicita unha mostra de expedientes, seleccionada en función de diversos criterios para cada unha das áreas analizadas, e procédese ao seu exame co fin de verificar a súa correcta tramitación.

En ocasións, o desenvolvemento destes traballos vese afectado pola existencia de limitacións que condicionan o alcance da fiscalización. Entre as máis frecuentes están:

- O incumprimento dos artigos 164 e 179 do Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais, no que respecta á organización e arquivo de expedientes, xa que estes se presentan en numerosas ocasións desordenados e incompletos.
- A dilación na entrega da documentación, o que ocasiona importantes atrasos na realización dos traballos de fiscalización.

A continuación resúmense os principais resultados obtidos nas fiscalizacións efectuadas, diferenciando entre xestión de persoal, acceso e retribucións.

2.1. Xestión de persoal

Co fin de verificar o cumprimento da legalidade en materia de instrumentos de ordenación de persoal solicítase ao concello a seguinte documentación, referida a cada un dos exercicios fiscalizados:

- Cadro de persoal e relación de postos de traballo aprobados.
- Oferta de emprego público: acordo de aprobación e publicación.
- Libro rexistro de persoal.
- Acordo regulador das condicións de traballo dos funcionarios.
- Convenio colectivo aplicable ao persoal laboral.

A comprobación desta documentación permitiu detectar as seguintes incidencias:

- A maior parte dos municipios fiscalizados non teñen constituído rexistro de persoal, vulnerando o establecido no artigo 232.3 da Lei 5/1997, do 22 de xullo, reguladora da Administración local de Galicia (LALGA).
- Gran parte das entidades fiscalizadas carecen dunha relación de postos de traballo que comprenda os postos existentes na súa organización e inclúa a denominación e características esenciais destes, as retribucións complementarias que lles corresponden e os requisitos exigidos para o seu desempeño, tal como establecen os artigos 90.2 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (en diante LRBRL) e 126.4 do Real decreto lexislativo 781/1986, do 18 de abril, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local (TRRL).
- En varios municipios existen prazas vacantes ocupadas por persoal interino que non se inclúen na correspondente oferta de emprego público.
- Nalgunhas das entidades fiscalizadas prodúcense atrasos significativos na tramitación dos procesos selectivos para a cobertura de prazas incluídas nas ofertas de emprego aprobadas.
- Existen municipios que realizan procedementos selectivos para a cobertura de prazas sen incluílas previamente na oferta de emprego público, o que vulnera o artigo 91.2 da LRBRL.

- Así mesmo, verificouse que nun número importante de municipios se reservan para persoal laboral postos de traballo que deberían ser desempeñados por persoal funcionario, o que supón un incumprimento do artigo 92.2 da LRBR.
- Tamén se detectaron incidencias en materia de convenios colectivos. Entre as principais están as seguintes:
 - Fixación dun réxime retributivo que inclúe conceptos non previstos na lexislación aplicable.
 - Fixación dunha xornada laboral inferior á establecida polo ordenamento xurídico.
 - Fixación dun réxime de vacacións e licenzas que non se axusta ao establecido legalmente.

2.2. Acceso

A realización das comprobacións en materia de acceso de persoal ao servizo da entidade iníciase solicitándolle ao concello que remita ao Consello de Contas un certificado relativo ao persoal ao servizo da corporación, o 31 de decembro do exercicio fiscalizado, no cal se detalle a información seguinte:

- Nome do traballador.
- Condición de funcionario ou laboral.
- Forma de acceso.
- Data en que se tramitou o expediente de selección.
- Oferta de emprego público da que derivou a convocatoria.

Así mesmo, solicítase unha relación dos contratos de asistencia técnica e servizos vixentes nos anos fiscalizados, con expresión do exercicio en que se subscribiron, detallando o procedemento e a forma de contratación e a duración e mais a contía do contrato suscrito.

Para a análise deste punto distinguiremos entre persoal funcionario e persoal laboral, para concluír facendo referencia aos contratos de asistencia técnica.

2.2.1. *Persoal funcionario e laboral fixo*

En canto ao persoal funcionario, partindo do certificado anterior e para o caso de que se produciase algún procedemento de selección deste tipo de persoal durante os exercicios fiscalizados, solicítase, durante a realización dos traballos de campo, o expediente ou expedientes correspondentes co fin de analizar as bases da convocatoria e o desenvolvemento do proceso selectivo.

As incidencias máis recorrentes neste ámbito foron as seguintes:

- En moitos casos, o acceso á condición de funcionario prodúcese despois dunha prestación de servizos de natureza laboral ou ben mediante unha contratación administrativa na que se detectan irregularidades que afectan o axeitado cumprimento dos principios constitucionais de igualdade, mérito e capacidade, así como o de publicidade, que deben rexer o acceso á función pública.

- Utilízanse con frecuencia sistemas de concurso de méritos ou concurso-oposición, cando, de acordo co artigo 2 do RD 896/1991, do 7 de xuño, que contén as regras básicas e programas mínimos a que debe axustarse o procedemento de selección de funcionarios da Administración local, o ingreso na función pública local se debe realizar con carácter xeral a través de oposición, agás para aqueles casos en que pola natureza das prazas ou funcións que se van desempeñar sexa máis adecuado o concurso-oposición, circunstancia non motivada na maioría dos expedientes.
- Detectáronse deficiencias tanto no contido regulador das bases de selección coma na composición e funcionamento dos tribunais, ao non se concretaren os méritos ou introducirse elementos de discrecionalidade na valoración das fases do concurso, sen que quede garantida nalgunhs procesos a obxectividade e o anonimato dos candidatos.

2.2.2. Persoal laboral temporal

No caso do persoal laboral temporal, analízase unha mostra dos procedementos de selección desenvolvidos nos exercicios fiscalizados, verificándose os seguintes incumprimentos:

- Con frecuencia, a selección deste tipo de persoal realízase tras presentar unha oferta xenérica no Servizo Galego de Colocación (en diante SGC). Con este procedemento non se dá pleno cumprimento ao principio constitucional de igualdade de oportunidades, nin se garante o principio de publicidade, xa que soamente poden participar nestes procesos selectivos aquelas persoas inscritas no SGC como desempregadas.
- A maior parte dos procedementos de selección celebrados non contan con bases reguladoras, nin consta o establecemento, con carácter previo, de criterios que permitan obxectivar a devandita selección. Por iso non queda garantido o cumprimento das determinacións do artigo 249 da LALGA, cando establece que o persoal laboral será seleccionado pola propia corporación co máximo respecto ao principio de igualdade de oportunidades de cantos reúnan os requisitos exixidos, cuestionándose así o respecto dos principios constitucionais de igualdade, mérito e capacidade que deben rexer o acceso ao emprego público.

Así mesmo, solicítase unha mostra de contratos temporais tomando como criterio a antigüidade destes. Como resultado desta proba detectouse, en gran número de municipios:

- A existencia dun excesivo volume de contratación laboral temporal.
- A utilización irregular de diversas modalidades de contratación laboral temporal para cubrir postos que responden a necesidades de carácter permanente e que, polo tanto, deben ocuparse con persoal laboral fixo seleccionado logo de convocatoria pública, de acordo co disposto no artigo 91.2 da LRBRL.
- A permanencia de traballadores baixo contratos de obra ou servizo determinado que encobren contratacións indefinidas, incumprindo o artigo 9.3 da Lei 4/1988, da función pública de Galicia, cando establece que a Administración non poderá converter en fixa ou indefinida unha relación laboral de carácter temporal. Así, tras as renovacións ou prórrogas consecutivas dos contratos, os traballadores acaban vinculados ao concello de forma indefinida sen superaren ningún proceso selectivo, en contra do disposto nos artigos 91 e 103 da LRBRL e 77 do TRRL.

2.2.3. Contratos de asistencia técnica

Verificouse en gran parte dos municipios fiscalizados o recurso a esta modalidade contractual para o desenvolvemento das funcións propias do arquitecto municipal. Este feito supón un incumprimento da normativa contractual e de función pública, por canto estamos ante a realización de funcións que, pola súa natureza e carácter permanente, deben ser prestados por persoal suxeito ao estatuto funcional, de acordo cos artigos 92.2 da LRBRL, 235 da LALGA e 142 do Decreto do 17 de xuño de 1955, polo que se aproba o Regulamento de servizos das corporacións locais.

2.3. Retribucións

Para a realización das comprobacións en materia de retribucións do persoal ao servizo da entidade, solicítaselle ao concello a remisión inicial da seguinte documentación:

- resumo anual das nóminas de todo o persoal correspondentes aos exercicios fiscalizados;
- nóminas relativas aos meses de xaneiro, xuño e decembro deses mesmos exercicios.

Tras a comprobación da devandita documentación, as principais incidencias detectadas foron as seguintes:

- Nun número importante de municipios prodúcense incrementos retributivos anuais que superan os límites fixados con carácter xeral e obrigatorio nas leis de orzamentos xerais do Estado.
- Verificouse en gran parte dos municipios fiscalizados a percepción por parte dos seus funcionarios dunha cantidade fixa e periódica en concepto de produtividade, sen que conste ningún acordo motivado do alcalde a través do cal se efectúe a distribución individual deste complemento, tal como establece o artigo 5.6 do RD 861/1986. A distribución lineal deste concepto retributivo desnaturaliza a súa finalidade xa que, de acordo co artigo 5 do RD 861/1986, está previsto, para retribuír o especial rendemento, a actividade extraordinaria e o interese ou iniciativa con que o funcionario desempeña o seu traballo, circunstancia cuxa concorrencia exige unha valoración en cada caso.
- Así mesmo, detectouse nun número importante de entidades analizadas que o persoal percibe pagas extraordinarias que inclúen a totalidade das retribucións básicas e complementarias. Ben que a normativa actual tende cara ás pagas extraordinarias dobres, este feito supoñía durante os exercicios fiscalizados un incumprimento das previsións contidas no artigo 23.2.c) da LMRFP e nas correspondentes leis de orzamentos xerais do Estado (artigo 26.1.b da LOXE para o 2002 e 19.2 da LOXE para o 2003, que limitan, respectivamente, o importe da paga extraordinaria a unha mensualidade de soldo e trienios en 2002, e a unha mensualidade de soldo e trienios e un 20% do complemento de destino en 2003, que se eleva a un 40% en 2004)
- A contabilidade non reflicte, nalgunhas das entidades fiscalizadas, o gasto efectivo de persoal en cada exercicio, ao se imputaren determinados gastos de persoal ao exercicio seguinte da súa remuneración, sen que se proceda a tramitar o oportuno expediente de recoñecemento extraxudicial de créditos.

En canto ás retribucións de altos cargos, as incidencias máis destacables foron as seguintes:

- Falta de transparencia, ao non constar a publicación das retribucións e do réxime de dedicación dos cargos electos no Boletín Oficial da Provincia e no taboleiro de anuncios da entidade, tal como exige o artigo 75 da LRBR.
- Incumprimento do artigo 75.3 da LRBR, que impide o aboamento aos cargos con dedicación parcial ou exclusiva de indemnizacións por asistencia a sesións de órganos colexiados.
- Percepción de retribucións e indemnizacións que carecen de cobertura legal se non é a través do establecemento dun réxime de dedicación exclusiva ou parcial.

3. Fiscalización da contratación administrativa

A contratación administrativa é unha área de xestión económica de gran relevancia. A actividade contractual das administracións públicas reflíctese na execución de dous importantes capítulos do orzamento de gastos: o capítulo 2, *Gastos en bens correntes e servizos*, e o capítulo 6, *Investimentos reais*, que no exercicio de 2004 representaron, respectivamente, o 28 e o 21% do gasto agregado das entidades locais galegas.

A fiscalización da contratación local realizada polo Consello de Contas de Galicia abrangueu a xestión realizada durante os exercicios de 2002, 2003 e 2004 por 28 concellos de distinto tamaño de poboación, cun predominio dos municipios de poboación inferior a 5.000 habitantes (21). Consistiu nun control de legalidade realizado cos seguintes obxectivos:

1. Analizar o cumprimento dos principios de publicidade e concorrencia nas contratacións efectuadas pola entidade local.
2. Comprobar a axeitada utilización dos procedementos e formas de adxudicación de conformidade coas disposicións do Real decreto legislativo 2/2000, do 16 de xuño, que aproba o texto refundido da Lei de contratos das administracións públicas (TRLCAP) e a súa normativa de desenvolvemento.

Para a consecución dos obxectivos descritos realizáronse as actuacións que se describen a seguir:

1. Solicitude de información aos concellos, aos cales se lles requiriu a seguinte documentación:
 - Relación certificada dos contratos formalizados nos exercicios fiscalizados, na que se contén información relativa aos procedementos e formas de adxudicación utilizados, orzamento de licitación, importe de adxudicación, adxudicatario e duración do contrato.
 - A declaración anual de operacións con terceiras persoas (modelo 347) correspondente aos exercicios fiscalizados.
 - Os libros de resolucións e de actas dos órganos de goberno local.
 - As anotacións contables rexistradas nos maiores dos capítulos II e VI do orzamento de gastos.
 - Os mandamentos de pagamento correspondentes ao primeiro trimestre dos exercicios fiscalizados.

2. Selección dunha mostra dos contratos formalizados, atendendo a criterios de carácter cuantitativo e cualitativo, sobre a que se realizan comprobacións de cumprimento da legalidade, analizando a correcta aplicación da normativa vixente nas distintas fases do procedemento de contratación.
3. Revisión da restante documentación solicitada, coa finalidade de detectar a existencia de prestacións realizadas por empresas ou particulares que, atendendo ao seu importe e natureza, deberían ser obxecto de adxudicación mediante a tramitación do oportuno expediente contractual.

O desenvolvemento dos traballos de fiscalización, nalgúns casos, viuse condicionado polas seguintes circunstancias, que limitaron a realización dalgunhas comprobacións:

- Nalgúns concellos non se facilitou a certificación relativa aos contratos formalizados nos exercicios fiscalizados.
- Con frecuencia produciuse a demora por parte dos responsables municipais na entrega da documentación solicitada.
- Malia solicitarse con carácter reiterado determinados expedientes de contratación desatendéronse os requirimentos formais efectuados, incumpríndose o deber de colaboración co Consello de Contas.
- Varios concellos non presentaron ante a Administración tributaria e, polo tanto, tampouco facilitaron ao equipo de auditoría, a declaración anual de operacións con terceiras persoas.
- Deficiente organización dos expedientes, o que, en ocasións, impide efectuar a súa análise.
- Inexistencia no arquivo municipal de documentación relativa a prestacións que son realizadas desde hai anos por unha determinada empresa ou profesional.
- Nalgúns concellos non se puideron revisar as anotacións contables porque no exercicio en que se realizaron os traballos de fiscalización (2005 e 2006) non se rexistraran na contabilidade municipal os feitos económicos producidos desde o exercicio de 1996.

As actuacións de fiscalización revelaron multitude de incumprimentos da normativa contractual que se poden sistematizar nas seguintes epígrafes:

- 3.1. Actuacións preparatorias dos contratos
- 3.2. Procedementos e formas de selección do contratista
- 3.3. Execución e finalización dos contratos

3.1. Actuacións preparatorias dos contratos

Todos os contratos subscritos pola Administración deben ir precedidos dunha serie de actuacións administrativas preparatorias que teñen por obxecto fixar requisitos esenciais do contrato, entre outros, o obxecto, o prezo, os dereitos e obrigas das partes así como os relativos ao gasto público que leva consigo a contratación: existencia de crédito, fiscalización e aprobación do gasto.

Como resultado das comprobacións realizadas, constatouse que moitos dos concellos incumpren as exixencias impostas pola normativa de contratos, destacando como principais incidencias as seguintes:

- Nalgúns expedientes non constaba o certificado de existencia de crédito adecuado e suficiente nin a fiscalización previa do gasto por parte da Intervención (artigo 67.2 TRLCAP).
- Non consta en moitos expedientes a elaboración nin a aprobación dos pregos nos que se establezan as cláusulas que han de rexer o contrato (artigo 49 TRLCAP).
- Nos contratos de consultoría e asistencia e servizos observouse a ausencia do informe de insuficiencia, falta de adecuación ou conveniencia de non ampliación dos medios materiais e persoais con que conta a Administración para cubrir as necesidades que se trata de satisfacer a través do contrato (artigo 202 do TRLCAP).
- En moitos contratos de obra detectouse a ausencia da acta de *replanteo* previo exixido polo artigo 129 TRLCAP, polo que non queda acreditada no expediente a realización do *replanteo* do proxecto, que ten por finalidade comprobar a realidade xeométrica da obra e a dispoñibilidade dos terreos precisos para a súa normal execución.

3.2. Procedementos e formas de selección do contratista

Na fase de licitación detectáronse irregularidades que afectan a consecución dos principios de publicidade e concorrancia, así como os de igualdade e non-discriminación considerados no artigo 11 do TRLCAP, destacando as seguintes:

- Invocación da urxencia para facer excepción ás formas ordinarias de tramitación ou adjudicación dos contratos. Revisáronse 15 procedementos abertos nos que se acudiu á tramitación urxente. En ningún dos expedientes se contiña a debida motivación da urxencia, tal como exige o artigo 71 TRLCAP.

Nos contratos adjudicados mediante procedemento negociado sen publicidade por razóns de urxencia, non quedou acreditada a concorrancia da imperiosa urxencia resultante de acontecementos imprevisibles para o órgano de contratación e non imputables a este.

A fiscalización realizada revelou que non concurrían razóns de urxencia que xustificasen facer excepción ás formas ordinarias de tramitación ou adjudicación. Nos expedientes analizados ou ben se contiña unha invocación da urxencia sen concretarse as súas circunstancias determinantes, ou ben, como sucedía na maior parte dos casos, se xustificaba a urxencia pola necesidade de cumprir o prazo de xustificación da subvención que financiaba o investimento. Non obstante, a análise dos expedientes puxo de manifesto que o que realmente concurría era unha ausencia de planificación, dado que en numerosos casos se comunicara a concesión da subvención con suficiente antelación para poder levar a cabo a tramitación do expediente polos procedementos e formas normais de adjudicación e, polo tanto, teríase garantido a publicidade e concorrancia.

- Indevida utilización do procedemento negociado sen publicidade por razón da contía. A normativa de contratos permite excepcións ás formas normais de adjudicación (poxa ou concurso), permitindo acudir ao procedemento negociado sen publicidade cando o orzamento do contrato non exceda determinadas contías (artigos 141 g, 159 d, 182 i e k, 210 h). A utilización deste procedemento elimina a publicidade e restrinxe a concorrancia, xa que só exige a consulta e negociación con tres empresas capacitadas para a realización do obxecto do contrato.

Como resultado dos traballos de fiscalización constatouse que a utilización do procedemento negociado sen publicidade, lonxe de responder ao carácter excepcional con que se configura na normativa de contratación, constitúe un dos procedementos utilizados con maior frecuencia nos concellos auditados e na tramitación do cal se revelan múltiples irregularidades:

- En dous dos concellos fiscalizados, de poboación inferior a 5.000 habitantes, o procedemento negociado sen publicidade foi o único utilizado para a adxudicación dos contratos de obras licitados durante os exercicios de 2003 e 2004. Este feito permitiu concentrar en dúas empresas a totalidade das adxudicacións realizadas. Así, dos contratos de obra formalizados polos dous concellos nos exercicios de 2003 e 2004 resultou adxudicataria unha mesma empresa por un importe total de 525.720,00 €. Noutra construtora concentrouse a adxudicación de obras nos mesmos exercicios por un importe total de 329.910,00 euros.
- En 19 concellos detectouse a diminución da contía dos contratos para eludir os requisitos de publicidade, o procedemento e a forma de adxudicación fraccionando o obxecto contractual, feito que contravén a prohibición establecida no artigo 68.2 do TRLCAP. Constatouse a existencia dos seguintes casos de fraccionamento:
 - a) Por unha parte, aqueles supostos en que constaba no expediente un proxecto de obra por un importe global moi superior á contía que permite acudir ao procedemento negociado sen publicidade (60.101,21 €). Malia isto, para os efectos da súa licitación, a obra dividiuse en dúas ou máis fases a executar nunha ou varias anualidades, fraccionándose, polo tanto, o obxecto do contrato, diminuíndo a súa contía global e eludindo as formas normais de adxudicación (poxa ou concurso).
 - b) Por outra banda, verificouse a utilización do procedemento negociado sen publicidade para adxudicar, no mesmo período temporal, unha pluralidade de contratos que, pola identidade do seu obxecto e natureza, exixirían a tramitación dun único expediente. Aínda que o importe individual dos devanditos contratos non excedía os 60.000 euros, a súa contía acumulada excedía notoriamente o devandito límite, de tal forma que tería sido precisa a tramitación dun procedemento único que garantise a publicidade e concorrencia en igualdade de condicións aos posibles licitadores.

Ademais do fraccionamento, detectáronse unha serie de irregularidades na tramitación, entre as que destacan as seguintes:

1. Incumprimento da exixencia de solicitar ofertas a tres empresas, conculcándose a obriga establecida no artigo 92 TRLCAP ou ben, malia solicitarse as tres ofertas, detectouse nalgún caso a coincidencia de administradores entre algunha ou todas as empresas ás que se cursou invitación, o que supón unha utilización fraudulenta deste procedemento e unha inobservancia contraria á necesidade de promover a concorrencia.
2. En moitos dos expedientes analizados non consta a elaboración nin a aprobación dos pregos en que se establezan as cláusulas que deben rexer o contrato, descoñecéndose, polo tanto, os criterios que serviron de base para a negociación e para a súa adxudicación.
3. Por último, nos expedientes tramitados mediante este procedemento non se produciu baixa no orzamento de licitación, o que prexudica notablemente a xestión do gasto público.

- Utilización irregular do contrato menor. O contrato menor, que se define exclusivamente pola súa contía (30.000 € nos contratos de obras, 12.020,24 € nos de subministracións e de consultoría e de servizos), caracterízase por unha simplificación de trámites, de tal forma que só se exige a aprobación do gasto e a incorporación a este da factura correspondente, establecéndose tamén un límite temporal, xa que non poden ter unha duración superior a un ano nin ser obxecto de prórrogas ou revisión de prezos.

Das actuacións fiscalizadoras despréndense unha serie de incidencias que revelan unha utilización irregular desta figura:

- En primeiro lugar, detectouse o fraccionamento contractual. Así, nun concello, no exercicio de 2002, verificouse a adjudicación na mesma data de 13 contratos de obra, con idéntico obxecto, que, malia ascender a súa contía acumulada a 270.453,02 €, se diminuíu a contía de cada contrato axustando o seu importe a unha cantidade inferior aos 30.000 €.
- Igualmente, detectouse en varios concellos a adquisición de material directamente a unha determinada empresa, que expide facturas correlativas por importe, cada unha, inferior a 12.020,24 euros, datadas nun mesmo día ou en datas próximas, cuxo importe acumulado excede considerablemente a contía que permite utilizar a contratación menor.
- Así mesmo, detectouse a prórroga de contratos menores de consultoría e asistencia por prazo superior a un ano, comprobándose que, unha vez finalizado o prazo de duración, se continuaba prestando servizos e, polo tanto, aboándose honorarios a determinados profesionais, feito que supón un incumprimento do límite establecido no artigo 56 TRLCAP e unha utilización fraudulenta desta figura excepcional.
- Ausencia total e absoluta de procedemento. Como resultado de revisar a declaración anual de operacións con terceiras persoas, os gastos aprobados polos órganos de goberno, así como as obrigas imputadas aos capítulos 2 e 6 do orzamento de gastos, detectouse o aboamento de prestacións por importe superior ao límite do contrato menor. Solicitada a achega do expediente tramitado para a súa adjudicación, constatouse que, en moitos supostos, fundamentalmente no caso de subministracións, non se tramitara un expediente de contratación axustado á normativa vixente.

Nun dos concellos fiscalizados detectouse a adjudicación directa, mediante decreto da alcaldía, de 10 contratos de obra por un importe superior a 60.000 euros, con inobservancia total da normativa contractual, sen que se aprobasen pregos de cláusulas administrativas particulares, sen publicación da licitación en diarios oficiais e sen que se acreditase a solvencia técnica das empresas adjudicatarias.

Constatouse, nalgún caso, o pagamento mensual de facturas correspondentes a honorarios de asesores xurídicos ou asesorías laborais que viñan prestando os seus servizos desde había moitos anos, sen que os responsables municipais puidesen xustificar a existencia do vínculo contractual coa entidade.

- Inadecuada utilización da contratación administrativa ao se formalizaren contratos de consultoría e asistencia para a realización de funcións públicas tales como a emisión de informes técnicos en materia urbanística ou contabilidade, cuxo desempeño corresponde a persoal suxeito ao estatuto funcional.

3.3. Execución e finalización dos contratos

As incidencias máis relevantes detectadas nesta fase concrétnanse nas seguintes:

- Deficiencias no control e seguimento das actuacións contratadas, xerándose unha serie de irregularidades na fase de execución que moitas veces converten en papel mollado os criterios que serviron de base para a adxudicación.

Así, nalgúns casos en que o prazo de execución constituíu criterio determinante para a adxudicación de determinados contratos detectouse que, malia incumprirse o prazo, non se incoaron as oportunas actuacións dirixidas a impoñer as sancións previstas para estes casos, apreciándose unha ausencia xeneralizada de procedementos de rescisión ou resolución dos contratos.

Así mesmo, malia incluírse entre os criterios de adxudicación de determinados contratos a realización de melloras, tampouco queda acreditada no expediente a efectiva realización destas.

- Incumprimento do prazo de inicio da execución do contrato naqueles en que se utilizou a tramitación urxente, excedéndose o prazo de dous meses establecido no artigo 71.2 d). Aínda que a lei establece que nestes supostos quedará resolto o contrato, salvo que o atraso se debese a causas alleas á Administración contratante e ao contratista, nos supostos analizados non se acordou a súa resolución nin se acreditaron os motivos polos que non se resolveu.
- Demora xeneralizada no pagamento das certificacións de obra, excedéndose o prazo establecido no artigo 99.4 TRLCAP. Este feito pode provocar un prexuízo económico á entidade local por canto o incumprimento do devandito prazo determina a obriga de lle aboar ao contratista os xuros de demora e as indemnizacións polos custos de cobramento nos termos previstos na lei pola que se establecen medidas de loita contra a morosidade nas operacións comerciais.
- Incumprimento do prazo de duración dos contratos administrativos nos contratos de consultoría e asistencia. Detectouse que malia extinguirse o prazo non cesa a prestación de servizos e se continúan aboando facturas superando o prazo máximo de 4 anos establecido para estes contratos.
- Por último, as incidencias detectadas na fase de finalización dos contratos administrativos son, fundamentalmente, a inexistencia en moitos expedientes da acta de recepción das obras ou dos bens entregados á Administración, sen que conste no expediente a documentación acreditativa de que o contrato se executou na súa totalidade e á satisfacción da Administración.

4. Fiscalización do urbanismo

A primeira cuestión que podemos abordar é o papel que deben representar os órganos de control externo (OCEX) na fiscalización do urbanismo. Con carácter xeral, as normativas que regulan os OCEX atribúenlles a función de fiscalizar a actividade económico-financeira do sector público, comprobando se esta se axusta ao ordenamento xurídico e aos principios de eficacia e eficiencia. Son as decisións e os ámbitos da xestión pública vinculados á obtención de ingresos e á disposición dos gastos o obxecto do control destas institucións. Desde esta perspectiva, resulta evidente o encaixe do urbanismo dentro das competencias dos OCEX, ao ser obvia a relación entre urbanismo e facenda local. Ademais, o papel que deben ter estes órganos na materia adquire maior relevancia se temos en conta o feito de que o urbanismo é unha función pública orientada polo interese xeral, con inde-

pendencia de que a súa execución sexa realizada directamente pola Administración ou de forma indirecta polos particulares. Este é o mandato establecido no artigo 47 da Constitución, que exige aos poderes públicos a regulación do solo de acordo co interese xeral e impón que parte das plusvalías xeradas pola acción urbanística revertan na comunidade. Polo tanto, a comunidade debe aparecer como beneficiaria do proceso urbanístico de transformación do solo mediante:

- a obtención de dotacións e infraestruturas para mellorar a calidade de vida e a cohesión social
- a cesión de parte do aproveitamento urbanístico dos ámbitos que se desenvolvan, é dicir, unha porcentaxe da edificabilidade
- a obtención de ingresos públicos de natureza urbanística
- a consecución dunha ordenación racional e sustentable do territorio

O obxectivo xeral da fiscalización do urbanismo é analizar e verificar o grao de cumprimento das funcións atribuídas ao concello pola lexislación urbanística e a participación da comunidade nas plusvalías que se xeren, así como o seu impacto na facenda e no patrimonio municipais.

Atendendo ao obxecto de control, a fiscalización do urbanismo configúrase como unha auditoría de ingresos e de patrimonio, fronte ás máis frecuentes auditorías de gasto. Se atendemos á súa finalidade, a fiscalización do urbanismo comparte aspectos das auditorías de legalidade ou de regularidade, aquelas que tenden a comprobar que a actividade das administracións se axusta ao ordenamento xurídico, con aspectos das auditorías operativas, aquelas que comprobaban o cumprimento dos principios de economía, eficacia e eficiencia.

Dentro da auditoría do urbanismo podemos establecer as seguintes áreas:

- Organización administrativa
- Planeamento
- Xestión urbanística
- Patrimonio municipal do solo
- Intervención na edificación e uso do solo
- Disciplina urbanística

A continuación analízase cada unha destas áreas, indicando os obxectivos perseguidos e o seu alcance, os procedementos aplicados e as conclusións dispoñibles a partir dos informes de control e as debilidades detectadas.

En calquera caso, debe terse en conta que a experiencia dos OCEX nesta materia é recente, aínda que se incrementaron os traballos realizados nos últimos tempos. En particular, o Consello de Contas auditou nos anos 2003 e 2004 o urbanismo en 8 municipios (3 cidades e 5 municipios con importante crecemento urbano). No ano 2006 e en coordinación co Tribunal de Contas e co resto de OCEX das comunidades autónomas realizouse un control sobre o patrimonio municipal do solo que incluíu 10 municipios galegos. Por último, no programa de traballo do ano 2007 incluíuse a fiscalización da disciplina urbanística en 58 municipios do litoral. Respecto a este control, os traballos atópanse nunha fase preliminar, polo que non dispoñemos de conclusións que poidan ser incorporadas a este documento. Non obstante, faremos referencia aos obxectivos e procedementos formulados para ese control.

4.1. Organización administrativa

Os obxectivos xerais perseguidos son os de verificar a suficiencia e adecuación dos medios, é dicir, a capacidade do concello para desenvolver as funcións que a lexislación lle atribúe. Nos municipios de maior dimensión deben identificarse todos os órganos, incluídos, de ser o caso, as empresas públicas que posúen competencia en materia de urbanismo. Interesa coñecer a distribución de competencias entre todos eles e os sistemas de control interno establecidos.

Para alcanzar estes obxectivos, analízanse os regulamentos de organización, a normativa de creación dos distintos organismos, as relacións de posto de traballo e os cadros de persoal, así como os contratos administrativos con empresas ou particulares que desempeñen funcións urbanísticas.

A principal debilidade detectada nos municipios auditados é a insuficiencia de medios técnicos. Nalgún concello predominaban as relacións de carácter laboral fronte ás funcionariais, especialmente nos postos de maior responsabilidade. Son frecuentes os supostos en que as funcións técnicas son desempeñadas por un arquitecto ou aparelador "externo", é dicir, vinculado por un contrato administrativo, fóra, polo tanto, do cadro de persoal. Esta situación supón un incumprimento da normativa de función pública, por canto estamos ante a realización de funcións que, pola súa natureza e carácter permanente, deben ser prestados por persoal suxeito ao estatuto funcionarial. Nestes supostos, debido ao innegable maior risco, debe verificarse tamén que non hai colisión entre intereses públicos e privados e que o técnico en cuestión non desenvolve a súa actividade privada, directamente ou mediante persoa ou sociedade interposta, no municipio en que está contratado. Para iso realízase un exame das inscricións no Rexistro Mercantil.

Para superar a situación de precariedade aludida, ao noso xuízo, sería desexable o apoio das deputacións, que, non o esquezamos, teñen a obriga legal de prestar asistencia técnica aos municipios, con especial atención aos de menor capacidade económica e de xestión. No programa de traballo do Consello de Contas correspondente ao ano 2006 realizouse unha auditoría dos servizos de asistencia das deputacións e o resultado é pouco alentador nesta materia. Das catro deputacións, só unha tiña establecido apoio en materia urbanística aos municipios, cun bo funcionamento pero con alcance limitado pola ausencia de medios.

4.2. Planeamento

O traballo nesta área ten como obxectivo coñecer o instrumento xeral de ordenación urbana, as previsións contidas nel e o seu grao de desenvolvemento.

Os obxectivos xerais que se poden establecer son os seguintes:

- Verificar a tramitación administrativa do PXOU e do planeamento de desenvolvemento.
- Comprobar o cumprimento dos estándares urbanísticos relativos a zonas verdes e dotacións e a vivendas con algún réxime de protección fixados pola lexislación.
- A análise dos distintos documentos que integran o plan xeral e os plans de desenvolvemento e, en particular, o estudo económico-financeiro, verificando os cálculos efectuados, os compromisos que preveza asumir o concello e a participación económica da iniciativa privada no desenvolvemento do plan.
- Análise dos convenios urbanísticos de planeamento.

- O grao de desenvolvemento do planeamento xeral aprobado en solo urbano non consolidado e en solo urbanizable.

Dos obxectivos expostos ímonos centrar neste último por ser aquel ao que maior atención lle dedicamos nos nosos traballos, e por ser particularmente importante, xa que a forma de desenvolver o plan xeral vai determinar non só a existencia dunha ordenación racional do territorio senón, que será unha fonte de ingresos para o municipio mediante as correspondentes cesións do aproveitamento lucrativo e unha forma de obtención gratuita de dotacións públicas que melloren a calidade de vida dos cidadáns.

Para analizar este obxectivo, o procedemento consiste en observar no instrumento de planeamento xeral (plan xeral ou normas subsidiarias) os ámbitos de desenvolvemento previstos. Esta información cruzarase cos efectivamente desenvolvidos mediante a aprobación dun plan parcial para o solo urbanizable delimitado ou dun plan especial de reforma interior (PERI) para solo urbano non consolidado e, finalmente, comprobarase os efectivamente executados analizando o instrumento de equidistribución aprobado.

Como principal debilidade debemos sinalar que existe un número elevado de municipios que non contan con plan xeral e que funcionan con normas subsidiarias de relativa antigüidade. Os que si contan con plan xeral non o teñen adaptado á normativa vixente. Esta situación xera dificultades de carácter técnico, xurídico e económico para o crecemento ordenado, racional e sustentable do territorio e maiores cargas económicas na execución das infraestruturas locais e xerais.

Por outra banda, con carácter xeral non foron desenvolvidos os ámbitos previstos nos plans xerais ou normas subsidiarias de planeamento para a súa execución a pesar de ter transcorrido os prazos previstos para o seu desenvolvemento. A ausencia ou o deficitario desenvolvemento do plan xeral tanto en solo urbano non consolidado como en urbanizable ou rústico apto para urbanizar provoca unha serie de efectos perversos sobre a ordenación do territorio e desde o punto de vista económico. Desde a óptica de ordenación do territorio, supón que a maior parte do crecemento urbano se producise a través da concesión de licenzas directas en solos urbanos que, en moitas ocasións, non cumpren os requisitos exixidos para alcanzar esa categoría ao careceren dos servizos mínimos obrigatorios. Ademais, antes da publicación da Lei de 2002 parte do crecemento tivo lugar en solo rústico, xa que se permitía a construción de vivendas unifamiliares illadas. Esta práctica provocou o incremento da dispersión da poboación co conseguinte encarecemento na prestación de servizos públicos. Pero, ademais destes efectos nocivos sobre a ordenación do territorio, a aplicación deste urbanismo "individual" impídelle á comunidade participar nas plusvalías xeradas pola acción urbanística, é dicir, o concello non recibe o 10% do aproveitamento lucrativo. Tamén se priva a comunidade de obter as reservas de solo correspondentes para o establecemento das dotacións e equipamentos públicos necesarios para prestar os servizos que demanda a cidadanía. A situación é aínda máis dramática se temos en conta que, posteriormente, vía orzamento público, se sufraga o custo da instalación das infraestruturas básicas locais (iluminación, saneamento, abastecemento de auga e pavimentación). Polo tanto, en última instancia son os cidadáns os que están a soportar un gasto que lles correspondería asumir aos propietarios de solo.

4.3. Xestión urbanística

Nesta área e a partir dunha mostra dos polígonos executados en solo urbano non consolidado ou en solo urbanizable analízase:

- O sistema de actuación empregado, xa sexa directo (cooperación ou expropiación) ou indirecto (compensación, concerto ou concesión de obra urbanizadora)

- A tramitación do proxecto de compensación ou de reparcelación
- A tramitación do proxecto de urbanización
- O cumprimento dos deberes urbanísticos de cesión de dotacións e do correspondente aproveitamento

Para realizar esta análise pártese do instrumento de planeamento que conteña a ordenación detallada, é dicir, do propio PXOU ou do PERI no solo urbano non consolidado e dos plans parciais en solo urbanizable. De ser o caso, deberanse tomar en conta tamén os convenios de planeamento que se formalizasen. No sistema de compensación verifícase a correcta constitución e aprobación da xunta de compensación. No sistema de cooperación, no que a Administración asume a xestión do proceso, préstase especial atención ás cotas de urbanización que son exixidas pola Administración aos propietarios dos terreos para sufragar os custos de urbanización. A análise, neste caso, céntrase no capítulo 3 de ingresos e no VI de gastos, onde se contabilizan, respectivamente, os ingresos procedentes das cotas e os gastos para as obras de urbanización. Analízase tamén a contratación das obras de urbanización, que debe realizarse sempre conforme os principios de publicidade e concorrência, e se o organismo contratante é a Administración, con suxeición á Lei de contratos das administracións públicas.

Como principal conclusión podemos indicar que, practicamente, non se utilizan os sistemas de actuación públicos. Ademais, en determinados supostos aprecíase que non consta a publicación da ordenación detallada e que non se exige garantía do orzamento de urbanización.

4.4. Patrimonio municipal do solo

O patrimonio municipal do solo (PMS) naceu coa finalidade de regular o mercado de terreos, obter reservas de solo para actuacións de iniciativa pública e facilitar a execución do planeamento. O patrimonio municipal do solo está constituído, fundamentalmente, polos bens e recursos adquiridos en virtude do deber de cesión obrigatoria do 10% (a nova Lei estatal 8/2007 habilita un abano do 5 ao 15%) do aproveitamento lucrativo (edificabilidade media ponderada, segundo a nova lei estatal) que deben realizar os propietarios dos terreos desenvolvidos en solo urbano non consolidado ou urbanizable en contraprestación pola posibilidade de edificar que se lles concede. Constitúe un patrimonio separado que unicamente pode ser destinado aos fins previstos na lei, entre os que destaca o de ser un instrumento ao servizo da política de vivenda, destinando os terreos que forman parte do patrimonio á construción de vivendas sometidas a algún réxime de protección.

Os obxectivos fixados nesta área son os seguintes:

- Comprobar que o patrimonio está formalmente constituído e que figura como patrimonio separado e independente.
- Comprobar o destino dado aos bens e recursos integrantes do PMS.
- Verificar o sistema de valoración utilizado na obtención dos recursos do PMS, en particular, na substitución do 10% do aproveitamento polo seu equivalente en metálico.
- Comprobar a correcta contabilización das operacións e o adecuado seguimento orzamentario dos proxectos financiados con recursos provenientes do PMS.

Os traballos desenvolvidos dan os seguintes resultados:

1. En primeiro lugar, o feito de que o crecemento urbano se canalizase a través de licenza directa sen que houbo procesos de xestión urbanística motiva que moitos municipios non teñan patrimonio municipal do solo.
2. Naqueles municipios en que se existen figuras de xestión urbanística e, polo tanto, nos que si houbo cesións do 10% correspondente, con carácter xeral, non o teñen constituído como patrimonio separado e diferenciado.
3. Con carácter xeral, os concellos substitúen o 10% do aproveitamento polo seu equivalente en metálico, é dicir, no canto de "quedaren" cos terreos equivalentes ao 10%, é o promotor o que llelos adquire a cambio dunha contraprestación económica. Obviamente, este procedemento entraña un risco evidente, que é o da valoración do devandito aproveitamento. Nos traballos de fiscalización observouse como non se realizaban valoracións polos técnicos municipais ou ben na valoración non se xustificaba e acreditaba documental e obxectivamente o valor final determinado no informe. Neste punto, hai que ter presente que a finais de 2004 se modificou a Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, para exixir que o alleamento dos terreos se realice a través de concurso e, polo tanto, ao noso entender, pecha a posibilidade de substituír o aproveitamento polo seu equivalente en metálico.
4. Detectáronse convenios nos que o Concello adxudicaba parte do 10% do aproveitamento municipal a cambio da execución polo promotor e asinante do convenio de obras en infraestruturas públicas municipais, o que supón unha vulneración directa da normativa pública de contratación.
5. Con carácter xeral, o alleamento de terreos non se condicionaba á construción de vivendas suxeitas a algún réxime de protección pública, a pesar de que a lei establece que cando existe demanda de vivendas suxeitas a algún réxime de protección pública, polo menos o 50% dos bens e dereitos obtidos con cargo ao 10% de cesión obrigatoria serán destinados preferentemente a cubrir a devandita necesidade.

Polo que respecta ao destino, a principal limitación que atopamos neste punto é que a inexistencia de inventario separado e a ausencia en moitos casos de proxectos de financiamento afectado dificultan a tarefa de control e seguimento do destino dos fondos. O PMS configúrase como un fondo de realimentación continua, polo que os recursos que o integran e aqueles polos que estes se substitúan deberán estar destinados sempre ás finalidades legais. Estes fins foron flexibilizados, exaxeradamente ao noso xuízo, pola Lei 9/2002, de tal forma que foi utilizado como un recurso financeiro máis para fins que, ben que nalgúns casos están vinculados ao urbanismo, non respectan o fin primordial para o que foi creado: intervir no mercado inmobiliario co obxecto de abaratar o solo e permitir facer efectivo o dereito a unha vivenda digna e adecuada a que se refire o artigo 47 da Constitución.

4.5. Intervención na edificación e uso do solo

Nesta área analízase:

- A tramitación das licenzas concedidas.
- A instrución de expedientes de deber de conservación.

- A xestión do imposto sobre construcións, instalacións e obras e das taxas por expedición de licenzas.

Na revisión das licenzas, selecciónase unha mostra na que teñan un peso maior as licenzas de obra nova. Dentro de cada expediente compróbase, entre outros aspectos, a existencia dos informes preceptivos (técnicos e xurídicos) para a súa concesión e o prazo entre a solicitude e a resolución.

Os principais resultados obtidos nos traballos afectan o ICIO. Neste imposto hai que recordar que a Administración efectúa unha liquidación provisional a partir do orzamento de execución material presentado polo promotor. Unha vez rematada a obra, a Administración procederá a comprobar o custo real da obra practicando liquidación definitiva. Pois ben, os concellos fiscalizados non realizaban liquidacións definitivas de ICIO, co conseguinte prexuízo económico na facenda municipal.

4.6. *Disciplina urbanística*

Nesta área o obxectivo céntrase en coñecer a capacidade para exercer as funcións de disciplina e a súa realización efectiva mediante a reposición da legalidade nas obras efectuadas sen licenza ou sen axustarse aos seus termos e mediante a imposición de sancións a aquelas condutas tipificadas pola lei como infraccións.

Para iso comprobarase:

- Os medios destinados á inspección urbanística.
- A tramitación dos expedientes de reposición da legalidade desde o seu inicio ata a súa finalización, xa sexa coa demolición ou coa súa legalización.
- A tramitación dos expedientes sancionadores.
- As relacións entre a Administración autonómica e o concello.

A realidade municipal de Galicia caracterízase por unha situación de indisciplina urbanística xeneralizada. Esta conclusión sópórtase nos seguintes feitos:

1. Existe un número elevado de denuncias ou de actuacións inspectoras ás que non segue a instrución do expediente de reposición da legalidade ou, de ser o caso, este non se resolve no prazo previsto (1 ano) e polo tanto caduca. Durante ese prazo as obras poden terminarse e se persiste inactividade da Administración pode transcorrer o prazo de 6 anos para repoñer a legalidade e pode prescribir tamén o dereito a impoñer sancións.
2. Confúndense os expedientes de reposición da legalidade e os sancionadores. Estes procedementos teñen finalidades distintas: o primeiro, recuperar o ordenamento xurídico vulnerado; o segundo, penalizar a conduta dos infractores. Os expedientes sancionadores deben tramitarse sempre aínda que a obra sexa legalizable. Na práctica o que sucede é que non se tramita o expediente sancionador ou se archiva se se comproba que a obra é legalizable.
3. Ausencia de medios e de organización administrativa.
4. Son poucos os supostos en que se ordena a demolición do construído, e naqueles en que se ordena e o particular non cumpre voluntariamente son tamén pouco habituais a execución subsidiaria por parte da Administración ou a imposición de multas para incentivar a execución.

5. Como se dixo, os expedientes sancionadores son independentes dos de reposición. En ocasións utilízase a sanción como alternativa á preceptiva licenza. Noutras nin sequera se sanciona.
6. Nos expedientes sancionadores tamén transcorre o prazo legal para ditar resolución, polo que se produce a súa caducidade.

5. Conclusións xerais

Os incumprimentos sinalados na primeira área analizada -gastos de persoal- evidencian unha deficiente organización dos recursos que pode repercutir negativamente na xestión dos servizos públicos.

Así mesmo, poñen de manifesto unha tendencia cara á *laboralización* da función pública e supoñen que, en ocasións, como consecuencia da renovación sucesiva de contratos, os traballadores acaben vinculados ao concello de forma indefinida sen superar ningún proceso selectivo, e sen que, polo tanto, quede garantida a selección do persoal máis cualificado en cada caso.

Por último, os incumprimentos en materia de retribucións poden ocasionar situacións de desigualdade dentro do propio municipio e tamén en relación con outros municipios similares con réximes retributivos diferentes que non están, en moitos casos, xustificadas.

A fiscalización dos contratos asinados polas entidades locais galegas pon de manifesto unha serie de incumprimentos da normativa contractual que afectan, fundamentalmente, a consecución dos principios de publicidade e concorrència na contratación administrativa.

A experiencia dos traballos realizados permite concluír que as debilidades observadas non responden a unha insuficiente ou deficiente regulación da contratación administrativa, senón que se debe fundamentalmente a unha inadecuada aplicación da norma, en moitas ocasións actuacións en fraude de lei, que derivan nunha burla da normativa contractual co consecuente prexuízo para o gasto público.

O fortalecemento dos mecanismos de control interno dos concellos galegos resulta indispensable para conseguir a obxectividade e a transparencia nos procedementos e formas de adxudicación. Desta forma poderase garantir o respecto do principio de igualdade, permitindo o acceso ás licitacións públicas a calquera contratista interesado e capacitado para a realización do obxecto contractual. Este feito contribuiría, sen dúbida, a unha asignación máis eficiente dos recursos públicos, así como a unha mellor redistribución de renda e riqueza, evitando a concentración das adxudicacións nun número reducido de empresas que poderían resultar favorecidas de non se aplicar con transparencia, obxectividade e honestidade os procedementos regulados na normativa contractual.

Na área de urbanismo, os resultados obtidos permiten concluír que os medios de que dispoñen os concellos para realizar as importantes funcións que teñen atribuídas nesta materia non sempre son suficientes e axeitados. Como consecuencia disto e, en ocasións, dunha escasa vontade política, agravados pola complexidade, a lentitude e a dificultade dos procedementos administrativos, apreciouse unha incapacidade en certos concellos para liderar o proceso de crecemento urbano do municipio, observándose unha ausencia de planificación ou unha planificación deficiente. A maior parte do desenvolvemento urbanístico canalizouse a través de licenza directa, impedíndolle á comunidade participar nas plusvalías xeradas polo urbanismo e afectando negativamente a ordenación racional do territorio. Por último, a falta de vontade política revelouose, tamén, como un factor decisivo na xeración de situacións de clara indisciplina urbanística.

En resumo, as fiscalizacións realizadas polo Consello de Contas de Galicia nas tres áreas comentadas amósannos un conxunto de debilidades na xestión pública local. A orixe dos problemas non é única e obedece a múltiples causas. Así, nalgúns casos a ausencia de medios aparece como unha dificultade engadida para desenvolver eficientemente as funcións municipais, pero rara vez explica por si soa todos os males. Adoitan ser a organización destes medios, sempre escasos, e a súa cualificación profesional os factores que deben mellorar para conseguir resultados máis favorables. A isto debemos sumar a necesidade de reforzar os sistemas de control interno.

Á marxe destas causas, deben valorarse os aspectos políticos. Neste campo é evidente a necesidade de modificar determinados comportamentos que identifican os procedementos e requirimentos legais con meros obstáculos ou barreiras que deben sortearse para conseguir de xeito "eficiente" os resultados perseguidos. Debe avanzarse na liña de interiorizar os procedementos legais e comprender o valor que incorporan como medio para garantir un máis axeitado uso dos recursos públicos.

En canto aos aspectos de eficiencia, o camiño por percorrer é aínda longo. Neste campo entendemos que as deputacións deben representar un papel clave no desenvolvemento e avaliación de indicadores de xestión dos servizos municipais. Algunhas experiencias interesantes nesta materia poden servir de guía para os traballos a realizar.

Por último, malia as debilidades que afectan a xestión municipal segundo a experiencia fiscalizadora do Consello de Contas nos últimos anos, somos conscientes de que os problemas a que se enfrontan as entidades locais son diversos e complexos, e os medios insuficientes e non de todo adecuados. Por iso, débese avanzar no fortalecemento da organización municipal e na cooperación entre administracións como principal recurso para mellorar a xestión pública local e, polo tanto, a calidade de vida dos cidadáns.

6. Bibliografía

- Ballesteros Fernández, Ángel e outros (2000): "Contratos de las Administraciones Públicas", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*.
- Cabeza del Salvador, Ignacio (2007): "Auditoría de la gestión urbanística: ¿Necesidad u obligación?", *Revista de Auditoría Pública*.
- Carballal Fernández, Almudena (2003): *Derecho urbanístico de Galicia*. Civitas
- Cholbi Cachá, Francisco Antonio (2004): *Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo*.
- Consello de Contas (varios anos): *Informes de fiscalización de corporacións locais*. www.contasgalicia.es
- Corral Villalba, Juan (2004): *Manual de Gestión de personal de la Administración Local*. Thomson-Civitas.
- Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.
- Lei 6/1998, do 13 de abril, de réxime do solo e valoracións.
- Lei 8/2007, do 28 de maio, de solo.
- Pérez Luque, Antonio (2001): "La selección del personal permanente de las Corporaciones Locales", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*.
- Real decreto legislativo 2/2000, do 16 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da Lei de contratos das administracións públicas.
- Sánchez Goyanes, Enrique (dir.) (2004). "Derecho urbanístico de Galicia", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*.

8. CONCLUSIÓN⁶⁹

Autor

Alberto Vaquero García
Universidade de Vigo

⁶⁹ O autor agradece os comentarios e suxestións de Santiago Lago Peñas.

Como se puido comprobar, a realidade municipal galega presenta un conxunto de notas diferenciais que convén matizar adecuadamente.

En primeiro lugar, o municipalismo galego debe tacharse de especial, xa que o importante minifundismo local presente na nosa comunidade autónoma condiciona claramente a capacidade de captación de recursos e a utilidade eficiente dos orzamentos. Esta situación, aínda que mellorou nos últimos anos debido ao importante crecemento na construción de vivendas, a aparición de numerosos parques eólicos e os ingresos urbanísticos xerados polos municipios urbanos, aínda se traduce nun diferencial significativo de recursos respecto á media nacional.

En segundo lugar, non podemos obviar o problema do clientelismo político dos concellos galegos respecto á Administración autonómica. Así, compróbase como os gobernos locais do mesmo signo ideolóxico percibiron bastantes máis subvencións e axudas de entidades doutros niveis de goberno que aqueles de diferente signo. Esta actuación xerou un mal endémico que resulta necesario erradicar.

Así, maniféstase unha cohabitación en todo o municipalismo galego dunha escasa capacidade de gasto e un reducido esforzo por captar recursos propios. Na maior parte dos municipios galegos existe un desexo por aplicar tipos baixos nos impostos obrigatorios (imposto sobre bens inmobles, imposto sobre vehículos de tracción mecánica e imposto sobre actividades económicas) e, ao mesmo tempo, é patente o escaso interese por utilizar figuras impositivas potestativas (imposto sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana e imposto sobre construcións, instalacións e obras).

Tal e como sinala o profesor Xaquín Álvarez Corbacho, o esforzo fiscal nos municipios galegos de menos de 50.000 habitantes, que son a maioría en Galicia, é determinante para explicar a brecha existente entre a renda dispoñible e os tributos, xa que o satisfeito polos contribuíntes non se axusta adecuadamente aos niveis de renda municipal dispoñible.

Os reducidos aumentos dos tipos impositivos mínimos dos principais impostos son mostra do escaso interese por parte dos xestores públicos por aumentar o esforzo fiscal dos seus cidadáns, xerando unha forte dependencia orzamentaria das subvencións, tanto da Comunidade Autónoma como das deputacións provinciais. Para Álvarez Corbacho, este conxunto de subvencións, investimentos e axudas diversas, repartidas de forma desigual, pode explicar boa parte da inhibición fiscal presente nos municipios galegos, que, ademais, reduce a transferencia que os municipios reciben do Estado, xa que unha parte do seu importe se establece en función do esforzo fiscal realizado.

En terceiro lugar, é necesario que as corporacións locais galegas estuden importantes melloras no proceso de recadación e reclamación das débedas aos cidadáns. É unha práctica habitual que as entidades locais non se esforcen demasiado para cobraren as débedas tributarias. Actuacións que corrixa este tipo de problemas evitarán, ou polo menos mitigarán, as tensións financeiro-fiscais daqueles municipios que actualmente sobreviven cunha presión fiscal raquítica, en parte, polo seu escaso interese en mellorar a súa capacidade de xeración de ingresos.

O profesor Antonio López Díaz faise eco desta reflexión ao sinalar que os municipios galegos, ademais de presentaren un esforzo fiscal moi baixo en relación cos valores medios doutras comunidades autónomas, presentan o problema engadido da baixa eficacia da xestión recadatoria, cifrada nun 65% da recadación sobre dereitos recoñecidos, vinte puntos por debaixo da media española e trinta puntos inferior ás comunidades autónomas máis eficientes en termos de xestión recadatoria.

En cuarto lugar, hai que sinalar que os concellos están axustando o seu nivel de gasto en función dos seus ingresos, evitando acudir ao endebedamento como mecanismo para aumentar a súa suficiencia financeira.

Tal e como sinala o profesor Antonio López Díaz, os concellos de Galicia, cunha capacidade de financiamento do 8,7% dos seus ingresos non financeiros, configuran a nosa comunidade como a segunda con maior capacidade, moi por encima da media nacional (3,2%), sendo este resultado consecuencia, en boa medida, da redución da débeda municipal. Porén, este dato positivo agacha outra realidade, e é que actualmente os cidadáns galegos non se encontran gozando de todos os servizos posibles a nivel local ou, no mellor dos casos, están recibindo un nivel de prestación nos servizos que non alcanza o mínimo de calidade exixible.

Entre as posibles medidas a ter en conta para corrixis estes desequilibrios, pódense sinalar as seguintes:

1. Como se sinalou, a capacidade fiscal das entidades locais galegas encóntrase moi condicionada polo tamaño do municipio e polo grao de dispersión da poboación. Así, canto menor sexa o tamaño, maior será o esforzo relativo dos seus habitantes para financiar os gastos públicos; o mesmo sucederá co grao de dispersión, xa que o custo de prestar un servizo será moito maior canto menos concentrada se encontre a poboación.

Este elevado grao de dispersión poboacional supón un forte inconveniente á hora de garantir servizos de natureza universal. Ademais, isto adoita supor a obtención de menores bases tributarias, xa que, unido a este problema, os habitantes destas zonas (na súa maior parte en municipios rurais ou semirurais) non obteñen rendas elevadas e, polo tanto, as súas achegas

ao orzamento municipal son bastante discretas. Unha posibilidade é optar polo agrupamento local.

O profesor Luis Caramés Viéitez sinala un conxunto de argumentos que poden xustificar esta alternativa. En primeiro lugar, unha xurisdición mellor dimensionada permitirá acadar máis facilmente economías a escala na prestación de determinados servizos. En segundo lugar, o tamaño pode converterse nunha condición necesaria para potenciar o desenvolvemento local e para garantir unha coherente planificación. En terceiro lugar, pódese conseguir unha maior equidade fiscal se se agrupan as diferentes xurisdicións con tributos diferentes.

Porén, a continuación o profesor Caramés sinala que a mera fusión podería traer importantes inconvenientes; por exemplo, a perda de accesibilidade política nas entidades agrupadas, unida ao rexeitamento da cidadanía. Unha posibilidade apuntada polo autor é a reconstrución administrativa a través de fórmulas de goberno de dobre nivel, que posibilitará a transformación organizativa da prestación de servizos que afectan os cidadáns e, ao mesmo tempo, permitirá seguir ofrecendo estes servizos. Seguindo con este procedemento, lograríase un maior nivel de benestar e unha maior capacidade de negociación con outras administracións e gobernos, cunha previsible redución de custos e un aumento no nivel de competitividade.

Sobre a reorganización dos entes locais en Galicia e o seu financiamento, tamén nos ofrece o seu punto de vista o profesor Pedro Puy, centrando a súa análise en tres consideracións de indubidable relevancia para coñecer o impacto da posible reforma do financiamento local.

En primeiro lugar, aborda a práctica imposibilidade de establecer unha estrutura única e estable na organización do poder local. En segundo lugar, o profesor Puy sinala as importantes especificidades no campo do financiamento local, que condicionan os resultados sobre os ingresos. Finalmente, realiza un completo estudo dos instrumentos que se poden utilizar para mellorar a situación das facendas locais en Galicia.

A nivel teórico, pódense considerar varias posibilidades para mellorar a capacidade de organización dos entes locais. Unha primeira vía sería a aposta pola fusión e absorción de entidades locais, de cara a crear organismos supramunicipais que permitan aproveitar as vantaxes que supón a existencia de economías a escala, tanto desde a perspectiva da captación de recursos como da prestación de servizos. Esta alternativa é a que se leva aplicando con éxito nalgúns países europeos (Portugal, Suecia, Dinamarca e Grecia, entre outros) e que permitiu reducir o raquitismo administrativo e económico das entidades locais. Como resulta evidente, optar por esta vía resulta bastante complicado na práctica, xa que supón a desaparición dun número significativo de entidades. Aínda así, esta opción parece que está a ter un éxito relativo nalgún dos nosos países veciños comunitarios.

Unha segunda actuación basearíase en lograr a asociación e cooperación entre municipios, principalmente a través da creación de mancomunidades, o cal resulta claramente unha medida menos drástica que a anterior, xa que cada unidade administrativa seguiría existindo, pero con competencias compartidas. Unha terceira vía sería manter a actual división administrativa, pero garantindo un maior nivel de axudas financeiras, dado o actual raquitismo financeiro-fiscal dos municipios, especialmente a través de transferencias (de natureza condicionada, incondicionada ou de investimento) que permitan reducir o nivel de afogo financeiro dos municipios españois.

As tres medidas presentadas teñen vantaxes e inconvenientes, pero, xunto con esta situación, cómpre ter en conta a forte debilidade presente no municipalismo galego, xa que non resulta tan sinxelo como sumar e reducir para alcanzar algo mellor, ao entraren en xogo outras cuestións de índole política, de identidade ou de natureza económica, que tanto condicionan os resultados.

Tamén neste punto incide a participación do profesor Guillermo Márquez Cruz, quen sinala a necesidade de que a entidades supramunicipais intermedias de primeiro nivel (principalmente comarcas ou espazos metropolitanos) deban xustificarse en función dun acoutamento competencial adecuado e non basearse en baleirar de contido e funcións aquelas entidades que desaparezan e, ao mesmo tempo, debe buscarse un financiamento estable que permita prestar de maneira adecuada os servizos. O autor establece que a posible reforma das institucións das entidades supramunicipais de segundo nivel (as deputacións) debería exixir unha reforma constitucional e que o fomento da intermunicipalidade (mancomunidades e consorcios) se abre como unha interesante vía para levar a cabo en Galicia, seguindo un proceso similar ao experimentado en Francia.

Xa que logo, e seguindo a contribución do autor, o debate sobre a organización do territorio está aberto, polo que é necesario levar a cabo a súa discusión nun marco institucional que permita facer efectivas as competencias e potestades do Estatuto de autonomía de Galicia.

A achega do profesor Xavier Ferreira afonda sobre o papel que representaron as provincias dentro do municipalismo galego, sinalando que a provincia, tal e como se desenvolveu no noso sistema normativo, é un anacronismo difícil de encaixar no novo sistema autonómico, pois non permitiu resolver nin os problemas dos municipios nin descentralizar as competencias autonómicas, nin tan sequera solucionar o engarce entre o nivel autonómico e municipal, sinalando, ademais, que a súa existencia impediu desenvolver novos modelos de organización territorial.

O autor propón a vía consorcial como a máis adecuada para a xestión compartida de servizos comúns que dificilmente poderán ser prestados por entidades de reducida dimensión. Para iso resulta inevitable mellorar as relacións entre os municipios e a Comunidade Autónoma, na procura de aumentar o clima de confianza entre estes dous niveis de goberno.

2. O poder tributario que posúen as corporacións locais é delegado, pois a aplicación dos impostos locais débese a unha delegación de normativa estatal, xa que os entes locais non poden crear impostos, aínda que si aplicar outras figuras tributarias (taxas e contribucións especiais) ou prezos públicos, pero todos estes recursos carecen de bases fiscais que garantan unha importante capacidade recadatoria, e a maior parte das veces funcionan como unha especie de pagamento polo servizo prestado pola institución.

Unha posible vía é aumentar o nivel de transferencias desde o Estado ou as comunidades autónomas para sufragar os gastos a que se enfrontan as corporacións locais. Non obstante, malia que estas subvencións supoñen unha parte moi importante dos recursos públicos xestionados, non resulta menos certo que, aínda que grazas a elas se consegue aumentar a suficiencia financeira, non se logra a autonomía das entidades locais.

A proposta a seguir debería ir pola liña de avanzar máis no desenvolvemento dos impostos compartidos (e non só unha mera participación na recadación do IRPF e do IVE, tal como ocorre actualmente), xa que só así se logrará un maior poder tributario real e se avanzará no

desexado principio da corresponsabilidade fiscal. Debemos ter moi presente que a simple cesión de recadación vén ser o mesmo que seguir apostando por unha política de transferencias, e isto, a todas luces, non é o desexable se o que realmente se persegue é dotar de autonomía financeira as corporacións locais.

3. Este problema de falta de recursos e dependencia excesiva das transferencias desde outros niveis de goberno faise mesmo máis patente nos últimos anos, xa que as corporacións locais, especialmente os concellos, levan desenvolvendo funcións e prestando servizos que non figuraban dentro das súas competencias (dado que na súa maior parte eran de índole autonómica), pero que eran demandados polos seus cidadáns. Isto supuxo unha presión adicional sobre as arcas municipais que se veu solucionando polo menos con enxeño ou, no peor dos casos, vía endebedamento. Este tipo de actuacións veuse englobando baixo a epígrafe de gasto municipal non obrigatorio, sendo na súa maior parte de natureza social. Isto é consecuencia directa non tanto da existencia de municipios de reducidas dimensións -que é certo que os hai-, senón dunha atribución desproporcionada de competencias e servizos a uns municipios con pouca capacidade de xestión.

Parte deste significativo esforzo orzamentario débese ao voluntarismo municipal para satisfacer as demandas dos seus cidadáns e que configura a partida do gasto social non obrigatorio. A contía deste gasto non obrigatorio responde a un amplo conxunto de variables; así, a situación demográfica, o grao de dispersión da poboación dentro dun municipio, a situación socioeconómica e xeográfica, a capacidade fiscal municipal e factores políticos son algúns dos elementos que condicionan a súa magnitude e incidencia, variables que están presentes en case todos os municipios galegos.

4. A teor do sinalado ata o momento, parece que estamos nun momento onde se manifesta unha situación de estancamento no proceso de transferencias de competencias cara ao nivel municipal, que incluso resulta máis necesaria en virtude do gasto social non obrigatorio que están a levar a cabo as institucións municipais. Precisamente por iso, é hora de volver a reeditar o pacto local en Galicia (e no ámbito nacional) para completar a descentralización do gasto. A indefinición de certas competencias, que está a ser asumida no eido local, sen contraprestación a cambio e a insuficiencia financeira endémica a nivel municipal, fai necesaria unha reforma en profundidade da xestión e do financiamento das corporacións locais.
5. O principio de corresponsabilidade fiscal debe ser unha realidade e non simplemente unha mera declaración de intencións. Cómpre mellorar de xeito notable as actuacións na vertente dos ingresos, en especial, aumentar a capacidade de xeración de ingresos propios e en tributos cedidos. É preciso optimizar as actuais figuras tributarias, sobre todo os impostos, en concreto na definición e ampliación das bases impositivas e os tipos de gravame. Débese analizar o cuestionado papel das bonificacións nos impostos locais, que tantas distorsións en termos de eficiencia e equidade xera coa súa aplicación e a reforma do imposto sobre actividades económicas, que levou practicamente á desaparición efectiva do imposto a cambio de aumentar a transferencias do Estado para mitigar esta perda de recadación.

Polo tanto, é necesario aumentar a presión fiscal municipal, xa que esta é a única vía para poder aumentar o grao de corresponsabilidade fiscal. Para iso, aínda que é posible establecer novas figuras tributarias, resulta moito máis recomendable mellorar o funcionamento das que xa existen, evitando algunhas das distorsións que están provocando a súa ampla casuística.

6. Ademais de actuar sobre a vertente dos ingresos e os gastos, se o que se pretende é conseguir unha xestión responsable e lexitimada ante os cidadáns, hai que seguir afondando na transparencia das actuacións locais, de cara a unha maior rendición de contas e explicación das fontes de financiamento e utilización dos recursos.

Para lograr este obxectivo, o papel do Consello de Contas de Galicia é vital. Como sinalan Isabel García Garrido, Eloy Morán Méndez e María Pérez Vázquez, auditores desta institución, aínda que se trata dun control a posteriori, o Consello de Contas fiscaliza a actividade municipal buscando o cumprimento dos principios de legalidade e de eficiencia no uso dos recursos públicos. Este labor é especialmente importante nas áreas de gastos de persoal, contratación administrativa e urbanismo, que son as que presentan un maior peso dentro das actuacións municipais e, polo tanto, as que precisan dunha maior transparencia.

Precisamente, e a partir da análise realizada, cómpre afondar nunha serie de cuestións, que a grandes trazos son as seguintes (I) excesiva laboralización dos empregados municipais, o que, unido á renovación continua dos contratos, se traduce nunha relación indefinida sen pasar un proceso selectivo de adecuación do persoal ás funcións que deben desempeñar; (II) incumprimentos na normativa contractual que afectan os contratos das entidades locais, en especial, en materia de publicidade e contratación administrativa, e (III) debido á escaseza de medios dos concellos na área de urbanismo, resulta evidente unha escasa ou nula planificación neste campo, acudindo na maioría das ocasións á licenza directa.

7. Finalmente, convén sinalar que é necesario seguir afondando en todo aquilo que rodea o municipalismo galego, xa que aínda queda moito por facer no campo local. Se o que se pretende é garantir un esquema financeiro estable e autosuficiente no tempo, resulta imprescindible que neste proceso se logre involucrar todos os axentes implicados e, especialmente, as diferentes administracións públicas.

Así, débese erradicar a idea de que coordinar supón ceder ou perder competencias. Unha axustada coordinación tradúcese nunha mellor prestación de servizos aos cidadáns e un aforro significativo de esforzo orzamentario; en definitiva, supón un mellor aproveitamento dos recursos.

ISBN 978-84-453-4594-8



9 788445 345948



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública