

MARÍA BALEATO GONZÁLEZ_mariabaleatogonzalez@yahoo.es_Consellería de Presidencia, AA. PP. e Xustiza, Habilitación Estatal. España.

MARÍA CHAO CARBALLEIRA_mariche28@yahoo.es_Concello de Galende-Zamora, Secretaría-Intervención. España.

PABLO MARTÍN FERNÁNDEZ CASTRO_pablomartinf@yahoo.es_Concello de O Pino, Arquitecto Municipal. España.

JUAN MARQUINA FUENTES_juanmarquinafu@yahoo.es_Concello da Cañiza, Secretaria Xeral. España.

Plan estratéxico para un Concello mediano-tipo en Galicia

Strategic plan for a medium-seized Council in Galicia

&Resumo: Galicia conta con 315 concellos, dos cales, 102 teñen un intervalo de poboación de 2.001 a 5.000 habitantes, o que amosa o peso específico que estes organismos teñen no conxunto da comunidade autónoma, e permite formular o reto de que a súa correcta estruturación e xestión repercutirán positivamente no conxunto de Galicia. Esta será pois, a misión deste traballo, concretar unha proposta de mellora deste concello prototípico, plasmada nun plan estratéxico e de dirección, co obxecto de optimizar os recursos e mantendo un nivel óptimo de eficiencia e eficacia dos servizos prestados. Para abordar o traballo, primeiramente faise un diagnóstico estratéxico desa administración local tipo, describindo as funcións que regulamentariamente ten encomendadas e analizando as debilidades, ameazas, fortalezas e oportunidades que o rodean. Finalmente, sinálanse as liñas estratéxicas, os indicadores e cronograma para concretar esa proposta de mellora con corpo de Plan Estratéxico e de Dirección, intentando minimizar as debilidades, evitar as ameazas, potenciar as fortalezas e aproveitar as oportunidades, tomando datos dos concellos nos que operamos os membros deste grupo de traballo.

&Palabras clave: planificación estratéxica, concello mediano-tipo.

&Abstract: Galicia has 315 city councils, of which, 102 have a population of between 2.001 and 5.000 inhabitants. This fact shows the importance that these organisms have in the Autonomous Community, and allows us to pose the challenge that their correct structuring and management will have a positive effect in Galicia as a whole. This will be the mission of this study: to establish a proposal of improvement of this average city council reflected in both a Strategic and Direction Plan with the purpose of optimising the resources and keeping an excellent level of efficiency and efficacy of the services rendered. To address this study, we firstly do a strategic diagnosis of this average local administration, describing the functions that it regularly fulfils and analysing the weaknesses, threats, strengths and opportunities that surround it. Finally, we point out the strategic lines, the indicators and the timeline to specify this proposal of improvement with the corpus of a Strategic Direction Plan. Subsequently, we try to minimise the weaknesses, avoid the threats, boost the strengths and take advantage of the opportunities, gathering data from the city councils where the members of this group work.

&Keywords: strategic planning, average local administration.

I. INTRODUCCIÓN

Xustificación da elección do traballo

Co gallo dos plans de axuste que se están a levar a cabo nas administracións, abórdase a realidade dos servizos prestados por unha Administración local, concretamente dun concello mediano-tipo, e tras a correspondente análise, conclúese cunha proposta de mellora que quedará plasmada na redacción dun Plan Estratégico e de Dirección efectivo para a consecución do obxectivo marcado, poñendo o foco de atención nun concello mediano-tipo da Comunidade Autónoma de Galicia, cunha poboación estimada de ata cinco mil habitantes.

Segundo se extrae da consulta ao padrón municipal de habitantes de data 03-01-2013 (ver anexos: figura 1), Galicia conta con 315 concellos, dos cales, 102 teñen un intervalo de poboación de 2.001 a 5.000 habitantes, que suman un total de 332.282 persoas censadas neles.

O dato transmite a información de que practicamente un terzo dos concellos da Comunidade Autónoma de Galicia se atopa nesta franxa poboacional, o que supón un argumento de peso para intentar facer viable a súa subsistencia mantendo o principio constitucional de autonomía dos municipios.

Esta será pois a *misión* deste traballo, a de concretar unha proposta de mellora deste concello prototípico, co obxecto de optimizar os recursos e mantendo un nivel óptimo de eficiencia e eficacia dos servizos prestados.

Metodoloxía

Para abordar o traballo, *primeiramente* faise un *diagnóstico estratéxico* desa administración local tipo, enmarcando o *contexto socio-económico* no que está envolto na actualidade. Acoutaremos a actuación nun *intervalo temporal*, describindo os *medios actuais e potenciais* de que dispón.

Tras a primeira fase de análise, extráese a análise DAFO de cada un dos tres bloques: DAFO do bloque *das funcións que regulamentariamente ten encomendadas* o noso concello tipo, o DAFO do seu *organigrama e a relación de postos de traballo requiridos*, e por último o DAFO das *fontes de financiamento e recursos*.

Das conclusións destas análises, márcase a *liña de acción*, que será a da optimización dos recursos dos que se dispón tentado manter a autonomía da Administración local, facéndoa sustentable e mantendo uns niveis óptimos de eficacia e eficiencia, e marcada a liña de acción, concréntanse as *propostas de melloras deses tres bloques de estudo*, que xuntos configuran o **Plan Estratégico e de Dirección**, cuxo obxectivo, en síntese, se resume en **intentar minimizar as debilidades, evitar as ameazas, potenciar as fortalezas e aproveitar as oportunidades**.

Acórdanse uns esquemas de actuación en base aos cales se vertebra o alcance e contido deste traballo, esquema que se achega no apartado de anexos: figura 2. Finalmente concréntanse os *medios e os fins* que ten asignado o concello tipo, describindo *as funcións que regulamentariamente ten encomendadas*, a estrutura funcional que debe ter ese concello, o seu *organigrama e a relación de postos de traballo requiridos*, así como as *fontes de financiamento e recursos* con que conta.

II. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

A crise económica

Ao analizar o contexto socioeconómico da Administración local española non podemos obviar a actual situación de crise xeneralizada e recesión económica do país. Diversas fontes sinalan o inicio da crise no parón construtivo que lastrou todos os demais sectores, a estrepitosa caída de vendas de inmobles abocou ás grandes empresas promotoras e construtoras á suspensión de pagos, e como consecuencia disto, a banca atopouse cun stock de vivendas e solos en promoción sen viabilidade económica a curto prazo. As faltas de pagamento de moitas empresas e administracións, a mala xestión xeneralizada e a ineficacia dos organismos de control, abocaron conxuntamente á crise económica, social e institucional que vive España, sendo o paro a consecuencia máis visible deste cúmulo de circunstancias.

Outro dos grandes problemas da crise foi do endebedamento público, ao que, en maior ou menor medida, foron contribuíndo os déficits acumulados polo conxunto das comunidades autónomas, se ben é certo que no caso de Galicia, o déficit de 2012 situouse no 1,19% do PIB rexional, colocando á comunidade galega no ránking das menos endebedadas.

Partindo desta situación, o goberno decidiu pór en marcha unha gran cantidade de medidas para conter o antedito déficit público, facendo especial fincapé na xestión e configuración das administracións coas administracións locais no punto central de mira. Así, á Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, a Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade para a Administración local, a Lei 9/2013, do 20 de decembro, de control da débeda comercial no sector público e a Lei 25/2013, do 27 de decembro, de pulo da factura electrónica son algunhas das principais novidades normativas que están a contribuír a unha mellora substancial da situación económica das administracións públicas e por conseguinte do estado español sendo algúns dos seus efectos xa visibles, redución do período de pagamento a provedores, prioridade absoluta do pagamento da débeda, minoración da débeda comercial e financeira, redución do déficit público estrutural e da débeda pública.

O municipio

Concepto e elementos

En relación á natureza dos municipios existen dúas posturas: a iusnaturalista, e a legalista, sendo esta última a que ofrece o lexislador español nos art. 1 e 11.1 da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases de réxime local (en diante LRRL): *“os municipios son entidades básicas da organización territorial do Estado e canles inmediatas de participación cidadá nos asuntos públicos, que institucionalizan e xestionan con autonomía os intereses propios das correspondentes colectividade”* e *“o municipio é a entidade local básica da organización territorial do Estado. Ten personalidade xurídica e plena capacidade para o cumprimento dos seus fins”*. En efecto, como así afirma o profesor García de Enterría, é a lei a que regula a creación, modificación e supresión do municipio e a que concreta o mínimo constitucional garantido da súa existencia.

Cabe sinalar ademais que o municipio é a entidade local básica da organización territorial do Estado, como se extrae do art. 37 da Constitución, e é a entidade representativa dos intereses locais, posúe capacidade de actuación para o cumprimento dos seus fins e presta, á súa vez, servizos públicos locais.

A estrutura funcional

Como sinalou no seu día Meilán Gil¹ “(...) os municipios son partes estruturantes do Estado. O seu carácter democrático evidencia a súa esencia política, non son meras administracións públicas (...)”. Hoxe en día é unha cuestión xa pacífica e asumida por todos que a Administración local en xeral, e os concellos en particular, son entidades dotadas de autonomía tanto administrativa coma política. Isto leva consigo a necesidade de que á hora de formular como é a estrutura dos concellos galegos e españois, partindo da súa heteroxeneidade², teñamos que diferenciar a estrutura política da estrutura administrativa.

A estrutura administrativa

Para analizar a estrutura administrativa dun concello tipo que estamos a falar (O Pino, A Cañiza, Mondoñedo) analizamos, en primeiro lugar, os instrumentos de ordenación de persoal cos que contan, cadro de persoal en todos os casos e relación de postos de traballo e convenio colectivo propio só en determinados concellos³.

Como punto de partida debemos sinalar que a xefatura de persoal é competencia indelegable da alcaldía para os concellos de réxime común (art. 21.3 da LRBRL) e delegable nos concellos de gran poboación (art. 124.5 da LRBRL).

A cúspide da organización do persoal correspóndelle aos funcionarios da Administración local con habilitación de carácter nacional (secretarios, interventores ou secretarios-interventores). Este tipo de concellos carecen de técnicos de Administración xeral (A1), polo que por regra xeral a estrutura desta escala complétase con administrativos e auxiliares administrativos. Dentro da escala de Administración especial si atopamos técnicos superiores (A1 e A2), en todo caso para o departamento de urbanismo e tamén en función do grao de xestión directa dos diferentes servizos públicos, atopamos técnicos en departamentos/negociados como servizos sociais, deportes, cultura, normalización lingüística e outros similares.

Os cadros de persoal complétanse cun número máis ou menos variable de subalternos e/ou persoal de oficios destinados principalmente a tarefas de mantemento, conservación e pequenas obras nas infraestruturas e servizos de titularidade municipal e que son prestados en réxime de xestión directa polo propio concello.

Unha nota común do réxime xurídico do persoal destes concellos é a forte laboralización do mesmo. Para entender este “fenómeno” debemos partir da doutrina sentada polo TC na súa STC do 20 de xaneiro de 1998, a partir da cal se sentan as consecuencias da contratación laboral fraudulenta no suposto de que o empregador sexa unha Administración pública, e que declarou en relación coa diferenza entre o recoñecemento do carácter indefinido e a fixeza no cadro de persoal que o primeiro: “...implica desde unha perspectiva temporal que o vínculo non está sometido, directa ou indirectamente a un termo...”, pero que “isto non supón que o traballador convalide unha condición de fixeza no cadro de persoal que non sería compatible coas normas sobre selección de persoal fixo nas administracións públicas...”, concluíndo que deste xeito, a Administración afectada “...non pode consolidar a fixeza no cadro de persoal cunha adscrición definitiva do posto de traballo, senón que, polo contrario, está obrigada a adoptar as medidas necesarias para a provisión regular do mesmo e, producida esa provisión na forma legalmente procedente, existirá unha causa lícita para extinguir o contrato...”. Esta doutrina foi ratificada recentemente polas STS (Sala do Social, Sección 1ª) do 12 de maio de 2008 e do 19 de xaneiro de 2009.

Esta presenza de persoal laboral en xeral, e indefinido en particular, nos cadros de persoal dos concellos, constitúe unha clara anomalía xa que a normativa aplicable (Estatuto Básico do Empregado Público, Lei da Función Pública de Galicia e normativa de réxime laboral) optou polo estatuto funcional para os servidores públicos da Administración local, estando previsto o réxime laboral unicamente para o persoal de oficios.

Só resta facer unha mención ao persoal directivo profesional, que debe ser *“o elo que engarce entre os políticos e administradores e a función directiva como aquela á que corresponde a concreción e implementación das decisións políticas...”*, persoal ao que se refire o Estatuto Básico do Empregado Público no seu artigo, así coma o art. 32 bis da Lei 27/2013, do 27 de decembro.⁴

Visto o anterior, resulta que en xeral, e agás excepcións, a estrutura política dos concellos, moi importante desde o punto de vista da xestión municipal, ten relativamente pouca importancia desde o punto de vista cuantitativo no estado de gastos dos orzamentos municipais.

Cuestión distinta é a dos gastos de persoal e a porcentaxe que estes supoñen respecto do estado de gastos do orzamento municipal e que levou nos últimos anos a que diferentes concellos de España e de Galicia tivesen que abordar procedementos colectivos de despedimento/amortizacións de postos de traballo, todo iso dentro das obrigas que os diferentes plans de axustes dos concellos galegos e que foron aprobados polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, ao abeiro do sinalado no Real decreto lei 4/2012, do 24 de febreiro, polo que se determinan as obrigas de información e procedementos necesarios para establecer un mecanismo de financiamento para o pagamento aos provedores das entidades locais.

Como conclusión a esta breve explicación do panorama municipal actual para concellos medianos tipo de Galicia arredor dos 5.000 habitantes, e para deixar mostra da importancia que ten a estrutura política e administrativa e a xestión política e administrativa, podemos traer a conto un dos principios da Carta de Aalborg, onde se manifesta que *“...nas cidades, estamos convencidas de que temos a forza, o coñecemento e o potencial creativo necesarios para desenvolver modos de vida sostibles, e para concibir e xestionar as nosas colectividades na perspectiva dun desenvolvemento sostible. En tanto que representantes das nosas comunidades locais por elección democrática, estamos listos para asumir a responsabilidade da reorganización das nosas cidades coa mira posta no desenvolvemento sostible. A capacidade das cidades de facer fronte a este desafío depende dos dereitos de autoxestión que lles sexan outorgados en virtude do principio de subsidiariedade, É fundamental que as autoridades locais teñan poderes suficientes e un sólido apoio financeiro...”*.

Como consecuencia dos cambios normativos (Lei orgánica 2/2012 e Lei 27/2013) dun xeito exemplificativo, podemos sinalar as consecuencias que tales instrumentos teñen na redución do capítulo de gastos de persoal das entidades locais, en concreto unha redución de 47.405 efectivos (xaneiro 2013/xaneiro 2012) o que supón unha minoración do 7,94 %⁵.

Unha cuestión de transcendencia para o exercicio das competencias locais/servizos públicos é a decisión sobre a fórmula de xestión dos mesmos, cuestión esta na que atopamos diferenzas entre os concellos analizados.⁶

Se entendemos servizo público desde a concepción máis estrita do termo baseada nos principios de uniformidade, titularidade, legalidade, suficiencia, continuación e neutralidade na súa prestación, podemos atopar dous modos de xestión para os mesmos polas entidades locais:

- Xestión directa: engloba todos aqueles modos de prestación nos que o concello ofrece o servizo público esencial directamente cos seus propios medios ou por medio de entidades instrumentalizadas.
- Xestión indirecta: a xestión da actividade corresponde a unha persoa privada, quen acorda a súa prestación co concello titular do servizo.

Empregar unha ou outra modalidade de xestión dependerá da importancia que adquiran uns ou outros principios na prestación do servizo, é dicir, é unha decisión política. Peña Díez, J.F. extrae outro condicionante para a xestión do servizo público que é o derivado do propio proceso de descentralización, pois “...subsiste porén, unha certa dualidade, froito da reserva competencial orixinaria polo Estado de determinados servizos, que fan que o conxunto das administracións non teñan unha natureza perfectamente definida, que subsistan controversias sobre a mesma, que os sistemas de cooperación non se perfeccionen á velocidade axeitada e non sexan o eficaces que deberían”. Neste mesmo sentido, Valero Iglesias, J. apunta a dificultade do proceso de descentralización e tamén das “accións conxunturas de loita contra o déficit público” como outro condicionante na elección do modo de xestión dos servizos públicos.

No que respecta á percepción que teñen os veciños nos modos de xestión do servizo público, resulta interesante sinalar como, por unha banda, en case todos os ámbitos o sector privado se posiciona mellor que o público e como, pola outra, estes mesmos cidadáns pensan que a solución para mellorar a calidade do servizo tampouco está en externalizalos ou en privatizalos.

Polo tanto, consideramos que a chave na prestación do servizo público reside na propia definición que se faga do mesmo, atendendo a criterios de legalidade, eficacia, calidade, descentralización, oportunidade, sustentabilidade ou calidade, pero, sobre todo, á orientación do devandito servizo ao cidadán, e aos resultados que espere obter na prestación do mesmo.

Neste sentido, non podemos esquecer que a lei de racionalización xa enuncia como un dos seus obxectivos a racionalización da estrutura da Administración local, de acordo cos principios de estabilidade, sustentabilidade e eficiencia, para que non se gaste máis do que se ingresa, a necesidade de garantir un control financeiro e orzamentario máis riguroso e favorecer a iniciativa económica privada evitando intervencións administrativas desproporcionadas.

Competencias municipais

A competencia é o elemento máis característico en toda organización administrativa. É o conxunto de funcións e potestades que o ordenamento xurídico atribúe a cada órgano.

Neste punto debemos incidir novamente no feito de que a nosa análise foi anterior aos cambios normativos e que estes viñeron confirmar o noso argumento sobre a necesidade de delimitar as competencias para que os concellos non se fagan cargo de servizos que non lles corresponden e para os que non reciben financiamento.

No referente ás competencias municipais, cabe sinalar que se clasificaban **antes da reforma** en competencias propias e delegadas. As primeiras só podían ser determinadas por Lei e regulábanse con carácter xeral nos art. 25 e 26 da LRBRL e no 36 para as provinciais. As segundas, aquelas que pertencendo a outras administracións públicas encomendábase o seu exercicio a unha entidade local, sempre que con iso se mellorara a eficacia da xestión pública e se garantira unha maior participación cidadá. O acordo de delegación debía determinar o alcance, contido, condicións e duración, así como o control que se reservase a administración delegante e os medios persoais, materiais e económicos que esta transferise.

O art. 25.1 da LRBRL, establecía tamén a denominada “cláusula de capacitación xeral”, mediante a que se habilitaba ao municipio para promover toda clase de actividades e prestar cantos servizos contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal, dentro do ámbito das súas competencias, e sen invadir as propias do Estado ou das Comunidades autónomas.

No art. 26 da LRBRL recollíanse os servizos mínimos que en todo caso deberían prestar os municipios, prevendo no devandito artigo que os municipios puidesen solicitar da comunidade autónoma respectiva, dispensa da prestación dos devanditos servizos, cando polas súas características peculiares lles resulte imposible ou moi difícil o seu cumprimento.

No art. 28 as competencias complementarias e no artigo art. 86 a iniciativa pública das entidades locais para o exercicio de actividades económicas, previo expediente acreditativo da conveniencia e oportunidade de devandita medida⁷.

Polo exposto ata o de agora, un concello tipo como os analizados podía asumir a prestación dos servizos detallados no art. 25, e de xeito obrigatorio por poboación inferior a 5.000 habitantes os das letras a) do apartado primeiro do art. 26 da LRBRL, pero ademais, aqueles que en virtude da cláusula de capacitación xeral e por proximidade aos veciños decida asumir de xeito voluntario. Lembremos que a LRBRL establecía un sistema competencial aberto, indefinido e, por tanto, infinito.

As competencias obrigatorias eran as do art. 26 da Lei e a partir de aí aparece o art. 25, conforme a el o concello *“pode promover toda clase de actividades e prestar cantos servizos públicos contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal”*. E co art. 2 do mesmo texto legal, que outorga *“dereito a intervir en cantos asuntos afecten directamente ao círculo dos seus intereses, atribuíndolles as competencias que proceda en atención ás características da actividade pública de que se trate e á capacidade de xestión da entidade local, de conformidade cos principios de descentralización e de máxima proximidade da xestión administrativa aos cidadáns”*. Títulos máis que suficientes para que un concello puidese facer practicamente todo.

Na fase de elaboración deste traballo, o Goberno estaba a traballar na modificación da LRBRL coa tramitación do anteproxecto de Lei de racionalización. Hoxe en día, coa devandita Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local en vigor, o obxectivo de clarificar as competencias municipais para evitar duplicidades acadou por fin a súa plasmación legal.

O lexislador considerou que o modelo competencial de 1985 era moi laxo, confuso e demasiado complexo, polo que xerou disfuncionalidades, situacións de concorrencia competencial e duplicidades cunha vinculación desas disfuncionalidades coas facendas locais e acordou unha serie de medidas orientadas a un único obxectivo superior: a aplicación efectiva da estabilidade orzamentaria e a sustentabilidade financeira.

No que se refire á **regulación actual** debemos sinalar que as competencias locais se clasifican en tres compartimentos tipolóxicos:

- As competencias propias constitúen o fundamento do sistema competencial, só se determinan por lei conforme ao réxime xurídico establecido no artigo 25 e exércense en réxime de autonomía e baixo a propia responsabilidade.
- As competencias atribuídas por delegación doutros poderes públicos territoriais, axustaranse ao réxime establecido nos art 27 e 57 bis e son un elemento accesorio e continxente do sistema competencial das entidades locais.

— E as competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación constitúen un “terceiro xénero” conformado con carácter residual e integrado por programas, servizos e actividades que non deberían ser pero son: o elemento de flexibilidade que resta ao sistema. O seu exercicio está sometido a un rigoroso réxime de autorización, posto que os informes preceptivos do art. 7.4 son vinculantes.

Coa Lei 27/2013, do 27 de decembro, desaparecen as denominadas competencias complementarias do artigo 28 da LRBRL que se suprime, e establécese un réxime transitorio para determinadas materias en relación coa saúde, servizos sociais e inspección sanitaria; ademais, algunhas das novidades que podemos sinalar en relación co réxime competencial son as seguintes:

- Priorízase o obrigatorio (art 25.2 e 26.1) antes que o superfluo (art. 7.4).
- Actualízanse as competencias municipais (art 26.1 e 25.2) e o exercicio responsable da autonomía local (art 27, 86, 7.4, disposición adicional 9ª e dictame 567/2013 do Consello de Estado).
- A delegación de competencias deberá ir acompañada da correspondente dotación orzamentaria anual cunha cobertura do 100 % do custo do servizo e o seu cobro garantido (artigo 27, 57, 57 bis e DF 3ª) durante 5 anos.
- Potencia a asistencia das deputacións aos concellos, en particular na prestación de servizos obrigatorios cando esta sexa necesaria (artigo 26.2, 36 e 116 bis).
- A estabilidade orzamentaria vinculada dunha forma directa á celebración de convenios entre administracións, que observarán a sostenibilidade dos servizos e a eliminación de duplicidades administrativas (art.25.3, 25.4, 25.5, 7.3, 27, 7.4).
- A coordinación entre administracións para un mellor funcionamento na prestación de servizos ao cidadán (art.27, 7.4, 26.1 e 26.2) e (art. 25.1, 25.2 y supresión art.28).

Todas estas medidas van contribuír á pervivencia dos concellos tipo como o que estamos a analizar.

O financiamento

O art. 2 do Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais (en diante TRLRFL) realiza unha enumeración dos recursos das entidades locais; sen prexuízo de que cada comunidade autónoma exerza, ou poida exercer, as súas competencias na materia⁸.

Coma por todos é sabido, os recursos das entidades locais son limitados, e non son abondos para facer fronte ás competencias propias, ás competencias impropias, ás demandas dos veciños..., de aí que considerásemos necesaria unha reordenación urxente vía legal das competencias municipais para sanear e facer revivir aos concellos que padecían asfixia e inanición, toda vez que viñan prestando servizos sen título competencial específico e sen contar con recursos axeitados para iso. É evidente que existe, polo tanto, unha estreita vinculación entre o modelo competencial e as facendas locais (non podemos esquecer que este traballo foi realizado antes da entrada en vigor das reformas normativas e que o lexislador arroupou coa súa actuación o noso parecer, como veremos ao longo desta exposición).

O principio constitucional de suficiencia financeira das facendas locais é un dos que menos soporte práctico tivo no desenvolvemento da democracia. O peso do gasto local con respecto á totalidade do gasto público rolda o 13%, cifra similar á de hai 20 anos, porén, as competencias dos concellos, tanto propias coma as que se asumiron dun xeito impropio, creceron de forma espectacular o que provocou o estrangulamento no financiamento dos

concellos. Se a todo iso lle unimos, que sen dúbida, é a Administración a que máis está a sufrir coa crise económica debido, entre outros factores, a que os principais tributos que ten autorizados están ligados ao sector inmobiliario, este conxunto de circunstancias sitúa as facendas locais ao bordo do colapso.

O financiamento municipal pasaba, sen dúbida, por un dos peores momentos da súa historia. Os concellos facían fronte a unha terrible “enfermidade”, a insuficiencia financeira, procedemento que se ben ata o momento se manifestou como unha patoloxía crónica pero non mortal, actualmente atópase nunha fase máis aguda que en últimas décadas. A falta de recursos para facer fronte ás demandas que os cidadáns requiren aos concellos non é unha cuestión nova, pero a actual conxuntura de crise está agravando a situación. Segundo a normativa sobre réxime local as facendas municipais tiveron que dar resposta a uns servizos mal financiados e a toda unha serie de gastos non obrigatorios derivados dos chamados “servizos improprios” que foron asumidos polos concellos por diferentes razóns:

1. Pola propia vixencia do principio de subsidiariedade que, deixando de lado elevadas construcións doutrinais, ten como efecto, que os cidadáns demanden determinados servizos que entenden imprescindibles, e os demanden á administración máis próxima, que é a municipal.
2. Por tratarse de servizos que foron asumidos pola vía de feito por outra administración a través de novas disposicións que adoitan nacer sen o acompañamento do financiamento para levar a cabo a súa implementación.
3. A través de convenios ou ordes de subvencións que xeran prestacións insuficientemente financiadas ou son abandonadas ao pouco tempo, deixando aos concellos coas demandas cidadás pero sen financiamento para levalas a cabo.

Existía un claro desequilibrio entre o que a Administración ofrece en termos de atención ao cidadán e o que recibe para dar todos os servizos en que se concreta a devandita atención. Esta situación non é nova para os concellos pero si se agravou de forma preocupante debido á conxuntura de crise económica, cun sector da construción en recesión, a parálise das transmisións de inmobles, e ademais as competencias municipais non diminuíron senón que aumentaron, mentres si diminuíron os ingresos cos que se financiaba o exercicio desas competencias. Os problemas de financiamento dos gobernos locais son fundamentalmente consecuencia dun sistema de financiamento insuficiente cuxas principais fontes de financiamento son a participación nos tributos do Estado e das CC.AA. e os tributos propios, que non son suficientes para financiar as competencias e os servizos que demandan os cidadáns.

Na actual situación de crise económica a solución que estaban a levar os concellos era a de subir os tributos municipais, aumentando así a súa capacidade de autofinanciamento, incrementando a presión fiscal de cara a equilibrar os ingresos co custo dos servizos, coa finalidade de establecer o necesario financiamento para aproximarse o máximo posible ao autofinanciamento do servizo.

Agora ben, ademais desta solución, as reformas introducidas pola Lei orgánica 2/2012 e a Lei 27/2013, están a provocar un cambio de tendencia na situación financeira das entidades locais, toda vez que entre os seus obxectivos recollían a clarificación de competencias municipais para evitar duplicidades “*unha administración, unha competencia*”, a racionalización da estrutura da Administración local, de acordo cos principios de estabilidade, sustentabilidade e eficiencia, para que non se gaste máis do que se ingresa, o establecemento dun control financeiro e orzamentario máis riguroso e o fomento da iniciativa económica privada

evitando intervencións administrativas desproporcionadas, ademais de limitacións en materia de persoal eventual, dedicacións exclusivas, control salarial, delegación de competencias, a implantación do custo efectivo dos servizos, a asunción de competencias autonómicas en materia de réxime local, etc, todo para dar cumprimento ao obxectivo esencial e primeiro da estabilidade e a sustentabilidade económica das mesmas.⁹

III. MISIÓN, VISIÓN, VALORES E OBXECTIVOS

Misión: define a que se dedica a organización, as necesidades que cobre cos seus servizos, o ámbito no que se desenvolve e a súa imaxe pública. A misión é a resposta á pregunta: ¿para que existe a organización?

Visión: define a situación futura que desexa ter a organización. A visión é a resposta á pregunta: ¿que queremos que sexa a organización nos próximos anos?

Valores: conxunto de principios, crenzas e regras que regulan a xestión da organización.

Neste epígrafe expónse de xeito resumido a forma de conseguir os obxectivos mediante a planificación estratéxica tendo en conta a visión, valores e misión, a través do *Plan Estratégico e de Dirección*, propoñendo melloras de cada un dos tres bloques: do bloque *das funcións que regulamentariamente ten encomendadas* o noso concello tipo, do seu *organigrama e a relación de postos de traballo requiridos*, e por último, o das *fontes de financiamento e recursos*.

Funcións encomendadas

Para lograr defender os concellos desta franxa de poboación, é importante esclarecer o seu ámbito competencial. A Administración local debe saber cales son as competencias que debe asumir de xeito obrigatorio, cales son os servizos que debe prestar e cales non o son, e neste punto, a reforma legal emprendida polo goberno da nación pode ser unha oportunidade para que concellos como o noso poidan sobrevivir. Na nosa opinión, a reforma legal debería ser tratada como unha oportunidade para os concellos e non como unha ameaza, aínda que poidamos ter certas dúbidas, xa que coa redacción actual, poderíamos ver como determinados concellos, perden a xestión dos principais servizos públicos, especialmente os de menor poboación, en favor doutras administracións, feito que cremos podería colisionar coa autonomía local.

Organización e funcionamento

A proposta de mellora, á vista da análise DAFO e das medidas a adoptar suxeridas para minimizar as debilidades, evitar as ameazas, potenciar as fortalezas e aproveitar as oportunidades no referente á ESTRUTURA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA, podería desenvolverse nas seguintes fases:

1ª) FASE DE FORMULACIÓN/TOMA DE ACORDOS: os órganos municipais competentes deberían aprobar as disposicións administrativas de carácter xeral (regulamento orgánico, ordenanzas, bases de execución do orzamento etc...) e as resolucións precisas para acometer as políticas necesarias, entre as que destacamos:

— Plan Municipal de Inspección e Recadación, Plan municipal de imposición/actualización de tributos e/ou Plan de control do gasto corrente, coa finalidade de aumentar os ingresos e controlar o gasto

Instrumentos de ordenación do persoal, RPT e convenio colectivo

— Regulamento orgánico municipal

2ª) FASE DE IMPLEMENTACIÓN DOS ACORDOS:

Posta en marcha das normas/resolucións/acordos adoptados, baseándose en dúas liñas principais de actuación:

- Investimento en TIC nas diferentes áreas de xestión dos concellos, o que suporá un importante aforro económico, moitas veces a curto prazo.
- Investimento na formación continua do persoal e posta en marcha da avaliación do desempeño.

3ª) FASE DE AVALIACIÓN:

Apostamos por unha avaliación continua, periódica e rigorosa que permita aproveitar as vantaxes e corrixir as deficiencias que se aprecien, todo iso sen perder de vista a avaliación máis importante á que están sometidas as decisións políticas, que non é outra que a que realizamos os veciños dos concellos exercendo o noso dereito ao sufraxio nas eleccións municipais.

□ financiamento

Creemos na sostenibilidade dos concellos de xeito que se poida avanzar en medidas en favor da sostenibilidade do financiamento local. A nosa análise suxire que o financiamento local pode volver á sostenibilidade aínda que os riscos seguen a ser importantes. Xa se teñen aplicado con éxito políticas e actuacións que constitúen instrumentos válidos para frear o desenvolvemento non sostible a fin de xestionar as economías municipais a través dun proceso de sostenibilidade global.

Abundan na anterior consideración os datos seguintes:

- A Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira (LOEPSF) pode garantir a consecución da sostenibilidade financeira de todos os concellos e fortalecer a confianza na estabilidade da súa economía. O logro destes obxectivos contribuirá a consolidar o marco da política económica orientada ao crecemento económico.
- A FEMP tras a reunión da Comisión Nacional da Administración Local (CNAL) do martes 21 de maio de 2013, defende que a evolución dos concellos durante os últimos anos foi espectacularmente significativa tal e como amosa, por exemplo, o feito de que 3.800 concellos pecharon o exercizo 2012 con superávit.
- Investigacións recentes sobre o peso relativo do sector público local en España respecto ao total das Administracións, colócanos en porcentaxes que oscilan entre o 12,15 e o 16% , moi por debaixo da media da Unión Europea, que se sitúa entre o 22,9 e o 24,4%, e de países do noso contorno como Reino Unido ou Italia, que oscilan entre o 27 e o 31% (datos FEMP). Na Unión Europea o peso relativo dos concellos é 10 puntos superior ca o de España en termos de gasto total das administracións públicas.
- O conxunto dos entes locais en España pechou o exercizo 2012 cun déficit inferior ao obxectivo establecido polo Estado (-0,2 PIB).
- Segundo o sinalado polo Ministerio de Facenda en abril de 2013, as entidades locais tiñan fixado un déficit máximo do 0,3 por cento para 2012 e, porén, os datos dispoñibles indican que pecharán o exercizo co 0,15 por cen, a metade do previsto. Esta cifra contrasta ademais co 0,45 por cen que presentaron en 2011, o que supón unha redución de dous terzos. Segundo puxo de manifesto o Secretario de Estado do

Ministerio de Facenda: «Isto é un feito singularmente importante e pon de manifesto o esforzo dos concellos no control do déficit público»

- A débeda das Administracións locais representa só o 4,5% do total das administracións públicas, e esta, con excepcións, concéntrase nas grandes cidades.
- A modificación da Lei de bases de réxime local supón unha grande oportunidade que non se pode desaproveitar, para lograr dotar aos concellos da nova funcionalidade que o contexto lles reclama, sempre e cando vaia acompañada dos cambios normativos necesarios en materia legislativa de financiamento dos entes locais a fin de garantir a plena operatividade dos cambios que se introduzan na devandita modificación e garantir a suficiencia financeira.
- A incorporación de disposicións que incentiven o redimensionamento do sector público local pode coadruar a lograr os obxectivos de déficit establecidos.
- O fomento da cooperación interterritorial así como as reformas legislativas en curso poden permitir garantir a prestación adecuada dos servizos así como o axeitado financiamento dos mesmos.

IV. LIÑAS ESTRATÉXICAS, INDICADORES E CRONOGRAMA

Entendemos que a liña de acción ou liñas estratéxicas da misión virán motivadas polas conclusións que resulten de realizar unha análise de debilidades, ameazas, fortalezas e oportunidades comúns ás entidades locais obxecto deste estudo. Unha vez localizados os elementos DAFO, intentaremos conseguir minimizar as debilidades, evitar as ameazas, potenciar as fortalezas e aproveitar as oportunidades.

Para desagregar o contido anterior, e dada a complexidade dunha entidade local, podemos facer unha análise DAFO conxunta das tres partes nas que estudamos a súa composición: *as competencias dos concellos, o seu financiamento e a súa estrutura política e funcional*¹⁰.

— DEBILIDADES:

- D1.** Conflito competencial. A cuestión da interiorización do réxime local nos estatutos de autonomía.
- D2.** Duplicidade de servizos e competencias “impropias”.
- D3.** Limitación e descenso anual dos recursos de financiamento, o que inflúe tanto na estrutura política como administrativa.
- D4.** “Desconfianza” que xera nos veciños actualmente a clase política.
- D5.** Carencia de instrumentos de ordenación do persoal (RPT, convenio colectivo propio, plans de emprego) axeitados.
- D6.** Forte laboralización do seu persoal.
- D7.** Ausencia de persoal directivo profesional.

— AMEAZAS:

- A1.** Perspectiva de redución dos recursos de financiamento nos vindeiros exercicios.
- A2.** Perspectiva de perda de poboación e avellentamento da mesma. Maior poboación dependente e demandante de servizos sociais.
- A3.** Atraso á hora de adaptar os servizos municipais ás novas tecnoloxías. Existencia dunha “fenda dixital” en comparación con outras administracións.
- A4.** Reforma local en tramitación. A perda do poder municipal.

— FORTALEZAS:

- F1. Proximidade cos veciños demandantes de servizos.
- F2. Arraigamento da identidade municipal.
- F3. Participación cidadá na vida municipal con forte presenza do asociacionismo.
- F4. Persoal capacitado.
- F5. Incorporación da planificación estratéxica do territorio.

— OPORTUNIDADES:

- O1. Racionalización dos concellos a través dos plans de axuste.
- O2. As novas TIC para a prestación de servizos.
- O3. Figurar Galicia como rexión perceptora de fondos comunitarios.
- O4. Reforma local en tramitación. Clarificación competencial. Unha administración, unha competencia.
- O5. Potenciación dos mecanismos de cooperación e coordinación interadministrativos.

En resposta ao resultado da análise DAFO anterior, deberíanse acometer unhas liñas de actuación que, sen ánimo exhaustivo, pasamos a desenvolver. A realidade histórica municipal, demostra que nos concellos de menos de 5.000 habitantes, se prestaron numerosos servizos que non estaban obrigados por lei a facelo, xa que soamente eran obrigatorios para os concellos de maior poboación aos inicialmente considerados (véxase a tal efecto o artigo 26 da Lei reguladora das bases de réxime local). Na maior parte dos casos, estas situacións xeráronse como consecuencia das subvencións de carácter finalista provenientes doutras entidades de nivel superior; unhas veces sufragan o 100% dos gastos subvencionados pero en moitos deles foron os municipios os que tiveron que achegar con recursos propios unha parte dos devanditos gastos. E malia isto, un dato relevante é que **non foron os municipios máis pequenos os que presentaron uns niveis de endebedamento elevados**. Por todo iso, deberíase permitir que, sempre que non se afecte de maneira negativa aos indicadores orzamentarios e financeiros, cumpríndose en consecuencia o chamado principio de estabilidade orzamentaria, os municipios poidan continuar no tempo coa prestación dos mesmos e non se conculque deste xeito o principio de autonomía local que se lles foi recoñecido constitucionalmente a todas as entidades locais sen distinción algunha.

En relación co marco normativo poderíanse tentar acadar os resultados positivos para a mellor articulación do goberno e a Administración local en Galicia dun proceso de interiorización do sistema de fontes do dereito local pola vía da revisión íntegra da lexislación de Galicia que afecta ás entidades locais, comezando pola aprobación dunha nova lei de Administración local, que se distancie da técnica empregada pola súa predecesora, dotando de contido o ámbito de dereito propio autonómico naqueles ámbitos nos que ten constitucionalmente recoñecida capacidade de innovación.

Nesta liña unha variable fundamental a ter en conta ao tratar a revitalización da facenda local pasa por unha **clarificación competencial**, que debe ir acompañada pola axeitada concreción do chamado Pacto local. Non se pode deseñar un sistema de ingresos eficiente sen a delimitación das competencias reais que deben financiarse.

Igualmente, os orzamentos locais están lastrados polo custo de **actividades e servizos non obrigatorios, desequilibrando de feito o principio de subsidiariedade**. Esta situación ha de ser contemplada ao redeseñar o sistema de ingresos e, no seu defecto, compensada vía transferencias.

No eido económico, os concellos viron reducida a súa participación nos tributos do Estado e da comunidade autónoma, ao mesmo tempo que moitos recursos propios para o financiamento de gastos correntes tamén sufriron un descenso na súa recadación.

Isto debe levarse a cabo necesariamente para cumprir coa regra de gasto e coa estabilidade orzamentaria ou ben o incremento noutros recursos de financiamento ou ben a redución dos gastos correntes, entre eles os do Capítulo I —gastos de persoal e cargos electos- aos que fundamentalmente nos referimos neste apartado.

Antes de procurar novas formas de financiamento ou a suba das xa existentes que teñan repercusión directa sobre a veciñanza, nós avogamos por unha mellor eficacia recadatoria nas xa existentes, procurando unha mellor actividade inspectora da Administración evitando deixar de gravar feitos impositivos de impostos ou taxas que se produzan (fundamentalmente IBI, ICIO e taxas municipais), evitar prescricións de dereitos e empregar a potestade tributaria da que está dotada a Administración local para recadar tanto no período voluntario como na vía de constrinximento.

Só unha vez realizado este *“Plan municipal de inspección e recadación”* (directamente ou a través dos servizos de recadación das deputacións provinciais) e se comprobamos a insuficiencia dos ingresos correntes para o financiamento dos gastos correntes, habería que estudar a implementación doutras fórmulas de obtención de recursos, a través dun *“Plan municipal de imposición/actualización de tributos”*, así como un *“Plan de control do gasto corrente”*.

Polo que afecta aos gastos do persoal municipal estes dificilmente poden ser reducidos ao vir establecidos por norma estatal, se ben se trataría de dar estrito cumprimento en todo caso ás medidas para reducir a contratación temporal e interina establecidas pola *Lei de orzamentos xerais do Estado*, reducindo estas exclusivamente aos supostos urxentes e inaprazables e sempre que se trate de servizos municipais esenciais.

No actual período de programación 2007-2013, España, e dentro dela a Comunidade Autónoma de Galicia, é receptora neta de fondos comunitarios. En anos anteriores e no actual período de programación non cabe dúbida que as axudas comunitarias foron un importante valor para os concellos de Galicia.

Neste ano 2013 comezaron as negociacións no seo da U.E. para o novo período de programación e parece que en España, só Extremadura seguirá dentro do obxectivo *“Converxencia”*, é dicir, o seu PIB per cápita non alcanza o 75% da media europea, polo que continuará preferentemente como receptor de fondos europeos no próximo período 2014-2020. Diferente situación é a de Andalucía, Castilla-La Mancha e Galicia que para o novo marco orzamentario saen do obxectivo *“Converxencia”* (superan o 75% do PIB europeo) e poderían entrar na nova categoría proposta pola comisión denominada *“Rexións en transición”* e na que vai fixar unha rede de seguridade equivalente a dous terzos das axudas que viñan recibindo ata agora ao atoparse entre o 75% e o 90% do PIB europeo.

No eido da transparencia da vida política municipal e desde a perspectiva exclusiva dun pequeno concello, é evidente que se pode mellorar a imaxe e xerar confianza na institución. Para iso reforzaríamos unha xestión transparente e próxima á veciñanza, fomentando a participación na vida municipal, e pondo a disposición dos veciños a documentación municipal susceptible de ser publicada a través da páxina web ou sede electrónica.

En canto aos instrumentos de ordenación do persoal, é a RPT do concello, que debe ser elaborada por actores externos á organización en prol da súa obxectividade, a través da que

se poden corrixir defectos e introducir elementos que melloren a xestión eficaz e coherente do persoal, e así se ten demostrado na práctica¹¹.

Para debilitar os efectos da “fenda dixital” existente coas outras AA.PP. non queda outra opción que **investir nas novas TIC e na súa implementación nos concellos** e, de xeito paralelo, potencia a formación continua nestes conceptos para os empregados públicos. Os concellos deben estar plenamente adaptados á *Lei 11/2007, de acceso electrónico dos cidadáns a os servizos públicos*, e facilitar aos veciños/usuarios a tramitación de expedientes ou o acceso a servizos de forma dixital.

O camiño iniciado pola Administración estatal e pola autonómica debe ser seguido polas administracións locais de xeito que o cidadán poida, dixitalmente, dirixirse a calquera das Administracións territoriais.

Nesta liña, e seguindo a “*Guía de soluciones TIC para combatir la crisis en los Ayuntamientos*”¹², propóñense **6 grandes áreas de aplicación das TIC para o aforro económico**, distribuídas entre *medidas para reducir costes no posto de traballo, medidas para reducir custos estruturais, medidas cloud computing, medidas de e-Administración, medidas de goberno aberto e finalmente medidas de smart city*.

Todo o proceso anterior, explicado sen entrar a fondo en moitos apartados por cuestións espaciais deste estudo, debería concluír cunha derradeira fase da avaliación, quizais a máis importante do proceso das políticas públicas e á que nos remitimos, no seu desenvolvemento, no apartado referido ao cronograma.

Indicadores

Para poder ter unha imaxe fiel e real do tipo de concellos (tres deles polo miúdo) obxecto deste estudo, analizáronse unha serie de datos que deseguido expoñemos de xeito resumido.

Da súa estrutura administrativa comparáronse o número e distribución de concellerías e de organización complementaria, número e contía dos cargos con adicación (exclusiva e/ou parcial), asignacións por asistencias a órganos colexiados, gastos de representación etc... e analizouse a porcentaxe que cada un dos datos anteriores supón nos créditos iniciais do orzamento e na liquidación do mesmo.

Cos gastos de persoal fíxose unha análise cun método similar ao anterior, centrado na existencia de instrumentos de ordenación do persoal (cadro de persoa, RPT e convenio colectivo propio), grao de laborización do persoal, e a súa cualificación profesional, con comparativas sobre a porcentaxe no orzamento, ao igual que no anterior apartado.

Por último fíxose unha análise dos servizos que se prestan polos respectivos concellos, servizos obrigatorios, competencias atribuídas por lei, competencias delegadas, competencias complementarias e uso da “cláusula de capacitación xeral” prevista no artigo 25.1 da LRRL.

Ademais dos servizos anteriores, analizouse a súa forma de xestión, directa ou indirecta, e dentro das anteriores, a modalidade escollida para a xestión dos respectivos servizos.

Cronograma

A proposta de mellora, á vista da análise DAFO e das medidas a adoptar suxeridas para minimizar as debilidades, evitar as ameazas, potenciar as fortalezas e aproveitar as oportunidades no referente podería desenvolverse nas seguintes fases:

1ª) FASE DE FORMULACIÓN/TOMA DE ACORDOS: os órganos municipais competentes deberían aprobar as disposicións administrativas de carácter xeral (regulamento orgánico,

ordenanzas, bases de execución do orzamento, etc.) e as resolucións precisas para acometer as políticas necesarias, entre as que destacamos:

- Plan municipal de inspección e recadación, Plan municipal de imposición/actualización de tributos e/ou Plan de control do gasto corrente, desde o punto de vista económico, coa finalidade de aumentar os ingresos e controlar o gasto (con reflexión das retribucións/asistencias dos órganos políticos) para cumprir coa normativa da estabilidade orzamentaria. Tamén citariamos aquí unha reflexión/análise económico-financieira ou mesmo análise custo-beneficio das formas de xestión (directa vs. indirecta).
- Instrumentos de ordenación do persoal, RPT e convenio colectivo (se fose preciso), co contido establecido e coa valoración de cada posto de traballo do concello. Para iso debería facerse unha reflexión previa e estudo sobre a xestión de determinados servizos municipais e a súa obrigatoriedade/legalidade/conveniencia na prestación, analizando tamén o réxime de xestión directa vs. xestión indirecta, xa que desta decisión pode depender a posible subrogación de persoal laboral e/ou posibles modificacións en canto a creación/supresión de postos.
- Regulamento orgánico municipal, centrado en liñas fundamentais. Por un lado en concretar medias de transparencia da corporación (rexistro de intereses, acceso á documentación, participación dos grupos municipais), por outro en medidas de participación veciñais que reflectan a transparencia na xestión municipal e consigan que a veciñanza se implique na mesma, e por último establecer unha estrutura de concellerías acorde coas necesidades de cada concello.

2ª) FASE DE IMPLEMENTACIÓN DOS ACORDOS:

Posta en marcha das normas/resolucións/acordos adoptados, baseándose en tres liñas principais de actuación:

- Investimento en TIC nas diferentes áreas de xestión dos concellos, o que suporá un importante aforro económico, moitas veces a curto prazo. Tal é así, que os expertos aseguran que o investimento en TIC é a clave para o proceso de recuperación económica.
- Investimento na formación continua do persoal e posta en marcha da avaliación do desempeño.

3ª) FASE DE AVALIACIÓN:

Esta derradeira fase, quizais a máis importante do proceso das políticas públicas e a que, na praxe administrativa moi poucas veces se realiza, é fundamental para que os responsables das políticas reflexionen e tomen decisións motivadas e fundadas sobre a implementación e formulación, polo que apostamos por unha avaliación continua, periódica e rigorosa que permita aproveitar as vantaxes e corrixir as deficiencias que se aprecien, todo iso sen perder de vista a avaliación máis importante á que están sometidas as decisións políticas, que non é outra que a que realizamos os veciños dos concellos exercendo o noso dereito ao sufraxio nas eleccións municipais.

Como dixo o expresidente americano Calvin Coolidge: “(...) *todos os males da democracia poden curarse con máis democracia (...)*”.

V. CONCLUSIONES

Está na prensa e medios de comunicación case a diario a revisión da Administración que tanto o Goberno central coma o autonómica están levando a cabo.

Por unha banda, a Xunta de Galicia tentea a nova lei do emprego público, comprometida polo presidente na súa investidura. Como aspectos máis novos prevése a avaliación por méritos e a mobilidade de traballadores públicos, buscando unha xestión máis moderna e homoxénea da Administración.

Sinálase como obxectivo da nova norma en tramitación, a busca da mellora da **eficiencia**, por medio de avaliacións individuais dos funcionarios, introducindo o mérito e o progreso profesional co sistema laboral de traballo por obxectivos. O marco normativo pretende ser de aplicación para todos os traballadores da Administración pública.

Pola outra banda, o Goberno central está a acometer unha profunda e controvertida reforma da Administración co foco posto na Administración local. As liñas mestras que se van entrevedo son a busca da simplificación administrativa, a supresión de duplicidades, a mellora da xestión dos servizos e a organización institucional.

Da lectura dun recente artigo de Juan Arjona (*La Voz de Galicia*, 12-05-2013), obsérvase que o autor, tras a análise da situación actual, extrae as seguintes conclusións:

A dimensión do sector público español é notablemente inferior á doutros países socios europeos.

A reforma fiscal debería preceder, en orde de prioridades, ao recorte do gasto público e da Administración.

Un dos obxectivos claramente expostos polo Goberno central para a reforma da Administración, é a mellora da **eficiencia** a través dunha dobre liña: por un lado aumentando a esixencia de maior dedicación e esforzo por parte dos prestadores de servizos públicos. En palabras da vicepresidenta do Goberno: *“tenemos que hacer mucho más con mucho menos”*. E por outro lado, mediante a modernización da estrutura administrativa, a eliminación de trabas burocráticas e a supresión de duplicidades.

No mes de maio de 2013, o Goberno central mantivo tensas reunións cos diferentes actores da Administración intentando chegar a acordos sobre a reforma inminente. Froito destas xuntanzas o Executivo recuou na pretensión inicial de intervir na xestión directa dos concellos de menos de 5.000 habitantes que non cumprisen cos obxectivos de déficit público sinalados.

Salvado este escollo, o municipalismo segue discordante na pretensión de que as Deputacións asuman determinados servizos municipais. A idea é que vía Real decreto, a reforma local estableza uns “custos estándar” para cada servizo (lixo, saneamento, abastecemento, etc.). Con isto, os concellos de menos de 20.000 habitantes que paguen máis diñeiro por eles que o sinalado, deberán cedelo ás deputacións provinciais.

Esta fórmula non gusta ao municipalismo, nin á oposición, nin tan sequera aos sindicatos que ven nel unha privatización encuberta dos servizos públicos. Estas e outras reflexións foron analizadas na prensa ata o día de hoxe (Natalia Sequeiro, *El Correo Gallego*).

Como redactores deste traballo que ten por obxecto a busca da mellora da eficiencia e eficacia dun concello medio tipo de Galicia, entendemos que a liña de acción da reforma podería vir neste sentido: **o de manter realmente o principio constitucional de autonomía local, optimizando os propios recursos, controlando os gastos e achegando contido ao municipalismo.**

De feito, os entes locais baleirados de contido, como pode ser que se faga, converteríanse en “porteiros únicos” ou “xanelas de información”, o que, entendemos, non é o espírito constitucional de autonomía local, nin é a demanda que os **cidadáns** requiren desta Administración (no amplo sentido da palabra **ciudadán** como residente na cidade).

VI. BIBLIOGRAFÍA

Artigos de revista

- Broseta Abogada asociada (2011): *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. Nº 23: 2781.
- Fragoso Marín, Francisco Javier, (2009): *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. Nº 3: 436.
- Gracia Herrero, Javier (2010): *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. Nº 22: 3195.
- Meilán Gil, José Luis, (2008): *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*. Nº 12: 629.

Páxinas web

1. Cinco días:

http://cincodias.com/cincodias/2013/02/28/economia/1362051152_569696.html, 30-04-2013.

2. Deputación da Coruña:

<http://www.dicoruna.es/portada/>, 23-04-2013.

3. Escola Galega de Administración Pública:

<http://www.egap.xunta.es/>, 23-04-2013.

4. Federación Galega de Municipios e Provincias:

<http://www.fegamp.org/>, 23-04-2013.

5. Galicia para el mundo:

<http://www.galiciaparaelmundo.com/blog/concellos.html>, 23-04-2013.

6. Instituto Nacional de Estadística:

<http://www.ine.es/>, 29-04-2013.

7. Instituto Galego de Estadística:

[http://www.ige.eu/igebdt/esqv.jsp?paxina=001&c=0201001002&ruta=verPpalesResultados.jsp?OP=1&B=1&M=&COD=4592&R=0\[all\]&C=9928\[all\];1\[all\]&F=T\[1:0\]&S=#](http://www.ige.eu/igebdt/esqv.jsp?paxina=001&c=0201001002&ruta=verPpalesResultados.jsp?OP=1&B=1&M=&COD=4592&R=0[all]&C=9928[all];1[all]&F=T[1:0]&S=#), 23-04-2013.

8. Noticias Jurídicas:

<http://noticias.juridicas.com/>, 23-04-2013.

9. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas:

<http://www.seap.minhap.gob.es/index.html>, 29-04-3013.

10. Xunta de Galicia:

<http://www.xunta.es/portada>, 23-04-2013.

11. Wikipedia:

<http://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Portada>, 28-04-2013.

Monografías

- GALIANO IBARRA, J.A.; YÁÑEZ SÁNCHEZ, G. e FERNÁNDEZ AGÜERO, E. (2007): *Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas*, Madrid, FIIAPP.
- PARRADO, S. (2005): *Elaboración de Planes de mejora*, Versión 3, Madrid, UNED, marzo.

VII. ANEXOS

Figura 1: Padrón municipal de habitantes 03-01-2013

Mapa web Contacto Suxestións Axuda Ligazóns Aviso legal IGE Gallego Castellano

DOCUMENTACIÓN PRODUCTOS E SERVIZOS PRENSA O IGE Buscar

IGE INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA

Poboación Padrón municipal de habitar

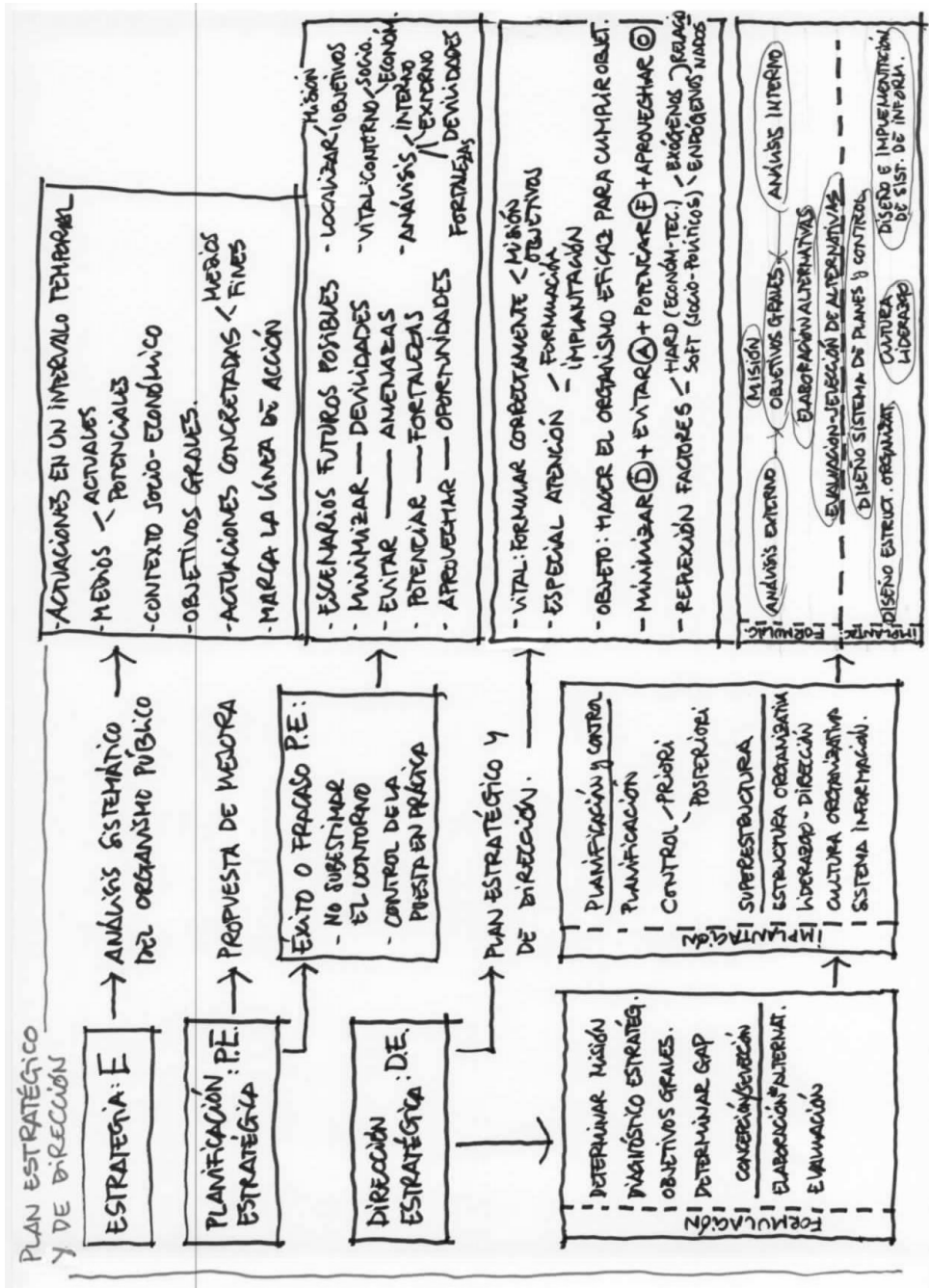
Descargar datos Definicións Mais datos

Concellos e a súa poboación clasificados polo número dos seus habitantes. Padrón municipal de habitantes. Ano 2012

| | España | Galicia | | A Coruña | | Lugo | | Ourense | | Pontevedra | | |
|----------------------------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|------------|---------|
| | Número de concellos | Habitantes | Número de concellos | Habitantes | Número de concellos | Habitantes | Número de concellos | Habitantes | Número de concellos | Habitantes | Habitantes | |
| Total todos os intervalos | 8.116 | 47.265.321 | 315 | 2.761.498 | 94 | 1.143.911 | 67 | 346.902 | 92 | 330.257 | 62 | 968.428 |
| Aba a 2.000 habitantes | 5.799 | 2.809.099 | 100 | 131.446 | 12 | 17.619 | 24 | 32.663 | 60 | 75.324 | 4 | 5.840 |
| De 2.001 a 5.000 habitantes | 1.003 | 3.177.319 | 102 | 332.282 | 29 | 102.419 | 30 | 93.804 | 22 | 60.416 | 21 | 75.643 |
| De 5.001 a 10.000 habitantes | 554 | 3.889.239 | 54 | 366.623 | 31 | 212.149 | 7 | 49.595 | 4 | 23.493 | 12 | 81.416 |
| De 10.001 a 20.000 habitantes | 361 | 5.137.125 | 37 | 520.369 | 11 | 151.799 | 5 | 74.413 | 5 | 63.427 | 16 | 230.730 |
| De 20.001 a 50.000 habitantes | 254 | 7.561.192 | 15 | 430.871 | 8 | 246.111 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 184.760 |
| De 50.001 a 100.000 habitantes | 82 | 5.696.687 | 4 | 346.809 | 2 | 167.668 | 1 | 98.457 | 0 | 0 | 1 | 82.684 |
| De 100.001 a 500.000 habitantes | 57 | 11.193.750 | 3 | 661.098 | 1 | 246.146 | 0 | 0 | 1 | 107.597 | 1 | 297.365 |
| Máis de 500.000 habitantes | 6 | 7.600.910 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: INE. Padrón municipal de habitantes 03-01-2013

Figura 2: Esquemas de actuación.



NOTAS

1. Meilán Gil, José Luis, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 12 (2008), páx. 629.
2. O 63% dos concellos galegos teñen menos de 5.000 habitantes, o que sucede no 83% dos 8.115 concellos españois.
3. Estructura do persoal e a súa repercusión orzamentaria. Datos orzamento exercicio 2012.

| | CONCELLO DA CAÑIZA | CONCELLO DE MONDOŃEDO | CONCELLO DO PINO |
|--|--------------------|-----------------------|------------------|
| Nº habilitados nacionais | 2 | 1 | 1 |
| Nº funcionarios A1e A2 | 3 | 2 | 2 |
| Nº resto funcionarios | 5 | 11 | 3 |
| Nº persoal laboral fixo | 13 | - | 2 |
| Nº persoal laboral indefinido | 22 | 59 | 3 |
| Persoal eventual/confianza | - | - | 1 |
| Total gastos persoal orzamento | 1.430.000€ | 1.426.040,62 € | 756.218 |
| %dos gastos de persoal sobre o orzamento municipal | 41% | 46% | 23% |
| Plantilla de persoal | Si | Si | Si |
| RPT | Non | Non | Si |
| Convenio colectivo propio | Si | Non | Non |

4. Artigo 32 bis. Lei 27/2013, do 27 de decembro. Persoal directivo de Deputacións, Cabidos e Consellos Insulares.
O nomeamento do persoal directivo que, no seu caso, houbera nas Deputacións, Cabidos e Consellos Insulares deberá efectuarse de acordo a criterios de competencia profesional e experiencia, entre funcionarios de carreira do Estado, das Comunidades autónomas, das Entidades locais ou con habilitación de carácter nacional que pertencen a corpos ou escalas clasificados no subgrupo A1, agás que o correspondente regulamento orgánico permita que, en atención ás características específicas das funcións de tales órganos directivos, o seu titular non reúna a devandita condición de funcionario.
- 5.

| | PERSONAL AO SERVIZO DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS | | | |
|------------------------|--|--------------|-----------|-------------|
| | Xaneiro 2012 | Xaneiro 2013 | Variación | Variación % |
| Administración Estatal | 581.861 | 570.691 | -11.170 | -1,92% |
| CCAA | 1.351.883 | 1.307.343 | -44.540 | -3,29% |
| EELL | 597.212 | 549.807 | -47.405 | -7,94% |
| Universidades | 154.881 | 148.905 | -5.976 | -3,86% |
| TOTAL | 2.685.837 | 2.576.746 | -109.091 | -4,06% |

| | PERSONAL AO SERVIZO DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS | | | |
|------------------------|--|------------|-----------|-------------|
| | Xaneiro 2012 | Xullo 2013 | Variación | Variación % |
| Administración Estatal | 581.861 | 567.263 | -14.598 | -2,51% |
| CCAA | 1.351.883 | 1.281.373 | -70.510 | -5,22% |
| EELL | 597.212 | 549.010 | -48.202 | -8,07% |
| Universidades | 154.881 | 150.074 | -4.807 | -3,10% |
| TOTAL | 2.685.837 | 2.547.720 | -138.117 | -5,14% |

Fonte: Boletíns estatísticos de persoal ao servizo das administracións públicas, xaneiro e xuño 2013.

6. Cadro: modelos de xestión dos principais servizos públicos no exercicio 2012.

| | CONCELLO DA CAÑIZA | CONCELLO DE MONDOŃEDO | CONCELLO DO PINO |
|-----------------------|--------------------|-----------------------|----------------------|
| ABASTECIMENTO AUGA | Xestión directa | Xestión indirecta | Xestión indirecta |
| RECOLLIDA DE RSU | Xestión directa | Xestión directa | Xestión indirecta |
| RECOLLIDA SELECTIVA | Xestión indirecta | Xestión indirecta | Xestión indirecta |
| LIMPEZA VIARIA | Xestión directa | Xestión directa | Xestión indirecta |
| ESCOLA INFANTIL (0-3) | Xestión directa | Outra Administración | Outra Administración |
| ALUMEADO PÚBLICO | Xestión indirecta | Xestión indirecta | Xestión indirecta |
| SERVIZOS SOCIAIS | Mixto | Xestión directa | Xestión directa |
| ANIMACIÓN DEPORTIVA | Xestión directa | Xestión directa | Mixto |
| SERVIZOS URBANÍSTICOS | Xestión directa | Xestión directa | Xestión directa |

7. En concreto, o artigo 25 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora de bases de réxime local, establecía:

1. *O municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias, pode promover toda clase de actividades e prestar cuantos servizos públicos contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal.*
2. *O municipio exercerá en todo caso, competencias, nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades autónomas, nas seguintes materias:*
 - a) *Seguridade en lugares públicos.*
 - b) *Ordenación do tráfico de vehículos e persoas nas vías urbanas.*
 - c) *Protección civil, prevención e extinción de incendios.*
 - d) *Ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística; promoción e xestión de vivendas; parques e xardíns, pavimentación das vías públicas urbanas e conservación de camiños e vías rurais.*
 - e) *Patrimonio histórico-artístico.*
 - f) *Protección do medio ambiente.*
 - g) *Abastos, matadoiros, feiras, mercados e defensa de usuarios e consumidores.*
 - h) *Protección da salubridade pública.*
 - i) *Participación na xestión da atención primaria da saúde.*
 - j) *Cemiterios e servizos funerarios.*
 - k) *Prestación dos servizos sociais e de promoción e reinserción social.*
 - l) *Subministración de auga e iluminación pública; servizos de limpeza viaria, de recollida e tratamento de residuos, rede de sumidoiros e tratamento de augas residuais.*
 - ll) *Transporte público de viaxeiros.*
 - m) *Actividades ou instalacións culturais e deportivas; ocupación do tempo libre; turismo.*
 - n) *Participar na programación do ensino e cooperar coa Administración educativa na creación, construción e sostemento dos centros docentes públicos, intervir nos seus órganos de xestión e participar na vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria.*
3. *Só a lei determina as competencias municipais nas materias enunciadas neste artigo, de conformidade cos principios establecidos no artigo 2º.*

O artigo 26 do mesmo texto legal dispoñía que:

1. Os municipios por si ou asociados deberán prestar, en todo caso, os servizos seguintes:

- a) *En todos os municipios: iluminación pública, cemiterio, recollida de residuos, limpeza viaria, abastecemento domiciliario de auga potable, rede de sumidoiros, acceso aos núcleos de poboación, pavimentación das vías públicas e control de alimentos e bebidas.*
- b) *Nos municipios con poboación superior a 5.000 habitantes, ademais: parque público, biblioteca pública, mercado e tratamento de residuos.*
- c) *Nos municipios con poboación superior a 20.000 habitantes ademais: Protección Civil, prestación de servizos sociais, prevención e extinción de incendios e instalacións deportivas de uso público.*
- d) *Nos municipios con poboación superior a 50.000 habitantes, ademais: transporte colectivo urbano de viaxeiros e protección do medio ambiente.*

2. *Os municipios poderán solicitar da comunidade autónoma respectiva dispensa da obriga de prestar os servizos mínimos que lles correspondan segundo o disposto no número anterior, cando, polas súas características peculiares, resulte de imposible ou moi difícil cumprimento o establecemento e prestación dos devanditos servizos polo propio concello.*
3. *A asistencia das deputacións aos municipios, prevista no artigo 36, dirixirase preferentemente ao establecemento e adecuada prestación dos servizos públicos mínimos, así como a garantía do desempeño nas corporacións municipais das funcións públicas a que se refire o número 3 do artigo 92 desta lei.*
4. *Sen prexuízo do establecido no artigo 40, as CC.AA. poderán cooperar coas deputacións provinciais, baixo as formas e nos termos previstos nesta lei, na garantía do desempeño das funcións públicas a que se refire o apartado anterior. Así mesmo, nas condicións indicadas, as deputacións provinciais poderán cooperar cos entes comarcais no marco da lexislación autonómica correspondente”.*

O artigo 27, en relación coas competencias delegadas, establecía que:

- “1. *A Administración do Estado, das CC.AA. e outras entidades locais poderán delegar nos municipios o exercicio de competencias en materias que afecten os seus intereses propios, sempre que con iso se mellore a eficacia da xestión pública e se alcance unha maior participación cidadá. A disposición ou o acordo de delegación debe determinar o alcance, contido, condicións, e duración desta, así como o control que se reserve a administración delegante e os medios persoais, materiais e económicos que esta transfira.*
2. *En todo caso, a administración delegante poderá, para dirixir e controlar o exercicio dos servizos delegados, emanar instrucións técnicas de carácter xeral e solicitar, en calquera momento, información sobre a xestión municipal, así como enviar comisionados e formular os requirimentos pertinentes para a emenda das deficiencias observadas. No caso de incumprimento das directrices, denegación das informacións solicitadas ou inobservancia dos requirimentos formulados, a administración delegante poderá revogar a delegación ou executar por si mesma a competencia delegada en substitución do municipio. Os actos deste poderán ser recorridos ante os órganos competentes da administración delegante.*
3. *A efectividade da delegación requirirá a súa aceptación polo municipio interesado e, no seu caso, a previa consulta e informe da comunidade autónoma, agás que por lei se impoña obrigatoriamente, nese caso haberá de ir acompañada necesariamente da dotación ou o incremento de medios económicos para desempeñalos.*
4. *As competencias delegadas exercense de acordo coa lexislación do Estado ou das CC.AA. correspondentes ou, no seu caso, a regulamentación aprobada pola entidade local delegante”.*

E o artigo 28, regula unhas actividades complementarias dispoñendo que:

“Os municipios poden realizar actividades complementarias das propias doutras Administracións públicas e, en particular, as relativas a educación, a cultura, a promoción da muller, a vivenda, a sanidade e a protección do medio ambiente”.

8. O artigo 2 dispón que: 1. *A facenda das entidades locais estará constituída polos seguintes recursos:*
- a) *Os ingresos procedentes do seu patrimonio e demais entidades de dereito privado.*
 - b) *Os tributos propios clasificados en taxas, contribucións especiais e impostos e as recargas esixibles sobre os impostos das CC.AA. ou doutras entidades locais.*
 - c) *As participacións nos tributos do Estado e das CC.AA.*
 - d) *As subvencións.*
 - e) *Os percibidos en concepto de prezos públicos.*
 - f) *O produto das operacións de crédito.*
 - g) *O produto das multas e sancións no ámbito das súas competencias.*
 - h) *As demais prestacións de dereito público”.*
9. **Impacto económico da Lei de racionalización período 2014-2020:**

| CONCEPTOS | AFORRO | % |
|---|---------------------------------|------------|
| Traspaso competencial e xestión integrada dos servizos básico | 2.807,5 millóns de euros | 34,99 |
| Gasto impropio | 3.735,2 millóns de euros | 46,55 |
| Entidades locais menores | 13,9 millóns de euros | 0,17 |
| Eventuais e cargos electos | 70,4 millóns de euros | 0,88 |
| Sctor Público Local | 1.397,6 millóns de euros | 17,42 |
| TOTAL | 8.024,6 millóns de euros | 100 |

10. Téñase presente que na data de redacción deste estudo non tiñan entrado en vigor nin a *Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local*, nin a *Lei 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local*.
11. Faro de Vigo de data 02.12.2011: A RPT de Silleda corraxirá o exceso de persoal e o desequilibrio do cadro de persoal. O Concello de Silleda e os representantes sindicais dos traballadores coñeceron onte o documento íntegro da Relación de Postos de Traballo (RPT) elaborado pola consultora Eosa. O informe recolle unha análise detallada da organización actual do cadro de persoal e establece as recomendacións para acadar un cadro de persoal máis “eficaz e coherente”.
12. Guía de solucións TIC para combatir la crisis en los Ayuntamientos, medidas para optimizar costes y mejorar la gestión. Junta de Castilla y Leon. Disponible en www.rmd.jcyl.es/