

O ENCADRAMENTO XURÍDICO – FINANCEIRO DA ADMINISTRACIÓN LOCAL

José Manuel Pardellas Rivera

Interventor - tesoureiro da Administración local

*Nas páxinas que seguen non se encontrará
profunda filosofía nin concienciada erudición.
O meu propósito é facer algunhas observacións
que me parecen inspiradas no sentido común...*

(Bertrand Russel, *A conquista da felicidade*).

Presentación

Dunha forma tan sinxela como sincera e sentida quixera expresarllas publicamente tres mensaxes iniciais a tódalas persoas que fixeron posible este seminario que hoxe nos reúne:

■ Unha de parabéns. A miña felicitación máis sincera pola oportunidade mesma de convocarnos para intercambiar experiencias e opinións entre "veciños", pola idoneidade do tema elixido, pola abundancia de reflexións sobre temas de relevante actualidade e polo carácter eminentemente práctico das cuestións presentadas.

■ Outra mensaxe é de agradecemento. Debo darlle as grazas, unha vez máis, ó colectivo humano que constitúe a Escola Galega de Administración Pública pola súa entusiasta entrega á transcendente misión que ten atribuída. Tamén quero facer expreso o meu agradecemento os que se inscribiron neste seminario, pois demostran un interese evidente por coñecer mellor realidades próximas, o que seguramente permitirá abordar proxectos compartidos de futuro.

■ Un terceiro comentario é de modesta e humilde homenaxe ó conxunto de persoas que diariamente colaboran na xestión do próximo, a través da chamada Administración local. Políticos e funcionarios, directivos e operarios, persoal funcionario e laboral dos entes locais traballan día a día sobre unha realidade cada vez máis complexa e máis interconectada, empeñados en conseguir con recursos limitados acadar as máximas cotas posibles de eficiencia e calidade na prestación de servizos ós cidadáns.

*Os ventos nunca son favorables para
quen non sabe onde vai*

(Séneca)

1. Introducción

Atribúeselle a Heráclito, que realizou a súa obra no ano 500 a. C., a afirmación de que só hai unha circunstancia permanente no devir das cousas e é que todo está en continuo proceso de cambio.

Se isto é certo desde unha perspectiva histórica, faise necesario constatar, na seguinte liña, que nos albores do século XXI o reloxo da historia se acelerou: son numerosas as transformacións que se están a producir simultaneamente no contorno operativo das administracións públicas: cambios xeoestratéxicos, innovacións técnicas, globalización económica...

Ata tal punto isto é así que xa ninguén pon en dúbida a afirmación de Daniel Bell de que o Estado é hoxe demasiado pequeno para facer fronte ós grandes problemas mundiais (medio natural, droga, terrorismo, movementos internacionais de capitais...) e demasiado grande para facer fronte ós problemas diarios dos cidadáns, que requiren gobernos máis próximos ás necesidades dos individuos.

Neste contexto debemos recoñecer que o Estado español está experimentando un proceso de integración crecente en áreas supranacionais (na Unión Europea, en particular)e, ó propio tempo, un proceso de intensa descentralización interna.

Pois ben, a pesar do evidente e relevante de ámbolos dous procesos, a Administración local española está notablemente na marxe destes.

Para xustificar a afirmación de que a Administración local española está significativamente marxinada no proceso de integración europea poden achegarse, os seguintes argumentos:

1º) As entidades locais só teñen representación institucional directa na Unión Europea a través do Comité das Rexións, órgano de carácter consultivo integrado por representantes de entes rexionais e locais.

2º) Non existen canles institucionais internas no Estado español para articula-la presenza dos entes locais nas relacións Estado español-Unión Europea. Esta foi unha preocupación permanente das comunidades autónomas.

3º) A Administración local ten unha limitadísima presenza no proceso de preparación, definición, decisión, seguimento e avaliación das accións desenvolvidas a través dos fondos estruturais (FEDER, FSE, FEOGA, IFOP), do Fondo de Cohesión ou do Banco Europeo de Investimentos.

A maxinación dos entes locais no ámbito da Unión Europea resulta transcendente, sobre todo se se advirte que nas institucións europeas se adoptan decisións de variada índole que inciden directamente na esfera de actuación dos entes locais. Nun esforzo de síntese podemos destacar accións dunha dobre natureza particularmente relevantes:

■ Por un lado, a Unión Europea leva a cabo actuacións de carácter xurídico-político que lle afectan expresamente ó ámbito competencial dos entes locais, ós servizos públicos locais e ás súas formas de prestación. A título de mero exemplo podemos lembrar que tres directivas se refiren á calidade da auga para o consumo humano, outras tres directivas fan referencia á calidade da auga para outros usos once directivas refírense a vertidos de distintas substancias ou ó tratamento de augas residuais urbanas.

Tamén podemos invoca-las normas sobre a libre competencia, que inciden directamente na forma de prestación e financiamento dos servizos públicos locais e no outorgamento de subvencións públicas á iniciativa privada. Non podemos esquecer-las directivas relacionadas coa harmonización fiscal, a contratación administrativa, a función pública ou o convenio para a xestión recadatoria nos estados membros. Por dicilo doutro modo, apenas quedan ámbitos de actuación da Administración local que non estean contemplados en normas con orixe na Unión Europea.

■ Por outro lado, adóptanse decisións orzamentarias que supoñen a canalización de inxentes recursos económicos cara ás rexións, como consecuencia da política rexional europea. A importancia destas decisións para os entes locais ten unha tripla causa: a importancia cuantitativa e cualitativa dos recursos mobilizados a través dos instrumentos financeiros da política rexional europea, a súa directa relación con servizos, equipamentos e infraestruturas locais e a situación das súas facendas, sometidas a permanentes tensións entre os recursos dispoñibles e as crecentes necesidades financeiras.

O importe total dos recursos dos fondos estruturais que se destinara-n a España no período de programación 1994-1999 ascenderá a máis de cinco billóns de pesetas.

A través do Fondo de Cohesión recibírase no noso país case un billón e medio de pesetas no período 1993-1999.

FONDO DE COHESIÓN POR ADMINISTRACIONES Millóns de PTA (correntes)

Administr.	Concepto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	%
Adm. central	Dotacións	121.457	161.638	144.025	915.131	173.405	205.961	217.636	1.156.037	78'87
	Aprobado	121.457	161.638	144.025	131.915	73.233	18.805	1.504	652.577	
	Presentado					52.676	39.178	20.909	112.763	
	Resto			0	0	47.496	147.978	195.223	390.697	
CC.AA	Dotacións			39.626	28.859	62.277	43.587	43.587	217.936	14'87
	Aprobado			39.626	28.859	6.192	6.460	101	81.238	
	Presentado					17.844	1.106	0	18.950	
	Resto					38.240	36.021	43.486	117.747	
CC.LL	Dotacións			9.114	55.931	11.426	2.502	1.556	80.529	5'49
	Aprobado			9.114	55.931	1.668	204		66.917	
	Presentado					2.336	2.298	1.556	6.190	
	Resto			0	0	7.423	0	0	7.423	
Empresas P.P	Dotacións	11.284							11.284	0'77
	Aprobado	11.284							11.284	
	Presentado									
	Resto									
TOTAL	Dotacións	132.740	161.638	192.765	216.705	247.108	252.050	262.779	1.465.785	100
	Aprobado	132.740	161.638	192.765	216.705	81.093	25.469	1.604	812.014	
	Presentado				0	72.856	42.583	22.466	137.905	
	Resto				0	93.159	183.998	238.709	515.866	

Dos recursos expresados, as entidades locais obterán unha escasísima cota de participación:

■ Porque non participaron na elaboración do marco comunitario de apoio que dá lugar ás actuacións financiadas con fondos estruturais.

■ Porque son meros destinatarios das iniciativas comunitarias que normalmente lles resultan descoñecidas, complexas e afastadas. (URBAN, LEADER II, ADAPT, EMPLEO, INTEGRA, LIFE...).

■ Porque só existen dúas canles institucionalizadas para a participación local nos recursos dos fondos europeos: o Programa operativo local (POL), que canaliza fondos europeos destinados a municipios menores de 50.000 habitantes a través das deputacións provinciais, cabidos e consellos insulares, e o Programa operativo de medio ambiente local (POMAL), que vehicula recursos do FEDER e do Fondo de Cohesión cara ós municipios (ou as súas agrupacións) de máis de 50.000 habitantes para proxectos de medio natural.

■ Tamén debemos ter en conta, á hora de buscarlle explicacións á escasa participación local nos fondos europeos, que a situación económico-financeira do Estado e das comunidades autónomas, os obxectivos de converxencia coa Unión Europea e a conxuntura económica nacional contribúen a que a captación de fondos europeos estea presidida por comprensibles tensións competitivas nas que a Administración local participou ata agora con escaso éxito.

O aumento da participación local nos recursos de orixe europea resulta substancial no só por razóns xurídicas, políticas e económicas, que máis adiante se exporán, senón tamén por motivos de eficacia e eficiencia económica e social.

A participación dos entes locais na xestión de recursos europeos contribuiría á maior eficacia e eficiencia na asignación destes, por diferentes razóns facilmente comprensibles:

- porque os entes locais son titulares de competencias e servicios directamente relacionados co destino dos fondos europeos.

- porque están máis próximos ás necesidades e ós cidadáns ós que van destinados.

- porque o volume dos recursos implicados require da colaboración e da cooperación interadministrativa na súa xestión.

Para ilustra-lo proceso de descentralización interna do Estado español nos últimos anos podemos acudir ó indicador da participación relativa das distintas administracións públicas no conxunto do gasto público español, que responde á seguinte evolución temporal:

	1984	1985	1986	1987	1988	1995	1997 Galicia
Estado	73'9%	71'5%	69'8%	68'3%	64'8%	58'8%	51'5%
CC.AA	13'5%	15'2%	16'4%	18%	20'6%	26'7%	37%
EE.LL.	12'6%	13'3%	13'8%	13'7%	14'6%	14'5%	11'5%

Como se pode comprobar, o Estado perdeu presenza no conxunto do gasto público. As comunidades autónomas foron as principais beneficiarias deste proceso descentralizador. O aumento da participación dos entes locais no gasto público total é pouco significativo. Estas afirmacións adquiren maior énfase se se ten en conta que o proceso de transferencia de competencias estatais ás comunidades autónomas continúa e continuará incrementando significativamente a súa capacidade de gasto. Baste lembrar que as comunidades autónomas chamadas de "vía lenta" non asumiron competencias tan relevantes desde a perspectiva do gasto como a educación ou a sanidade; así, pode resultar ilustrativa a situación de Galicia como autonomía que xa asumiu as competencias citadas. Nalgunhas comunidades autónomas a escasa participación local no conxunto do gasto público resulta particularmente ilustrativa de cal é a materialización efectiva dos principios constitucionais de autonomía e de suficiencia.

A partir destas afirmacións introductorias analizaranse seguidamente, sequera de forma superficial, algunhas notas que caracterizan o réxime xurídico das facendas locais de Galicia.

Un terceiro apartado pretende unha aproximación á situación actual das entidades locais españolas en xeral e ós trazos peculiares das facendas das entidades locais de Galicia.

O cuarto apartado vaise dedicar a comentar sucintamente o proceso histórico de construción da Unión Europea para enxergarmos, así, os principais retos que require da Administración local en xeral e galega en particular.

O quinto e último epígrafe pretende obter algunhas conclusións provisionais que, coa reflexión conxunta e o debate participativo, permitan comeza-lo cambio administrativo necesario para aborda-lo inicio do novo século en condicións idóneas para a prestación dos relevantes servizos que lles están encomendados ás entidades locais...

Se constitúe un deber respecta-los dereitos dos demais, é tamén un deber mante-los propios

(Herbert Spencer)

2. Encadramento xurídico da Administración local galega

Como é sabido España constitúese nun Estado social e democrático de dereito (art. 1.1 CE) no que os cidadáns e os poderes públicos están sometidos á Constitución e ó resto do ordenamento xurídico (art. 9.3 CE).

Polo tanto, a primeira tarefa que temos que abordar ó analiza-lo réxime xurídico das facendas locais está constituída pola referencia ós principios de aplicación recollidos na nosa norma fundamental, o que se efectúa de modo sucinto seguidamente.

2.1. As facendas locais na Constitución española

Dunha forma absolutamente telegráfica podemos estrutura-los principios constitucionais de aplicación ás facendas locais en torno a tres grandes apartados:

a) Un primeiro apartado está constituído polos principios aplicables a tódalas administracións públicas, por canto a facenda pública require dunha administración financeira para a súa materialización. En tal apartado debemos cita-los seguintes principios relevantes:

■ O principio de legalidade, a xerarquía normativa, a publicidade das normas, a irretroactividade das disposicións sancionadoras non favorables ou restrictivas de dereitos individuais, a seguridade xurídica, a responsabilidade e a interdicción da arbitrariedade dos poderes públicos (art. 9.3 CE).

■ Os principios contidos no artigo 103.1 da CE, na virtude da cal *a Administración pública serve con obxectividade os intereses xerais e actúa de acordo cos principios de eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración e coordinación, con sometemento pleno á lei e ó dereito.*

■ Os principios a que se refire o artigo 106 do texto constitucional, que é do seguinte teor literal: Os tribunais controlan a potestade regulamentaria e a legalidade da actuación administrativa, así como o sometemento desta ós fins que a xustifican, para engadir que os particulares, nos termos establecidos pola lei, terán dereito a seren indemnizados por toda lesión que sufran en calquera dos seus bens e dereitos, salvo nos casos de forza maior, sempre que a lesión sexa consecuencia do funcionamento dos servizos públicos.

b) Un segundo apartado refírese ós principios de directa aplicación á actividade da facenda pública. Nun esforzo de síntese debemos tomar en consideración, como máis relevantes, os principios que seguidamente se citan:

■ Os que se detallan no artigo 31 da CE:

1. *Todos contribuirán ó sostemento dos gastos públicos de acordo coa súa capacidade económica mediante un sistema tributario xusto inspirado nos principios de igualdade e progresividade que, en ningún caso, terá alcance confiscatorio.*

2. *O gasto público realizará unha asignación equitativa dos recursos públicos e a súa programación e execución responderán ós criterios de eficiencia e economía.*

3. *Só poderán establecerse prestacións persoais e patrimoniais de carácter público de conformidade coa lei.*

■ O recollido no artigo 47 ó dispor imperativamente que *a comunidade participará nas plusvalías que xere a acción urbanística dos entes públicos.*

■ Os expresados no artigo 133 da Constitución:

1. *A potestade orixinaria para establece-los tributos correspóndelle exclusivamente ó Estado, mediante lei.*

2. *As comunidades autónomas e as corporacións locais poderán establecer e esixir tributos de acordo coa Constitución e coas leis.*

3. *Todo beneficio fiscal que lles afecte ós tributos do Estado deberá establecerse en virtude de lei.*

4. *As administracións públicas só poderán contraer obrigacións financeiras e realizar gastos de acordo coas leis.*

■ Tamén deben citarse os principios que lle afectan á institución dos Orzamentos xerais do Estado, que se constitucionalizan no artigo 134 da Carta magna, e á débeda pública, que se enumeran no artigo 135.

■ Finalmente, neste apartado deben recordarse o principio de control externo da actividade económico-financeira das entidades que integran o sector público a cargo do Tribunal de Contas e o de sometemento de tódolos entes públicos ó réxime de contabilidade pública (é dicir, á obriga de render contas da xestión económico-financeira realizada), regulados no artigo 136 do texto constitucional.

c) Un terceiro grupo de principios de especial relevancia para as entidades locais está constituído por aqueles preceptos constitucionais que fan expresa referencia á organización territorial do Estado:

■ Así, distintos preceptos refírense á unidade política e económica do Estado español: artigos 2, 139.2, 157.2, etc.

■ Outros preceptos constitucionais consagran o principio de autonomía: artigos 2, 137, 156.1, etc.

■ O principio de solidariedade interterritorial tamén aparece citado en numerosas ocasións: artigo 2, 138.1, 156.1, 158...

■ Ó principio de territorialidade fiscal refírese o artigo 157.2 da Constitución.

■ Os principios de coordinación e colaboración financeira recóllense no citado artigo 156.1 e no artigo 157.3.

■ O principio de igualdade de tódolos españois e a prohibición de privilexios económicos e sociais entre as distintas partes do territorio recóllense nos artigos 14, 138.2, 139.1, 149.1.1 e 149.1.19, etc.

■ O principio de competencia normativa concrétese nos artigos 148 e 149 do texto constitucional. Estes preceptos constitucionais consagran o chamado réxime bifronte da lexislación local. Correspóndelle, así, ó Estado a competencia exclusiva para establecer *las bases do réxime xurídico das administracións públicas e do réxime estatutario dos seus funcionarios que, en todo caso, lle garantirán ós administrados un tratamento común perante ela,...* a lexislación sobre *expropiación forzosa; lexislación básica sobre contratos e concesións administrativas e o sistema de responsabilidade de tódalas administracións públicas e son de competencia autonómica a alteración dos termos municipais comprendidos no seu territorio e, en xeral, as funcións que lle corresponden á Administración do Estado sobre as corporacións locais e a transferencia das cales autorice a lexislación sobre réxime local... a ordenación do territorio, urbanismo e vivenda...*

■ Finalmente, e sen ánimo de exhaustividade, debemos cita-lo principio de suficiencia financeira para o desempeño das funcións que a lei lles atribúe ás entidades locais ou ás comunidades autónomas (art. 142 e 156.1 CE).

O exame pormenorizado do contido e do alcance dos principios enumerados, e doutros que se obvian por razóns evidentes de espazo e de tempo, realizouno o Tribunal Constitucional e a doutrina máis autorizada.

Non obstante, neste repaso apresurado dos principios constitucionais relevantes para o réxime xurídico das facendas locais interesa citar dous matices ó principio de suficiencia financeira expresado:

Primeiro, *medios suficientes non significa recursos propios* (STC 4/81, do 2 de febreiro). Así o expresa con toda claridade o artigo 142 do texto constitucional ó indicar que as facendas locais *se nutrirán fundamentalmente de tributos propios e de participación nos do Estado e das comunidades autónomas.*

Segundo, os medios suficientes han de selo para o *desempeño das funcións que a lei lle atribúe ás corporacións respectivas*, razón pola cal adquire especial relevancia a clarificación do contido competencial de cada ente local tanto en sentido positivo (qué servicios debe atender) como desde o punto de vista negativo (qué competencias non son propias da súa esfera de actuación). Na actualidade os municipios e provincias prestan numerosos servicios *impropio* e asumen parcelas de xestión por vía indirecta que lles representan cuantiosos custos económicos (o *regalo* de vehículo para ambulancia ou para extinción de incendios, as subvencións para actividades asistenciais, a obriga de fornecementos de terreos para a instalación de servicios doutras administracións públicas, constitúen exemplos cotiás do que se intenta manifestar na afirmación realizada).

2.2. As facendas locais e os tratados internacionais

Os artigos 93 a 96 da Constitución española de 1978 refírense ós *tratados internacionais e conclúen afirmando que os tratados internacionais validamente realizados, unha vez publicados oficialmente en España, formarán parte do ordenamento interno e que as súas disposicións só poderán ser derogadas, modificadas ou suspendidas na forma prevista nos propios tratados ou de acordo coas normas xerais do dereito internacional*.

Pois ben, interesa agora destacar dos tratados internacionais subscritos polo Estado español: o da Unión Europea e o da Carta europea de autonomía local.

Da Carta europea de autonomía local han de se destaca-las seguintes previsións:

■ O artigo 4.6 sinala que *as entidades locais deben ser consultadas, na medida do posible, ó seu debido tempo e de forma apropiada, ó longo dos procesos de planificación e de decisión para tódalas cuestións que lles afecten directamente* (plans de desenvolvemento rexional, plans nacionais e autonómicos sectoriais, etc.)

■ Tamén indica o citado artigo 4 que o exercicio das competencias públicas debe, de modo xeral, incumbirlles preferentemente ás autoridades máis próximas ós cidadáns e que a atribución dunha competencia a outra autoridade debe ter en conta a amplitude ou natureza da tarefa ou as necesidades de eficacia ou economía.

■ O artigo 9º refírese ós recursos financeiros das entidades locais nos seguintes termos:

1. *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.*
2. *Os recursos financeiros das entidades locais deben ser proporcionais ás competencias previstas pola Constitución ou pola lei.*

3. *Unha parte polo menos dos recursos financeiros das entidades locais debe provir de ingresos patrimoniais e de tributos locais respecto dos que teñan a potestade de fixa-la cota ou o tipo dentro dos límites da lei.*

4. *Os sistemas financeiros sobre os cales descansan os recursos de que dispoñen as entidades locais deben ser dunha natureza suficientemente diversificada e evolutiva como para permitirilles seguir, na medida do posible e na práctica, a evolución real dos custos do exercicio das súas competencias.*

5. *A protección das entidades locais financeiramente máis débiles reclama a adopción de procedementos de compensación financeira ou das medidas equivalentes, destinadas a corrixi-los efectos do desigual repartimento das fontes potenciais de financiamento, así como das cargas que lles incumben. Tales procedementos ou medidas non deben reduci-la liberdade de opción das entidades locais, no seu propio ámbito de competencia.*

6. *As entidades locais deben ser consultadas segundo formas apropiadas sobre as modalidades de adxudicación a estas dos recursos redistribuídos.*

7. *Na medida do posible, as subvencións concedidas ás entidades locais non deben ser destinadas ó financiamento de proxectos específicos. A concesión de subvencións non deberá causar prexuízo á liberdade fundamental da política das entidades locais, no seu propio ámbito de competencia.*

8. *Co fin de financia-los seus gastos de investimento, as entidades locais deben ter acceso, de conformidade coa lei, ó mercado nacional de capitais.*

■ E, finalmente, o artigo 11º establece a protección legal da autonomía local nos seguintes termos: *As entidades locais deben dispor dunha vía de recurso xurisdiccional co fin de asegura-lo libre exercicio das súas competencias e o respecto ós principios de autonomía local consagrados na Constitución ou na lexislación interna.* Obviamente cando as limitacións á autonomía local procedan de leis estatais ou autonómicas tal habilitación para recorrer debería acada-lo acceso ó propio Tribunal Constitucional, ó modesto parecer de quen subscribe este traballo, o que debería concretarse na Lei orgánica do Tribunal Constitucional, pois así o require o teor literal do artigo 162.2 da Constitución.

Dos distintos principios recollidos nos tratados da Unión Europea e no seu dereito derivado (regulamentos e directivas, fundamentalmente) debe facerse mención aquí do principio de subsidiariedade e de cooperación.

O artigo 3.b do Tratado da Unión Europea define o principio de subsidiariedade nos seguintes termos: *A comunidade actuará dentro dos límites das competencias que lle atribúe o presente tratado e dos obxectivos que este lle asigna. Nos ámbitos que non sexan da súa competencia exclusiva a comunidade intervirá, conforme o principio de subsidiariedade, só na medida en que os obxectivos da acción pretendida poidan ser alcanzados de maneira suficiente polos estados membros e, por conseguinte, poidan lograrse mellor, debido á dimensión ou ós efectos da acción contemplada no ámbito comunitario. Ningunha*

acción da comunidade excederá do necesario para alcanza-los obxectivos do presente tratado.

De acordo con este artigo 3.b o principio de subsidiariedade encóntrase limitado inicialmente ós niveis de decisión estatal e comunitario. Non obstante, o indubable alcance político do principio implica a súa directa repercusión na esfera rexional e local atendendo ó mencionado principio de maior proximidade que impo o Tratado de Maastrich no seu conxunto. Así o veñen manifestando diversas institucións europeas (o Parlamento europeo en distintas ocasións, ou o Consello europeo).

Ademais, os regulamentos dos fondos estruturais refírense ó principio de cooperación e regúlanos co seguinte teor literal: *A acción comunitaria considerase como un complemento das accións nacionais correspondentes. Establecerase mediante estreita cooperación entre a Comisión, o estado membro interesado e as autoridades e organismos competentes designados polo estado membro a escala nacional, rexional, local ou doutro tipo perseguindo tódalas partes un obxectivo común. A cooperación abranguerá a preparación, o financiamento, a apreciación previa, o seguimento e a avaliación posterior das accións.*

Así pois, as normas contidas nos tratados internacionais citados reservan unha presenza activa das corporacións locais nos procesos de planificación e programación económica, rexional ou sectorial, do Estado ou das comunidades autónomas, a materialización práctica das cales deben reivindicar pola súa enorme transcendencia financeira. Un vello aforismo, dun autor que non lembro, afirma que *os dereitos non se outorgan, conquístanse*. Pois ben, o dereito a participar nos plans de desenvolvemento rexional, nos programas operativos, nos plans nacionais de carácter sectorial ou na asignación dos fondos europeos han de ser obxectivos estratéxicos permanentes das entidades locais.

2.3. A lexislación estatal sobre as facendas locais

O Estado, en exercicio das competencias que lle atribúe a Constitución (artigos 9, 133 e 149) e dentro dos límites que esta mesma lle impón (artigo 2, 142 e 148), dictou normas con rango de leis ordinarias que conteñen preceptos básicos de aplicación en todo o territorio nacional e que se comentan nos epígrafes que seguen:

2.3.1. A Lei reguladora das bases do réxime local

Ó abeiro do disposto no artigo 149.1.18 da Constitución, o Estado dictou a Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, que lles dedica expresamente ás facendas locais os artigos 4 e 105 a 116, ademais doutros preceptos que indirectamente se refíren a cuestións financeiras (órganos competentes, quórum de aprobación, competencias

das comunidades autónomas respecto de entidades locais distintas do municipio, a provincia e a illa).

O artigo 4 atribúelles ás entidades locais territoriais (municipios, provincias e illas), entre outras, as potestades tributaria e financeira, a de programación e de planificación, a presunción de lexitimidade e a executividade dos seus actos e acordos, así como as prelacións, preferencias e prerrogativas recoñecidas á facenda pública para os créditos desta. O apartado 2 deste precepto engade que as ditas potestades poden ser de aplicación ás entidades territoriais de ámbito inferior ó municipal, ás comarcas, áreas metropolitanas e demais entidades locais, e as leis das comunidades autónomas deberán concretar cáles serán. Se ben o artigo 9 do mesmo texto legal establece unha limitación expresa para tal facultade: *as normas de desenvolvemento desta lei que lle afecten ós municipios, provincias, illas e outras entidades locais territoriais non poderán limita-lo seu ámbito de aplicación a unha ou varias das ditas entidades con carácter singular sen prexuízo do disposto nesta lei para os réximes municipais ou provinciais especiais.*

O título VIII, adicado ás facendas locais, reitera os principios de autonomía e de suficiencia proclamados pola Constitución, delimita a potestade tributaria derivada ou de segundo grao das entidades locais, concreta a potestade regulamentaria en materia fiscal e a competencia local na xestión dos seus propios tributos, regula o réxime de recursos en materia económico-financiera, establece os principios de aplicación ós orzamentos locais, atribúelle a fiscalización externa da xestión económica dos entes locais ó Tribunal de Contas, somete a dita xestión ó réxime de contabilidade pública e require o informe previo das contas anuais da Comisión Especial de Contas.

2.3.2. A Lei reguladora das facendas locais

A Lei 39/1988, do 28 de decembro, reguladora das facendas locais, recolle o réxime xeral das facendas locais (principio de territorialidade, unidade de mercado, aplicabilidade do dereito estatal en materia de infracción, sancións, xestión e liquidación de tributos, reserva de lei para os beneficios fiscais, de compensación dos beneficios fiscais outorgados polo Estado ou a comunidade autónoma, etc.), o réxime xurídico particular dos tributos locais e demais ingresos que poden constituír recursos das facendas locais, o réxime orzamentario, contable, de fiscalización e de tesourería.

Neste comentario apresurado do texto básico regulador das facendas locais interesa resalta-los recursos susceptibles de integra-la facenda de cada entidade local particular:

Recursos dos municipios: os enumerados no artigo 2 da LRFL, é dicir:

- Os ingresos procedentes do seu patrimonio e demais de dereito privado.

- Os tributos propios clasificados en taxas, contribucións especiais e impostos e as recargas esixibles sobre os impostos das comunidades autónomas ou doutras entidades locais.
- A participación nos tributos do Estado e das comunidades autónomas.
- As subvencións.
- Os prezos públicos.
- O produto de operacións de crédito.
- As multas e sancións no ámbito das súas competencias.
- As demais prestacións de dereito público (xuros de demora, recargo de constringimento, custos, indemnizacións, etc.), xunto coa prestación persoal e de transporte a que se refiren os artigos 118 a 120.

Recursos das provincias:

- Ingresos de dereito privado.
- Taxas, contribucións especiais e recargo provincial sobre o imposto sobre actividades económicas.
- Participación nos tributos do Estado.
- Asignacións dos Orzamentos xerais do Estado nos supostos excepcionais previstos no artigo 127 da LRFL.
- Subvencións.
- Prezos públicos.
- Operacións de crédito.
- Multas e sancións propias das súas competencias.
- Outras prestacións de dereito público, derivadas da súa actividade financeira.

Recursos das áreas metropolitanas:

- Poderán establecer recargas sobre o IBI dos inmobles sitos no territorio da entidade cun tipo que non poida ser superior ó 0'2 por 100.
- As subvencións de carácter finalista que se poidan fixar nos Orzamentos xerais do Estado para o financiamento dos servizos específicos que constitúan o seu obxecto.
- Os que determinen as leis das comunidades autónomas que de acordo co disposto nos seus estatutos creen no seu territorio áreas metropolitanas, que poidan consistir en taxas, contribucións especiais, prezos públicos ou a recarga no IBI xa citada.

Recursos de mancomunidades e demais entidades asociativas:

- Contribucións especiais singulares s/artigo 132 da LRFL.
- Achegas dos municipios que as integran, de acordo co establecido nos estatutos de creación respectivos.

Recursos das comarcas e doutras entidades supramunicipais:

- As comarcas non poderán esixir ningún dos impostos e recargas regulados na LRFL nin percibir participación nos tributos do Estado.
- As leis das comunidades autónomas que, de acordo co disposto nos seus estatutos, creen no seu territorio comarcas ou outras entidades que agrupen varios municipios determinarán os recursos económicos que se lles asignen.

Recursos das entidades de ámbito territorial inferior ó municipio:

- Non poderán ter impostos propios nin participación nos tributos do Estado, pero si nos do municipio ó que pertencen.
- As leis das comunidades autónomas determinarán os recursos integrantes das súas facendas de entre os previstos na LRFL para os municipios, incluso a prestación persoal e de transportes, salvo cando a acordase o concello con carácter de xeneralidade.

Réximes especiais: A LRFL refírese, así mesmo, ós réximes especiais de Baleares, Canarias, Ceuta e Melilla, Madrid e Barcelona.

2.4. As facendas locais na normativa autonómica de Galicia

2.4.a. O Estatuto de autonomía de Galicia

A primeira e obrigada referencia á normativa autonómica local debe ser para o Estatuto de autonomía de Galicia. Nel concretáanse os ámbitos competenciais do Estado e da comunidade autónoma e constitúe o primeiro chanzo que se debe transitar desde a Constitución ata a xestión ordinaria local.

De forma moi sucinta transcríbense seguidamente as normas do Estatuto de autonomía de Galicia que se refiren directamente ás entidades locais:

Ó comezo do seu articulado (art. 2º) cítanse xa as entidades locais:

1. O territorio de Galicia é o comprendido nas actuais provincias da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra.
2. A organización territorial terá en conta a distribución da poboación galega e as súas formas tradicionais de convivencia e asentamento.
3. Unha lei do Parlamento regulará a organización territorial propia de Galicia, de acordo co presente Estatuto.

O artigo 27.2 do Estatuto outórgalle á *Comunidade Autónoma galega a competencia exclusiva sobre organización e réxime xurídico das comarcas e das 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 ó amparo do artigo 149.1.18 da Constitución e o seu desenvolvemento.

O artigo 40 determina que por lei de Galicia poderase:

1. Recoñece-la comarca como entidade local con personalidade xurídica e demarcación propia. A comarca non suporá, necesariamente, a supresión dos municipios que a integren.

2. Crear, así mesmo, agrupacións baseadas en feitos urbanísticos e noutras de carácter funcional con fins específicos. (Texto respectuoso co que establece o artigo 141.3 da Constitución ó indicar que *se poderán crear outras agrupacións de municipios diferentes da provincia*).

3. Recoñecerlle personalidade xurídica á parroquia rural.

Seguidamente, o artigo 41 sinala que *a Comunidade Autónoma exercerá as súas funcións administrativas mediante órganos e entes dependentes da Xunta de Galicia. Tamén poderán delegalas nas provincias, municipios e demais entidades locais recoñecidas neste Estatuto.*

O artigo 45 anticipase ó futuro con cautela e proclama que *a Comunidade Autónoma galega ou os entes locais afectados participarán nos ingresos correspondentes ós tributos que o Estado poida establecer para recupera-los custos sociais producidos por actividades contaminantes ou de riscos de especial gravidade para o contorno físico e humano de Galicia, na forma que estableza a lei creadora do gravame*".

De conformidade co disposto no artigo 49,

1. *Corresponde á Comunidade Autónoma galega a tutela financeira sobre os entes locais, respectando a autonomía que lle recoñecen os artigos 140 e 142 da Constitución e de acordo co artigo 27.2 deste Estatuto.*

2. *É competencia dos entes locais de Galicia a xestión, recadación, liquidación e inspección dos tributos propios que lles atribúan as leis, sen prexuízo da delegación que poidan outorgar para estas facultades a favor da Comunidade Autónoma galega.*

Mediante lei do Estado establecerase o sistema de colaboración dos entes locais, da Comunidade Autónoma galega e do Estado para a xestión, liquidación, recadación e inspección daqueles tributos que se determinen.

Os ingresos dos entes locais de Galicia consistentes en participación en ingresos estatais e en subvencións incondicionadas percibiranse a través da Comunidade Autónoma galega, que os distribuirá de acordo cos criterios legais que se establezan para as referidas participacións.

Finalmente, a disposición adicional terceira sinala que *a Xunta coordinará a actividade das deputacións provinciais de Galicia en canto afecte directamente o interese xeral da Comunidade Autónoma, xa que para estes efectos se unirán os orzamentos que aquelas elaboren e aproben ó da Xunta de Gali-*

cia. Para engadir que a Xunta poderá encomendarlle-la execución dos seus acordos ás deputacións provinciais, e que estas exercerán as funcións que a Xunta lles transfira ou delegue.

2.4.b. A Lei de Administración local de Galicia

E é no marco normativo ata aquí descrito onde se insire a recente Lei do Parlamento de Galicia 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia.

Nela, e como xa se indicou no capítulo de introducción, non se regula a comarca e posponse a unha lei posterior do Parlamento de Galicia a regulación da parroquia rural (artigo 1.2 e disposición final 1ª) e a das facendas locais.

Non obstante, existen na Lei de Administración local de Galicia distintas alusións ás facendas locais: no seu título VIII, baixo a rúbrica xenérica *das facendas locais, e en distintos preceptos que iremos comentando seguidamente.*

Dos artigos 329 a 333, que constitúen o aludido título VIII, fórmulanse as seguintes determinacións:

1ª) Unha futura lei do Parlamento de Galicia regulará as facendas locais de Galicia no marco establecido pola lexislación básica do Estado. O lexislador autonómico non se dá ningún prazo para cumprir esta relevante tarefa pendente.

2ª) Esta lei futura deberá garantirilles recursos suficientes ás entidades locais de Galicia para o exercicio das súas competencias e para o cumprimento dos seus fins, para o que se nutrirá de tributos propios, de participación nos tributos do Estado e da comunidade autónoma e dos demais que determine a futura lei galega de financiamento local no marco da lexislación estatal.

3ª) A lei que regule as facendas locais de Galicia ordenará en particular as seguintes materias:

a) Un fondo de cooperación local, que terá por obxecto compensar os desequilibrios internos de Galicia en infraestruturas básicas de carácter local, incrementa-las ditas infraestruturas e achega-los servizos públicos de Galicia á media do Estado, e facilitar, ademais, o apoio á actividade económica dos núcleos e zonas menos desenvolvidas da Comunidade Autónoma. Na actualidade existe un fondo autonómico para investimentos locais que alcanzará en 1998 catro mil quingentos millóns de pesetas, é dicir, unha media de 14 millóns de pesetas por concello.

b) Os ingresos procedentes do seu patrimonio e demais de dereitos privados. A estes recursos locais xa se refiren os artigos 2.1.a) e 3 a 5 da Lei 39/1988, do 28 de decembro, reguladora das facendas locais. Debe indicarse ó respecto que o seu importe relativo non alcanza sequera o 1 por 100 dos orzamentos locais.

c) Os tributos propios. Como é sabido, os tributos están expresamente sometidos ó principio de reserva de lei (recollidos nos artigos 31 e 133 da Constitución española), que ten a súa interpretación máis recente na realizada polo Tribunal Constitucional na súa coñecida sentenza 185/1995.

A Lei estatal reguladora das facendas locais xa realizou unha delimitación da materia impoñible local, tarefa esta, a de encontrar un novo obxecto de imposición propio dunha esfera territorial, notablemente complexa. Os elementos susceptibles de imposición agrúpanse en tres ámbitos: a riqueza ou patrimonio, a renda e a circulación dos bens.

Pois ben, os tres ámbitos citados xa están sometidos a impostos varios (sobre o patrimonio das persoas físicas, sobre a renda das persoas físicas e de sociedades, sobre sucesións e doazóns, sobre transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados, sobre o valor engadido, etc.). Ata tal punto isto é así que na actualidade existen notables supostos de dobre imposición. Así, o Imposto sobre bens inmobles, olimposto sobre actividades económicas ou o Imposto sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana gravan manifestacións concretas de renda ou patrimonio. De tal modo que a lexislación estatal intentou reduci-lo efecto desta dobre imposición mediante normas de integración parcial.

Por outra parte, os restantes tributos posibles (taxas ou contribucións especiais) xa forman parte das potestades tributarias dos entes locais.

d) A participación nos tributos da comunidade autónoma. Esta é unha opción constitucionalmente prevista de forma imperativa (artigo 142 CE), que a Lei de Administración local de Galicia recolle e ampara (art. 331.2 e 333.c), pero que ningún dos preceptos vixentes concreta e súa materialización no tempo non se determina.

En calquera caso faise necesario precisar primeiro qué tributos da comunidade autónoma se incluírán entre os susceptibles de participación local (os propios, os cedidos polo Estado, as recargas autonómicas sobre tributos estatais, a participación autonómica nos tributos do Estado). Debe indicarse despois qué parte deses tributos se destinará á participación local. E debe engadirse, finalmente, que os tributos propios en sentido estricto da Comunidade Autónoma galega teñen escasa capacidade recatoria, aínda que pola súa natureza, carácter e forma de xestión, a participación local parece máis que xustificada nalgúns casos (estámonos a referir ó canon de saneamento e ó imposto sobre a contaminación atmosférica).

e) As subvencións, e establecerá un rexistro das subvencións e axudas ás entidades locais.

As subvencións correntes e de capital que perciben as entidades locais galegas acadaron un volume relevante; sen embargo, están orfas de normativa específica que contemple o seu posible carácter (finalista ou in-

condicionado), os criterios para o seu outorgamento (publicidade, concorrencia, igualdade, non discriminación), os criterios obxectivos para a súa cuantificación singular (situación obxectiva dos solicitantes en infraestructuras, en recursos, na súa situación económico-financeira, etc.). Regulación das subvencións que debería alcanza-las outorgadas pola Comunidade Autónoma, as concedidas polas deputacións provinciais e ás que poidan outorga-las demais entidades locais.

f) O produto das operacións de crédito. Aínda cando a tutela financeira das entidades locais galegas lle está encomendada á Comunidade Autónoma hai que lembrar inmediatamente que a Lei estatal das facendas locais regula exhaustivamente o crédito local apelando a unha competencia que a Constitución lle outorga en diferentes apartados do artigo 149.1 do seu texto.

g) O produto das multas e sancións no ámbito das súas competencias e demais prestacións de dereito público. Recursos xa contemplados no artigo 2.1. g) da lei estatal tantas veces citada que non lles presentan ningunha posibilidade nova ás entidades locais e que é practicamente irrelevante desde a perspectiva da súa capacidade financeira.

Como se pode comprobar, cítanse tódolos recursos que establece o artigo 2 da Lei de facendas locais, coas seguintes variacións:

■ Non se citan expresamente os prezos públicos, que poderíamos entender incluídos entre *as demais prestacións de dereito público*.

■ Non se mencionan as recargas esixibles sobre os impostos das comunidades autónomas ou doutras entidades locais.

■ Ó igual que o artigo 2 citado, omítese a referencia a outros ingresos locais tradicionais que cita a Lei reguladora das facendas locais noutros apartados (a prestación persoal e a de transportes), que constitúen un recordo histórico máis ca unha realidade presente.

A Lei de Administración local de Galicia recolle mencións expresas de interese para a facenda das entidades locais noutros preceptos distintos dos que constitúen o seu título VIII. Sen ánimo de exhaustividade, podemos destaca-las seguintes:

■ Os expedientes de fusión ou incorporación de municipios poden ser iniciados de oficio pola Xunta de Galicia cando se acredite a insuficiencia de recursos para atende-los servicios mínimos municipais (art. 19 e 21). Nos de segregación debe acreditarse a suficiencia de tales recursos para idéntico fin (art. 25 e 29).

■ En materia de organización local, cítase a Comisión Especial de Contas (á que se refiren tamén a Lei reguladora das bases do réxime local e o artigo 193 da Lei reguladora das facendas locais) nos artigos 59, 66, 103 e 212, cuns cometidos que se reforzan significativamente, se ben poden presentarse, polo menos teoricamente, conflitos entre os prazos establecidos no artigo 193.1 da LRFL (*os estados e contas da entidade local serán rendidos*

polo seu presidente antes do 15 de maio do exercicio seguinte ó que correspondan) e as previsións contidas no artigo 212 da LALG (a Comisión Especial de Contas terá que reunirse antes do 1 de xuño de cada ano... as contas e documentación complementaria estarán ó dispor dos membros da comisión para exame e consulta como mínimo quince días antes da reunión).

■ O artigo 82 establécelle unha prioridade á cooperación económica da Xunta e das deputacións provinciais, encamiñada á prestación homoxénea dos servicios mínimos da súa competencia.

■ O artigo 92 outórgalles ós municipios turísticos a posibilidade de establecer tributos ou recargas específicas, de acordo coa lexislación das facendas locais.

■ Os municipios rurais poderán obter recursos singulares para obter a dotación de infraestruturas que lles garanta a prestación dos servicios mínimos ós cidadáns.

■ Particular importancia reviste para os municipios a regulación dos plans provinciais e de desenvolvemento comarcal contida nos artigos 110 a 112 e o artigo 191.i) da Lei de Administración local de Galicia, que presentan algunhas indeterminacións relevantes que requiren un axeitado e urxente desenvolvemento regulamentario:

┆ Cáles son as formas de participación dos municipios nos plans provinciais.

┆ Qué medios de defensa teñen os municipios e qué consecuencias xurídicas derivan da non aplicación de criterios obxectivos na distribución de fondos.

┆ Qué alcance ten a referencia dos plans comarcais para os plans provinciais.

┆ En qué momento, prazo e diante de qué órgano da Xunta deben pór de manifesto as deputacións provinciais os seus programas de cooperación económica coas entidades locais. Qué accións de coordinación reserva a Xunta, en qué prazo debe exercelas, qué consecuencias están asociadas ós posibles incumprimentos.

┆ Qué alcance ten a expresión *procurarán* referida ás deputacións e ó plan único dos seus investimentos.

┆ Qué órgano da Xunta coordinará o dito plan único, de existir.

■ Conforme co disposto no artigo 114, as deputacións provinciais poden conceder subvencións a fondo perdido, outorgar créditos ou crear caixas de crédito para facilitarlles ós concellos operacións financeiras. O que non se concreta é o procedemento, o órgano competente, os criterios de distribución e de cuantificación, os requisitos formais e materiais do seu outorgamento, aplicación e xustificación.

■ O art. 134 refírese ós recursos das facendas das áreas metropolitanas cunha expresión inicial que identifica facenda e recursos, cando estes son só unha parte daquela. De acordo co disposto no artigo 134.2 da

LRFL son as leis das CC.AA. que crean no seu territorio áreas metropolitanas as que deben determina-los seus recursos de entre os citados no artigo 133 e no 134.1.a) da propia LRFL. A Lei de Administración local de Galicia non cita expresamente as contribucións especiais nin a posible recarga sobre o IBI, e presenta dúbidas a inclusión de tales conceptos na expresión xenérica *calquera outra que lle corresponda percibir de acordo coas leis*.

■ O artigo 148 refírese ós recursos das facendas das mancomunidades de municipios para cita-los que determina o artigo 135 da Lei reguladora das facendas locais, e establece unha garantía para a realización efectiva das achegas municipais, a retención pola Xunta da participación nos tributos do Estado.

■ O artigo 152 faculta a Xunta de Galicia para outorgarlle subvencións á constitución de consorcios locais, sen concretar, unha vez máis, criterios de outorgamento ou de cuantificación.

■ O artigo 164 enumera os recursos das entidades locais menores de conformidade co disposto no artigo 137 da LRFL.

■ O artigo 170 prevé a posibilidade de achegas da Xunta de Galicia a favor dos concellos en agrupación forzosa para o sostemento en común de postos de funcionarios de Administración local con habilitación nacional.

■ Os artigos 182 e 183 establecen mecanismos para garantir formal e materialmente a efectiva nivelación económica das competencias delegadas pola Xunta de Galicia.

■ Finalmente, o artigo 191 atribúelle á Comisión Galega de Cooperación Local importantes cometidos en materia de autonomía e suficiencia financeira das entidades locais.

Un problema ben exposto é un problema medio resolto.

(Refrán popular).

3. Algunhas notas peculiares da Administración local española

3.1. Notas da Administración local española

A realidade local española é múltiple e variada e vén determinada por diversos factores tales como a historia singular das súas entidades, o territorio sobre o que se proxectan, as formas peculiares de asentamento da súa poboación, determinados indicadores socioeconómicos e a organización político-administrativa que as define e na que se enmarcan.

Á descrición sumaria desa realidade múltiple e diversa, adócase o presente epígrafe.

3.1.a. Heteroxeneidade dos municipios españois

Unha primeira aproximación ás peculiaridades dos municipios españois require pór de manifesto a súa heteroxeneidade, circunstancia que se pode apreciar da simple constatación dos seus niveis de poboación, o que representa un indicador indirecto das súas capacidades relativas de xestión e das posibilidades de financiamento dos servizos e competencias que lle están encomendados.

O cadro que se recolle a continuación é ilustrativo ó respecto.

MUNICIPIOS ESPAÑOIS POR TREITOS DE POBOACIÓN INE 1991 (Álvarez Corbacho, <i>La agonía del municipalismo gallego</i>)				
Treitos de poboación	Número de concellos	%	Habitantes	%
Menos de 5.000 habitantes	6.951	86'1	6.461.174	16'2
De 5.001 a 10.000 habit.	530	6'6	3.634.402	9'1
De 10.001 a 20.000 habit.	313	3'9	4.297.107	10'8
De 20.001 a 50.000 habit.	173	2'1	5.010.693	12'6
De 50.001 a 500.000 habit.	105	1'3	13.065.609	32'7
De 500.001 a 1.000.000 habit.	4	-	2.590.137	6'5
Máis de 1.000.000 habit	2	-	4.828.018	12'1
TOTAL	8.078	100%	39.887.140	100%

Como resultaría fácil comprobar, estas cifras son moi dispareas cando se concretan particularmente para cada comunidade autónoma. Cada comunidade autónoma presenta, ademais, formas peculiares de asentamento da poboación; así, en Galicia 315 concellos integran 31.894 entidades singulares de poboación, no ano 1991, circunstancias todas elas que inciden directamente nos orzamentos locais: reducen a capacidade de determinados tributos locais (IBI, IAE...) e aumentan o custo de prestación dos servizos municipais básicos (subministración de auga, rede de sumidoiros, iluminación pública...).

Se nos detivermos na análise máis detallada dos municipios con menos de 5.000 habitantes, os resultados son aínda máis elocuentes.

A situación descrita leva o citado profesor Álvarez Corbacho, a efectuar as seguintes consideracións:

MUNICIPIOS ESPAÑOIS CON MENOS DE 5.000 HABITANTES (Álvarez Corbacho, <i>La agonía del municipalismo gallego</i>)		
Treitos de poboación	Número de concellos	%
Menos de 1.000 habitantes	4.964	61'4
De 1.001 a 2.000 habit.	1.021	12'6
De 2.001 a 5.000 habit.	966	12
TOTAL	6.951	86%

Como el municipio necesita equilibrar su jurisdicción territorial con población suficiente para alcanzar sentido económico, se puede aventurar que la situación española es bastante grave. Los desequilibrios entre población y territorio registrados en las distintas comunidades autónomas provocan importantes problemas de capacidad financiera municipal, imposibilitando, incluso, la mera provisión de servicios obligatorios.

Además de la variable poblacional, la estructura económica y otras características locales juegan también papeles fundamentales en la suficiencia financiera municipal. Como es sabido, existen bastantes diferencias entre un municipio rural y otros caracterizados por importantes actividades industriales, comerciales o turísticas. También difieren sustancialmente los municipios con población concentrada o diseminada. Los municipios de montaña, los que poseen un notable patrimonio histórico-artístico o aquellos situados en el límite de las grandes urbes, tienen igualmente problemas singulares y características diferenciales, así como os interiores e os costeiros, os insulares ou os periféricos.

Finaliza o profesor Álvarez Corbacho o seu comentario sinalando que ó seu xuízo Son las comunidades autónomas, sobre todo aquéllas que tienen competencias estatutarias en materia de régimen local, las administraciones que deberían protagonizar políticas correctoras. Participando activamente en la ordenación del territorio y en el planeamiento urbanístico, favoreciendo las economías de escala en la provisión de servicios públicos locales, estableciendo bases mínimas de población, incentivando la fusión voluntaria de municipios, priorizando las subvenciones condicionadas a los esfuerzos tributarios municipales.

Aínda cando a normativa local vixente contempla a posibilidade de reximes municipais especiais, o certo é que tal previsión non foi adecuadamente desenvolvida, particularmente co que se refire á definición de fontes de financiamento adaptadas a cada situación singular con entidade relevante.

3.1.b. Pluralidade de entes locais

O lexislador estatal e autonómico foi definindo unha pluralidade de entes locais de moi variada índole:

- Entidades territoriais básicas: municipio, provincia e illa.

- Outras entidades locais non básicas: entidades locais menores, comarcas e outras entidades que agrupen varios municipios, as áreas metropolitanas e as mancomunidades de municipios e outras que recoñezan ou constitúan as comunidades autónomas (parroquias rurais...).

A ampla gama de entidades locais prevista e a multiplicidade de órganos de goberno e de aparatos administrativos que requiren producen diferentes efectos distorsionadores:

- Dificultades de articulación eficaz nas relacións interadministrativas.

- Numerosos custos indirectos de xestión de servizos e de exercicio de competencias.

- Confusión de ámbitos de actuación e dilución de responsabilidades.
- Complexidade dos instrumentos financeiros.
- Problemas de identificación cidadá do órgano responsable da prestación de servizo.

As distorsións enunciadas increméntanse se ás entidades locais citadas lles engadímoloos aparatos administrativos que integran a organización periférica da Administración do Estado e das comunidades autónomas e os da Administración institucional dunha e outras.

Como simple anécdota podo indicar que ó analizar unha comarca *natural* da provincia da Coruña constituída por varios concellos, púidose constatar que nun deles está situado o Hospital Comarcal, noutro o Xulgado de Primeira Instancia, noutro a oficina do INEM, noutro diferente a Oficina de Recadación Provincial... o que implica que o cidadán debe adaptarse diariamente a esta estrutura de servizos con notables custos derivados da falta de deseño organizativo.

Esta situación supuxo que con distintas formulacións (intensificación da coordinación, cooperación e colaboración interadministrativa, simplificación e racionalización das administracións públicas, Administración única ou outras), desde diferentes ámbitos (políticos, académicos, de organizacións profesionais e de cidadáns), avogouse por unha articulación eficaz da organización territorial do Estado, que debe ser concibido como unha federación de organizacións encamiñadas á prestación de servizos públicos en condicións de eficacia e eficiencia económica e social. Isto sitúa en primeira liña dos obxectivos estratéxicos a súa idónea arquitectura estrutural e competencial.

3.1.c. *Indeterminación das competencias locais*

A normativa vixente, estatal ou autonómica, non conseguiu unha delimitación precisa das competencias dos distintos niveis administrativos e dos diferentes entes locais. De tal forma que podemos encontrar no noso ordenamento múltiples supostos de competencias concorrentes, compartidas ou xustapostas.

Pero a realidade é máis complexa aínda e, así, na práctica os entes locais desenvolven múltiples servizos impropios, por razóns diversas. Nuns casos por causas históricas (hospitais, institutos, sanatorios psiquiátricos), noutras pola sensibilidade municipal ás necesidades dos seus cidadáns, tan próximos a eles, e, noutros, por transferencias indirectas de servizos doutras administracións públicas. Tales transferencias indirectas teñen lugar cando a comunidade autónoma ou o Estado lle *regalan* a un pequeno concello unha ambulancia, un vehículo de extinción de incendios ou unha piscina climatizada. Deste modo aparentemente altruísta o concello asume unha competencia que non lle corresponde, unha responsabilidade

allea e uns custos de mantemento para os que non ten financiamento. Tamén existen ocasións nas que os propios concellos asumen voluntariamente servicios por razóns de competencia localista ou de oportunidade política (recintos feriais, auditorios, orquestras sinfónicas...)

Ó mesmo tempo, hai que recoñecelo, existen servicios tipicamente municipais de titularidade, xestión e financiamento autonómico (polideportivos, servicios de información ó consumidor ou asistencia social) ou estatal.

3.1.d. *Insuficiencia financeira*

Xa se dixo e repetiu que as facendas locais españolas están sometidas a permanentes tensións entre os recursos dispoñibles e as súas crecentes necesidades financeiras. Un repaso á normativa estatal ou autonómica recente evidencia esta realidade: leis de saneamento financeiro, de saneamento e mellora, de medidas extraordinarias de financiamento das facendas locais, están presentes na recente crónica financeira local española.

A orixe das crecentes necesidades financeiras dos entes locais pode encontrarse nas maiores competencias exercidas sobre as nominalmente atribuídas e nos cuantiosos investimentos realizados no período 1979-1995, que supuxeron non só maior endebedamento, coa súa correspondente carga financeira anual (por amortizacións e cotas de xuros) senón, ademais, un incremento significativo do gasto corrente (non en van, sóse afirmar que os investimentos de hoxe son gasto corrente de mañán. O polideportivo ou a piscina climatizada actual reportará salarios de limpadoras, monitores..., gastos de mantemento, etc.).

As limitacións dos recursos dispoñibles constátanse analizando estes:

1. Os ingresos tributarios (fiscalidade municipal propia) alcanzaron un teito psicolóxico que dificulta extraordinariamente a viabilidade política do seu incremento.

2. A apelación ó endebedamento como recurso financeiro (fiscalidade futura) encontra dificultades de índole xurídica e económica motivadas por circunstancias estruturais e conxunturais. Neste último apartado hai que situalos obxectivos da converxencia europea.

Hai que engadir, inmediatamente, a sensible redución do apartado de xuros dos préstamos vivos pola acusada diminución dos tipos de xuros do mercado financeiro, o que motivou operacións evidentes de renegociación da débeda local. Por certo e de pasada, débese aludir á deficiente definición xurídica da anualidade teórica de amortización contida na redacción actual da Lei reguladora das facendas locais por canto fai abstracción da duración da operación financeira, de tal forma que unha simple ampliación do período de amortización permite reducir substancialmente tal parámetro.

3. As transferencias correntes e de capital (fiscalidade allea) presentan diferentes limitacións, con excepción da participación nos tributos do Estado:

- O seu carácter finalista.
- As restricións orzamentarias as administracións públicas outorgantes.
- O seu carácter non recorrente.

A importancia relativa das transferencias como fontes de ingresos das entidades locais ilústrase no cadro que segue.

ORZAMENTOS DE INGRESOS DAS DEPUTACIÓNS, CONSELLOS E CABIDOS INSULARES (millóns de pesetas; liquidacións 1992)							
	Concellos	Deputacións de réxime común	Deputacións de réxime foral	Total provincial	Outros entes locais	Total entidades locais	%
Impostos directos	761.020	24.583	372.313	396.896	3.011	1.160.927	25'06
Impostos indirectos	92.939	27.491	295.504	322.995	0	415.934	8'99
Taxas e outros ingresos	506.837	81.386	22.012	103.398	12.849	623.084	13'45
Transferencias correntes	879.740	330.497	38.855	369.352	21.560	1.270.652	27'43
Ingresos patrimoniais	58.883	11.886	17.969	29.855	924	89.662	1'94
Alleamento de investimentos reais	52.968	1.331	859	2.190	270	55.428	1'20
Transferencias de capital	199.400	72.214	16.576	88.790	17.123	305.313	6'59
Variación de activos financeiros	25.405	44.487	2.405	46.892	579	72.876	1'57
Variación de pasivos financeiros	435.858	139.321	55.650	194.971	7.209	638.038	13'77
Ingresos totais	3.013.050	733.196	822.143	1.555.339	63.525	4.631.914	100%

A situación descrita permítenos concluir, con carácter xeral, que os investimentos novos en infraestruturas, equipamentos e servizos han de se financiar no ámbito municipal a través de dúas canles relevantes:

- A solicitude de investimentos directos das deputacións, cabidos ou consellos insulares, das comunidades autónomas ou do Estado.
- A obtención de subvencións das administracións supramunicipais.

É por isto polo que resulta particularmente importante propo-la regulación de ámbolos instrumentos mediante normas con rango de lei que aseguren a súa asignación obxectiva sobre a base de indicadores relevantes adecuadamente ponderados (enquisa de infraestruturas e equipamento local, esforzo fiscal, índice de endebedamento, poboación, núcleos ou entidades de poboación, renda municipal, etc.).

3.1.e. *Disfuncionalidade normativa*

Segundo o meu particular criterio evidéncianse na lexislación vixente algunhas disfuncionalidades, é dicir, non se recollen axeitadamente determinadas situacións de feito, o que produce consecuencias de variada índole. A título de exemplo e sen ánimo de exhaustividade poden citarse as seguintes:

■ A insuficiente regulación das distintas formas de prestación dos servizos públicos locais que na lexislación estatal só se enumeran. Esta regulación minimalista non foi paliada polas comunidades autónomas e o regulamento de servizos das corporacións locais non a evita, por canto existen notables dúbidas sobre a vixencia dos seus preceptos á luz do dereito europeo, da Constitución ou da Lei de contratos das administracións públicas. Corenta e tres anos de vixencia non pasan de balde e xorden interrogantes como se é posible a municipalización ou a provincialización en réxime de monopolio, sobre cál é o réxime xurídico do arrendamento de servizos e sobre outras cuestións igualmente relevantes.

■ A falta dun deseño territorial preciso, dun ámbito competencial claro e duns órganos de goberno locais con auténtica capacidade de xestión, duns funcionarios directivos profesionalizados e especializados, avaliados e retribuídos en función do desemprego, constitúen outras tantas disfuncións reais.

■ Algunhas leis sectoriais atribúenlles competencias ás entidades locais sen establecer ningunha canle financeira (servizos sociais, información ó consumidor).

■ A falta de desenvolvemento normativo do orzamento por obxectivos no ámbito local, da contabilidade analítica, das funcións de control e fiscalización e da tesourería, previstas na Lei reguladora das facendas locais, non permite realizar controis de eficacia e de eficiencia nin coñecer directamente desde a contabilidade pública local o custo e o rendemento dos servizos prestados, malia a voluminosa información requirida nos estados de contas anuais establecidos pola normativa contable local.

■ A actual regulación da participación nos tributos do Estado e o inexistente desenvolvemento da participación nos tributos das comunidades autónomas presentan dificultades obxectivas para encontraren instrumentos eficaces ó servizo dos principios constitucionais de suficiencia financeira, solidariedade interterritorial ou autonomía.

■ Os impostos locais previstos na normativa vixente presentan supostos de dobre imposición con tributos estatais propios ou cedidos.

■ As modificacións en estudo que pretenden resucita-lo recurso de reposición con carácter potestativo na esfera local ou regular con novos criterios tribunais económico-administrativos para resolve-los recur-

sos que os cidadáns poidan formular pola xestión dos ingresos públicos locais, constitúen exemplos de disfuncións actuais necesitadas de solución técnica adecuada.

■ A problemática asociada á recadación dos ingresos públicos locais debe ser resolta para evita-los desfasamentos existentes entre os dereitos liquidados e os recadados.

■ A cooperación económica canalizada a través de convenios interadministrativos ou de transferencias correntes ou de capital debe ser axeitadamente regulada e obxectivada, para fomentar a prestación de servicios mancomunados ou outras formas de xestión compartida (consorcios, sociedades mixtas, etc.)

■ A participación dos entes locais nas institucións e nos fondos europeos debe ser regulada en normas apropiadas.

■ A lexislación reguladora do Imposto sobre o valor engadido debería tomar en consideración as particularidades dos entes locais que, aínda que aparecen como consumidores finais nel, en realidade son meros intermediarios co consumidor final auténtico que é o usuario dos seus servicios, habitualmente realizados sen contraprestación (bens de uso ou servicio público xeral e común: estradas, prazas, bibliotecas).

■ As formalidades esixidas para o refinanciamento dos préstamos vivos con menores tipos de xuro ou a definición legal da *anualidade teórica de amortización* constitúen disfuncionalidades normativas evidentes, con transcendentales consecuencias prácticas.

3.1.f. Limitación de medios

Os concellos de reducida capacidade financeira, a maioría dos existentes, encóntranse con limitados recursos materiais e persoais para afrontar os requirimentos cotiás de xestión.

A informatización integral da xestión municipal, a provisión de tódolos postos de traballo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional e a asistencia técnica, xurídica e económica das deputacións provinciais, cabidos ou consellos insulares ou comunidades autónomas uniprovinciais, resultan imprescindibles para que tódolos concellos dispoñan de adecuados servicios:

- De asistencia xurídica e defensa en xuízo.
- De asesoramento urbanístico e de redacción de plans de ordenación ou proxectos técnicos de execución de obras.
- De información e documentación e de tramitación de iniciativas ante os fondos europeos.
- De apoio para a planificación e programación plurianual da súa actividade.
- De xestión, inspección e recadación dos seus ingresos públicos.

- De cooperación económica e técnica para impulsar proxectos de desenvolvemento económico local.
- De información e formación para a prestación compartida de servizos complexos.

3.1.g. *Cultura administrativa*

Os concellos con limitados recursos dispoñibles (financeiros, materiais ou persoais) deben levar a cabo unha adaptación das formas tradicionais de actuar:

- Desterra-lo orzamento incrementalista.
- Procura-la definición de obxectivos estratéxicos, operativos e tácticos.
- Planificar e programa-las súas actividades con carácter plurianual.
- Orienta-la súa actuación á eficacia, á calidade na prestación dos servizos.
- Xestiona-lo desenvolvemento endóxico local.
- Buscar fórmulas de cooperación con outras administracións públicas e coa iniciativa privada para a prestación de servizos ós cidadáns.
- Xestionar adecuadamente as posibilidades dos instrumentos financeiros de orixe europea.
- Adecua-la selección e formación do seu persoal (incluídos os electos) ás súas características e necesidades, orientando a súa xestión á avaliación de desemprego.
- Incorporar decididamente os avances informáticos á xestión municipal.

3.1.h. *Escasa participación dos entes locais nas decisións europeas, estatais e autonómicas que lles afectan*

Xa se destacou a importancia das decisións que se adoptan nas institucións europeas, estatais e autonómicas para os entes locais.

Tamén se salientou a reducida presenza local nos foros de decisión adecuados.

En consecuencia, é obrigado concluí-la necesidade de aumentar esa participación tanto por razóns xurídicas (requíreo a Constitución, a Carta europea de autonomía local, o Tratado da Unión Europea, a normativa dos fondos europeos, a Lei reguladora das bases do réxime local...), como políticas (as entidades locais xestionan intereses, servizos e competencias inmediatas ós cidadáns que incidan directamente na súa calidade de vida), ou económicas (a dificultade de incrementa-los seus ingresos tributarios e de acudir ó endebedamento só pode paliarse co acceso ós fondos europeos se non se quere incorrer en profundos desequilibrios rexionais e en inxustificadas desigualdades sociais).

Catro argumentos adicionais poden esgrimirse para sustenta-la afirmación efectuada:

■ A maior participación local na xestión de fondos europeos permitiría maior axilidade na súa xestión, aseguraría a súa idónea adaptación ás necesidades para que van destinados e permitiría acercarlles ós cidadáns a realidade palpable de Europa, máis alá das grandes declaracións políticas ou institucionais.

■ No futuro a dotación económica dos fondos europeos será igualmente relevante para España, tanto polo seu importe previsible como polo ámbito territorial ó que se refire (a maioría das comunidades autónomas españolas seguen entre as incluídas no obxectivo 1 dos fondos estruturais).

■ A próxima incorporación de novos países á Unión Europea suporá, loxicamente, un incremento na competencia territorial pola súa obtención.

■ Como xa se apuntou, a maior presenza das entidades locais na futura programación dos fondos europeos levaría consigo un incremento notable da capacidade nacional de xestión, o que dotaría a esta de maior rapidez, eficacia e eficiencia na súa aplicación, circunstancias relevantes económica e socialmente pero, tamén, desde o punto de vista de estratexia nacional por canto a futura regulamentación dos fondos prevé reservar un 10 por 100 da súa dotación para prima-la xestión dos países membros que acrediten uns mellores niveis de realización dos fondos obtidos con anterioridade.

3.2. Trazos peculiares das facendas locais

Ás características comúns das facendas locais españolas expostas hai que engadirllas un conxunto significativo de trazos peculiares das facendas locais galegas:

1. Un primeiro elemento característico constitúeo a dispersión da poboación no territorio, situación que se ilustra a través da seguinte información sobre entidades singulares de poboación (que equivalen, no conxunto de Galicia, á totalidade das existentes no Estado español).

	Número de entidades singulares						En núcleos de poboación			En diseminado		
	Cidades	Vilas	Aldeas	Casarios	Outras	Total	viv. fam. e alox.	familias	poboación de feito	Viv. fam. e alox.	familias	poboación de feito
A Coruña	5	38	9.587	624	1.124	11.378	336.993	259.170	933.510	47.743	38.689	149.905
Lugo	4	34	9.451	663	27	10.179	62.517	44.707	151.503	84.115	67.658	247.682
Ourense	1	34	1.485	277	22.446	4.403	141.034	104.262	349.923	23.530	18.286	61.416
Pontevedra	3	34	934	347	4.976	6.294	170.056	126.559	477.341	114.357	95.984	382.556
Galicia	13	140	21.457	1.911	8.373	31.894	710.600	534.698	1.912.277	269.745	220.617	841.559

Fonte: INE. Censo de la población de España 1991. Nomenclátor.

Esta dispersión poboacional implica, alomenos, dúas consecuencias relevantes para as facendas locais: a diminución da base imponible de determinados tributos locais e o incremento dos custos de infraestructuras, de equipamentos e de prestación de servicios de competencia municipal.

2. Unha segunda característica diferencial cos municipios do resto de España vén determinada polo menor peso relativo dos orzamentos municipais galegos. O que o profesor Álvarez Corbacho denomina *raquitismo orzamentario* ilústrase no cadro seguinte, onde se pode comprobar que en 1995 os orzamentos municipais de Galicia alcanzaron tan só o 65'3% da media nacional.

GASTOS MUNICIPAIS. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CC.AA.	1990		1992		1993		1994		1995	
	PTA/hab.	índice	PTA/hab.	índice	PTA/hab.	índice	PTA/hab.	índice	PTA/hab.	índice
Andalucía	55.438,8	94,7	67.070,5	91,4	69.507,0	90	71.877,8	90,8	72.665,9	90,6
Aragón	72.939,7	124,6	90.063,1	122,7	89.601,8	116,1	104.416,7	131,9	102.660,9	128
Asturias	39.832,5	68	54.895,1	74,8	61.142,7	79,2	62.930,2	79,5	63.670,5	79,4
Baleares	79.905,3	136,5	94.027,2	128,1	87.840,0	113,8	78.963,3	99,8	81.077,5	101,1
Canarias	70.239,7	120	79.887,0	108,9	80.799,5	104,7	82.567,3	104,3	80.050,4	99,8
Cantabria	60.642,4	103,6	77.154,1	105,2	79.014,0	102,3	81.613,2	102,5	87.334,6	106,9
Castela e León	46.805,7	79,9	64.171,7	87,5	67.902,3	88	69.882,7	88,3	71.697,1	89,4
Castela-A Mancha	43.936,0	75	61.169,9	83,4	66.583,2	88,8	72.836,3	92	74.186,6	92,4
Cataluña	73.951,5	126,3	88.029,5	120	96.919,6	128,1	98.279,1	124,2	101.448,2	126,5
C. Valenciana	27.037,3	97,4	74.919,1	102,1	72.218,5	93,5	73.544,1	92,9	75.240,2	93,8
Extremadura	38.917,7	66,5	56.940,4	77,6	61.338,5	79,5	63.713,5	80,5	70.211,7	87,5
Madrid	60.503,7	103,3	70.902,4	96,6	76.296,3	98,8	80.429,0	101,6	82.027,4	102,3
Murcia	48.103,9	82,2	64.028,9	87,3	67.8178,1	87,9	66.421,9	83,9	55.890,3	69,7
Navarra	63.235,5	106	87.866,8	119,8	97.009,5	125,7	101.816,0	128,6	99.775,4	124,4
País Vasco	81.198,2	136,7	99.296,3	135,3	97.844,6	126,7	99.597,8	125,8	101.363,2	126,4
A Ríoxa	66.267,9	113,2	80.462,5	109,7	81.299,0	105,3	85.603,9	106,1	94.590,2	117,9
Galicia	32.372,4	55,3	48.723,7	66,4	53.618,7	69,5	54.543,3	68,9	52.384,1	65,3
España	58.553,4	100	73.373,2	100	77.203,4	100	79.153,2	100	80.207,3	100

3. Unha terceira característica peculiar vén dada polo carácter dual das facendas locais galegas. A través desta afirmación queren pórse de manifesto as diferencias existentes entre os parámetros financeiros dos concellos menores de 50.000 habitantes e os dos de maior poboación, circunstancia que pode apreciarse nas cifras que se recollen no cadro que se insire a continuación:

INGRESOS/GASTOS DOS CONCELLOS GALEGOS. % SOBRE TOTAL NACIONAL (En PTA por habitante)						
Ano	Menor 5.000	5.001 20.000	20.001 50.000	50.001 100.000	100.001 500.000	Total
Ingresos						
1990	37,23	49,49	49,83	79,12	77,64	55,23
1991	45,83	59,4	56,92	81,7	79,26	90,72
1992	52,48	60,37	56,57	85,36	86,22	66,31
1993	52,49	64,31	57,21	89,25	93,17	69,1
1994	51,16	63,62	64,65	92,93	86,24	68,54
1995	52,31	63,74	59,4	86,32	79,26	65,03
Gastos						
1990	37,31	49,58	49,88	79,16	77,77	55,29
1991	45,91	59,5	56,57	81,74	79,42	60,75
1992	52,58	60,51	56,31	85,73	86,58	66,41
1993	52,43	64,6	57,66	89,57	94,05	69,45
1994	51,31	63,98	65,23	93,26	86,98	68,91
1995	52,15	63,92	60,05	86,23	80,5	65,31

Fonte: Dirección General Análisis Económico-Territorial

4. Tamén debe facerse mención ó menor esforzo fiscal municipal en Galicia respecto do esforzo fiscal municipal medio do conxunto de España, ó referi-los trazos definitorios das facendas locais galegas.

ESFORZO FISCAL GALICIA/ESPAÑA					
	1991	1992	1993	1994	1995
Galicia					
Tributos propios (PTA/hab.)	17.591,2	21.175,4	23.302,6	24.061,5	25.937,5
RFBD/hab. (PTA)	979.412,6	1.043.070,1	1.123.213,7	1.180.779,8	1.238.490,9
Esforzo fiscal	1,8	2,03	2,07	2,04	2,09
España					
Tributos propios (PTA/hab.)	30.194,1	34.105,9	37.054,1	39.106,6	40.469,0
RFBD/hab. (PTA)	1.069.064,8	1.142.081,2	1.202.215,9	1.261.962,6	1.323.281,1
Esforzo fiscal	2,82	2,99	3,08	3,1	3,06
Esforzo fiscal Galicia/ Esforzo fiscal España	0,64	0,68	0,67	0,66	0,68

As características das facendas locais galegas expostas permiten concluir que adquiren unha extraordinaria importancia relativa entre os seus recursos as transferencias correntes e de capital. Nos municipios de menos de 5.000 habitantes a suma de ámbolos conceptos supera o 43'91% do total dos seus ingresos, no exercicio 1995.

4. Ese complexo proceso ó que chamamos simplificadamente Europa

De forma moi sintética pero descritiva podemos referirnos a Europa como un complexo proceso sempre inacabado. Complexo, porque é un concepto que abrangue moi distintos ámbitos (xurídico, político, institucional, económico, monetario). E proceso, porque se vai perfilando día a día, de forma gradual, cubrindo unhas etapas e abrindo outras novas de forma permanente, de tal modo que o presente non pode entenderse sen a referencia ó pasado nin sen a proxección cara ó futuro, e de forma que cada avance é o resultado dunha tensión permanente entre os *federalistas* (que desexan avanzar moi rápido e moi lonxe) e os *nacionalistas* (que prefiren a simple cooperación intergubernamental para a integración).

Co único obxecto de poder obter o marco de posteriores reflexións prácticas para a Administración local española, realízase a continuación unha esquemática excursión por algunha das facetas desta apaixonante aventura colectiva que denominamos Europa.

4.a. Europa desde a perspectiva xurídico-política

O que comezou sendo un conxunto de diferentes pactos multilaterais de carácter económico (CEE, CECA, EURATOM) pretende converterse hoxe na antesala dos futuros Estados Unidos de Europa. O seu marco de actuación inclúe xa xunto a aspectos económicos relevantes (a Unión Económica e Monetaria), outros relacionados coa Política Exterior e de Seguridade Común (PESC), coa Política de Xustiza e Interior (PEI) ou coa cidadanía europea (que supuxo a primeira modificación da nosa Constitución para darlle cabida ó sufraxio activo e pasivo dos cidadáns europeos nas eleccións municipais).

A Unión Europea é desde esta perspectiva unha *Comunidade de dereito*, que dispón dun ordenamento xurídico propio ó servicio da integración, composto basicamente por:

■ Un *dereito primario*, ou marco constitucional da Comunidade, integrado por tódolos tratados que a instituíron, que a estenderon ós novos estados membros e que, como a Acta única europea, a foron reformando.

■ E un *dereito derivado*, que comprende tódalas normas (regulamentos, directivas, decisións...) adoptadas polas institucións comunitarias na aplicación e desenvolvemento dos obxectivos e principios do tratado.

Toda a ampla produción normativa que constitúe o dereito europeo incide na actividade cotiá dos entes locais (desde a libre competencia ó

acceso á función pública, pasando polos contratos administrativos e os electos locais e terminando no máis doméstico: os residuos, os envases ou o abastecemento de auga a poboacións).

De tal modo isto é así que a Administración local non pode ser unha mera destinataria desas normas, nin limitarse a ser un simple difusor informador aséptico delas. Antes ben, debe participar activamente na súa produción e na aplicación á realidade a que van destinadas.

4.b. Europa desde o punto de vista institucional

Desde a sinatura dos primeiros tratados constitutivos ata a data, Europa foi incorporando novos países ó seu acervo. Así, ós fundadores (Bélxica, Holanda, Luxemburgo, Alemaña, Italia e Francia) uníronse en 1973 Dinamarca, Irlanda e o Reino Unido; en 1981 Grecia; en 1986 España e Portugal; e máis recentemente, en 1995, Austria, Finlandia e Suecia, proceso que a axenda 2000 amplía para un futuro próximo a Polonia, República Checa, Hungría, Estonia e Eslovenia, e, máis tarde, a outros (Chipre, Turquía...). Neste punto xa hai que advertir que o grao de integración de tódolos países membros non é idéntico: o Reino Unido non subscribiu a Carta social europea e acolleuse á cláusula *opting-out* no acceso ó euro; Dinamarca, Suecia e Grecia tampouco acceden ó euro na súa implantación inicial. Configúrase así o que algúns autores denominan unha *Europa de xeometría variable*.

Ó mesmo tempo a Unión Europea dotouse dunhas institucións a través das cales desenvólvense as súas actividades. Tales institucións foron, e serán, obxecto de permanente crítica e adaptación. Na normativa vixente debemos distinguir:

1. O *Consello europeo*, que o Tratado da Unión configura como o máximo órgano político da Unión. Está composto polos xefes de Estado e/ou de Goberno dos estados membros e polo presidente da Comisión, asistidos polos ministros de Asuntos Exteriores dos estados membros e por un membro da Comisión. Reúnese polo menos dúas veces ó ano baixo a presidencia do xefe de Estado ou de Goberno do país que exerza a presidencia do Consello. No que se refire ós asuntos relacionados coa Unión Económica e Monetaria, unha declaración anexa sinala que o presidente do Consello europeo invitará os ministros de Economía e Facenda a participar nas súas reunións.

2. O *Parlamento europeo*: está constituído por parlamentarios que representan os cidadáns dos distintos países membros, elixidos por sufraxio universal, libre, directo e segredo. Atribúenselle distintas funcións:

- O dereito de evocación, é dicir, a posibilidade de solicitarlle á Comisión que presente propostas legislativas.

■ A capacidade lexislativa, articulada a través do complexo *procedemento de cooperación* co Consello.

■ A posibilidade de utiliza-lo *procedemento de codecisión* nalgunhas materias relevantes. Este complexo procedemento consiste nun mecanismo de triple lectura no que tanto o Consello como o Parlamento se erixen en colexisladores, nomean en caso de desacordo un Comité de Conciliación e poden, se persiste o desacordo, bloquear calquera decisión.

■ A función de control político e financeiro sobre a Comisión.

As limitadas atribucións do Parlamento europeo levaron a cuña-la expresión *déficit democrático* ó se referir ás institucións europeas.

3. O Consello (de Ministros)

Constituído polos representantes de cada Estado membro de rango ministerial que estea autorizado para compromete-lo Goberno do dito Estado.

É o órgano político máis relevante, decide en última instancia a proposta da Comisión, á que lle delega facultades de execución. Non existe un, senón varios consellos especializados integrados polos ministros sectoriais competentes de cada Goberno.

Para o seu labor contan con dous elementos de asistencia:

■ O COREPER, composto polos representantes permanentes de cada estado membro diante da Unión, que prepara as decisións do Consello e constitúe un foro de diálogo continuo. A influencia do COREPER é decisiva, o Consello aproba sen discusión as cuestións que foron obxecto de preacordo no COREPER. Estas decisións automáticas do Consello inscríbense no punto A da orde do día, o que equivale a acordos *adoptados en debate previo*.

■ Os comités especializados que, en número de oito, asisten ó Consello nas materias que lle están asignadas (agricultura, emprego, enerxía...).

4. A Comisión

É un órgano colexiado constituído por 20 membros (un presidente, dous vicepresidentes e 17 membros), designados de común acordo entre os gobernos dos estados membros, unha vez realizada a consulta ó Parlamento europeo segundo a seguinte proporción: correspóndenlle dous comisarios a Alemaña, España, Francia, Italia e ó Reino Unido, e un comisario ós restantes estados membros. O mandato é de cinco anos, que se axusta ó mandato dos deputados do Parlamento europeo.

A Comisión é independente:

- a). Dos estados membros que non poden solicitar nin aceptar ningunha instrución de ningún Goberno ou Administración nacional.
- b). Dos intereses privados ou políticos.

5. O Tribunal de Xustiza

É o encargado de asegura-lo respecto ó dereito europeo na interpretación e aplicación dos tratados. No seu cometido foi xerando unha variada xurisprudencia que consagrou os principios de autonomía e de primacía do dereito comunitario sobre os dereitos nacionais dos estados membros e o do efecto directo das disposicións comunitarias. Ora ben, non é a única institución encargada do mantemento da legalidade dentro da comunidade, tamén os xuíces e tribunais dos estados membros participan desta función a través do recurso pre-xudicial.

Na actualidade o número de xuíces que compoñen o Tribunal de Xustiza é de 15, elixidos de común acordo polos gobernos dos estados membros entre persoas que nos seus respectivos países reúnan as condicións requiridas para o exercicio das máis altas funcións xurisdiccionais ou sexan xuristas de recoñecido prestixio.

Tamén forman parte da organización do Tribunal de Xustiza europeo *os avogados xerais* que teñen por función *presentar publicamente, con toda imparcialidade e independencia, conclusións motivadas sobre os asuntos promovidos no Tribunal de Xustiza co fin de asistilo no cumprimento da súa misión.*

6. O Tribunal de Contas

Correspóndelle a fiscalización ou control de contas da Comunidade, o exame da totalidade dos ingresos e gastos de calquera organismo creado pola Comisión, a emisión de informes sobre a fiabilidade das contas e a legalidade e a regularidade das operacións realizadas, e a asistencia ó Parlamento e ó Consello no exercicio das súas funcións de control da execución do orzamento.

Nos estados membros o control realizarao en colaboración coas institucións nacionais de control.

Está composto por membros elixidos polo Consello, por unanimidade, tras consulta-lo Parlamento europeo, entre personalidades que pertencen ou pertencen nos seus respectivos países ás institucións de control externo ou que estean especialmente cualificadas para esta función.

7. O Comité Económico e Social

Ten carácter consultivo, está composto por 222 membros nomeados polo Consello de Ministros por unanimidade sobre unha lista presentada por cada estado membro, que debe garantir unha representación adecuada dos diferentes sectores socioprofesionais.

Independentemente dos informes que pode emitir por propia iniciativa ou por instancia doutras institucións, debe ser consultado preceptivamente en determinadas materias: políticas, agrícolas, libre circulación de traballadores, dereito de establecemento, libre prestación de servicios, transportes, mercado interior, Fondo Social Europeo, formación profesional, investigación e desenvolvemento tecnolóxico e medio natural.

8. O Comité das Rexións

Os artigos 198A e 198 C do Tratado da Unión Europea regulan o Comité das Rexións con carácter consultivo co fin de garanti-la representación das colectividade rexionais e locais no proceso de toma de decisións da Unión Europea.

Os membros do Comité das Rexións son nomeados por acordo unánime do Consello para un período de catro anos.

O comité pode ser consultado polo Consello ou pola Comisión en todos aqueles casos que o consideren oportuno, tamén pode toma-la iniciativa de emitir un dictame cando o considere conveniente e, ademais será preceptivamente consultado polo Consello ou pola Comisión nos seguintes supostos: educación, cultura, saúde pública, fondos de desenvolvemento rexional, establecemento de redes transeuropeas, acordos marco de fondos estruturais.

Aínda que se encontra en fase de reorganización, está constituído por oito comisións:

1. Política rexional, desenvolvemento económico, finanzas locais e rexionais.
2. Ordenación do espacio rural, agricultura, pesca, bosque, mar e montaña.
3. Transportes e redes de comunicación.
4. Política urbana.
5. Ordenación, medio natural, enerxía.
6. Educación e formación.
7. Europa dos cidadáns, investigación, cultura, xuventude e consumidores.
8. Cohesión económica e social.

9. O Instituto Monetario Europeo, o Banco Europeo de Investimentos e outros

Na actualidade estase a proceder á substitución do Instituto Monetario Europeo polo denominado Sistema Europeo de Bancos Centrais (SEBC), integrado polo Banco Central Europeo e os bancos centrais dos estados membros. O principal obxectivo do SEBC será mante-la estabilidade de prezos, para ese fin atribúeselle a responsabilidade exclusiva da dirección da política monetaria (aínda que poderá delegar algunhas funcións nos bancos centrais nacionais), baixo o principio básico de independencia absoluta. Como complemento desta independencia pretendeuse asegurar tamén certa lexitimidade democrática a través do procedemento de nomeamento dun presidente e dun comité executivo (que realizou o Consello tras consulta-lo Parlamento) e da súa comparecencia periódica diante do Parlamento e do Consello.

O Banco Europeo de Investimentos é unha entidade financeira que lles concede préstamos e garantías a tódolos sectores económicos para favorecer-lo desenvolvemento rexional, a reconversión ou a modernización de empresas.

4.c. Aspectos económicos da Unión Europea

Levando ó máximo o espírito de síntese, podemos distinguir dous apartados básicos na faceta económica da poliédrica face da Unión Europea: un proceso de integración económica crecente e un obxectivo de cohesión económica e social constante.

Alén das formulacións protocolarias de principios e das declaracións solemnes, de forma gradual foise conseguindo unha integración relevante da economía europea, a través de obxectivos intermedios necesarios que, á súa vez, anticipan os sucesivos:

■ Primeiro foi a creación dunha unión alfandegueira entre os estados membros, é dicir, a total supresión do pagamento de dereitos de alfandega e das restricións cuantitativas ós intercambios comerciais, así como a fixación fronte ó resto do mundo dun arancel alfandegreiro común, (contar cun arancel exterior e cunha política comercial común é o que distingue unha unión alfandegueira dunha zona de libre cambio).

■ Despois abordouse a creación dun Mercado Común mediante a libre circulación de persoas, mercadorías, servicios e capitais e a aproximación das lexislacións nacionais no necesario para garantir esas catro liberdades económicas e o respecto ó principio de libre competencia, tanto por parte dos poderes públicos como das empresas.

■ Ó mesmo tempo definíronse actuacións *comúns* nas políticas económicas sectoriais. Entre estas políticas podemos distingui-las chamadas *comúns*, que lle atribúen á Unión Europea competencias globais sobre sectores completos de actividade (como son a agricultura, a pesca, a política comercial e os transportes), e as competencias *compartidas* respecto das cales as institucións europeas non teñen vocación de desenvolver unha política global e só lexislan na medida necesaria para conseguí-los obxectivos parciais fixados nos tratados (política fiscal ou social) ou ben para desenvolver accións concretas que non substitúen senón que complementan as estatais (investigación ou política rexional).

Finalmente abordouse a Unión Económica e Monetaria. Unha vez máis tan ambicioso proxecto, consecuencia inevitable do Mercado Único, foi tratado en etapas:

■ A primeira fase iniciouse o 01/07/90 e finalizou o 31/12/93. Os obxectivos fundamentais foron:

| Avanzar na converxencia económica, co compromiso dos estados membros de presentar programas de converxencia plurianuais.

| Avanzar e concluí-lo proceso de construción do mercado interior.

■ A segunda fase abrangue o período comprendido entre o 01/01/1994 e o 31/12/1998. Neste período adoptáronse medidas como as seguintes:

┆ Crea-lo IME, embrión do futuro BCE, que dirixirá a política monetaria cando se implante o euro.

┆ Independencia dos bancos centrais de cada estado membro con respecto ós seus gobernos (a Lei de autonomía do Banco de España entrou en vigor o 02/6/1994).

┆ Prohibición de monetizar os déficits públicos e de que o sector público goce de financiamento privilexiado.

┆ Fixación irrevogable das paridades bilaterais.

■ A terceira fase iníciárase o 01/01/1999 e caracterizarase pola fixación irrevogable dos tipos de cambio entre o euro e as moedas nacionais, a implantación da moeda única, a operatividade plena do BCE e do SEBC, que asumirán a política monetaria única.

Dentro desta terceira fase, a implantación da moeda única farase en tres etapas:

A) Do 01/01/1999 ó 31/12/2001: seguirán utilizándose as moedas nacionais. O euro só poderá utilizarse para denominar operacións financeiras mercantís.

B) Do 01/01/2002 ó 30/06/2002: coexistirán as moedas nacionais co EURO para todo tipo de cobros e pagamentos.

C) A partir do 1-7-2002, como máximo, o euro será a única moeda de curso legal naqueles países que accederon á terceira fase da Unión Económica e Monetaria.

A todo o exposto sobre a Unión Económica e Monetaria hai que engadirlle que por Resolución do Consello de Ámsterdam, do 17 de xuño, e a través dos regulamentos 1466 e 1467/1997 concreouse o chamado Pacto de Estabilidade e Crecemento (PEC), a través do cal:

■ Os estados membros comprométese a respecta-lo obxectivo establecido a medio prazo nos seus programas de estabilidade ou converxencia, consistentes en conseguir situacións orzamentarias próximas ó equilibrio ou con superávit e toma-las medidas orzamentarias correctoras que estimen necesarias para acadar los obxectivos fixados no seu programa, tan pronto como se poñan de manifesto diverxencias significativas respecto dos ditos obxectivos.

■ A Comisión deberá presentar sen demora os informes, dictames e recomendacións necesarias para que o Consello poida adoptar as decisións oportunas.

■ O Consello comprométese a aplicar de modo rigoroso e ó seu debido tempo tódolos elementos que o PEC lle outorga e a impor sancións se un estado membro deixase de aplicar as medidas necesarias para pór-lle final a unha situación de déficit excesivo (superior ó 3% do seu PIB) de conformidade coas recomendacións que lle dirixa o Consello.

Polo que se refire á cohesión económica e social, hai que dicir que sempre houbo a conciencia de que o mercado único e integrado non só non resolvería por si só as desigualdades rexionais e persoais senón que tendería a agravalas. É por iso polo que se dedicaron á política rexional europea numerosos recursos a través dos instrumentos financeiros que a articulaban: os fondos estruturais e o Banco Europeo de Investimentos. Agora ben, ó se incluíren os criterios de converxencia nominal como un obxectivo estratéxico de cada país membro, houbo que crear un instrumento adicional ó servicio da cohesión económica e social. En efecto, se un país se compromete a reducir simultaneamente o seu déficit, a súa débeda pública, a súa inflación e os seus tipos de xuro, ó mesmo tempo debe levar a cabo unha drástica limitación dos seus investimentos públicos (ou proceder a incrementar substancialmente os seus ingresos tributarios). Tal limitación podería ser unha lousa para aqueles estados membros que parten dunha dotación de infraestructuras sensiblemente inferior á media comunitaria, de tal magnitude que verían moi limitadas as súas posibilidades de competir en condicións de igualdade dentro do Mercado Único.

Nace así o Fondo de Cohesión, que se vincula estreitamente ós obxectivos dos programas de converxencia dos países beneficiarios (Grecia, Portugal, Irlanda e España). Se o estado membro cumpre os obxectivos de converxencia (é dicir, reduce paulatinamente déficit e débeda pública, entre outros), a Unión Europea proporciónalle recursos financeiros para levar a cabo os investimentos nas infraestructuras básicas necesarias para estar en condicións de asumir os retos da Unión Económica e Monetaria.

Agora ben, a través do Pacto de Estabilidade e Crecemento os estados membros seguen vinculados no futuro ós obxectivos de converxencia orzamentaria, razón pola cal, de momento, se manteñen as dotacións dos fondos estruturais e do Fondo de Cohesión durante o período de programación 2000-2006.

Pero dito isto debemos engadir, inmediatamente, dúas consideracións adicionais e un corolario:

■ A Administración local, ó igual cá autonómica e cá estatal, está vinculada ó cumprimento dos obxectivos de déficit e de débeda pública de tal modo que non só non pode formula-los seus orzamentos con déficit formal (o que xa prohíbe a lexislación vixente) senón que tamén verá limitadas as súas posibilidades de acceso ó crédito co obxecto de manter a débeda pública total nos límites previstos no programa de estabilidade español.

■ A Administración local tamén xestiona servicios e infraestructuras directamente relacionadas coas finalidades dos fondos estruturais e de cohesión.

■ En consecuencia, a Administración local tamén debe participar activamente na planificación, programación, execución e avaliación da po-

lítica rexional europea e obter recursos dos fondos europeos en proporción adecuada ás súas competencias e fins, ás súas necesidades reais e á súa participación relativa no gasto público total.

4.d. O Plan nacional para a transición ó euro

En decembro de 1997 deuse a coñece-lo Plan nacional para a transición ó euro elaborado pola Comisión Interministerial constituída para o efecto. O dito documento consta dun texto principal (que se achega como anexo ó presente traballo) e dous anexos, o primeiro deles titulado *Dossier Técnico: Unión Económica e Monetaria* e o segundo dedicado ós sistemas e as tecnoloxías da información.

Do documento citado podemos destacar agora cinco ideas básicas, un calendario inicial e unha conclusión provisional:

1. As ideas básicas anunciadas poden sintetizarse nos seguintes apartados:

Unha lei nacional paraugas daralles cobertura xurídica interna ás actuacións que desenvolverán as administracións públicas españolas, sen prexuízo das necesarias leis específicas (xa se presentou no Parlamento o proxecto de lei de modificación da Lei de autonomía do Banco de España).

Conságrase o principio básico de non obrigación-non prohibición, de tal modo que o que os regulamentos europeos aprobados para o efecto non prohiben pode realizarse, sen prexuízo das accións voluntarias que desexen levar a cabo os distintos axentes económicos e sociais.

Os contratos subscritos manteñen e manterán a súa vixencia, sen prexuízo das posibles adaptacións necesarias.

A informática debe prepararse para resolver anticipadamente os problemas suscitados con carácter xeral: conversión, decimais, redondeos, dobre referencia euro-pesetas, símbolo e código do euro, bases históricas de datos, intercomunicacións, ano 2000, etc.

2. O calendario inicial presenta as seguintes datas relevantes para as administracións públicas:

- A contabilidade pública levarase en euros a partir do 01/01/2002.
- A partir do 01/01/1999 procederase a redenomina-la débeda pública viva en euros e a realiza-las novas emisións con esta referencia monetaria.
- Os préstamos xa formalizados e referenciados a MIBOR non requirirán ningunha adaptación mentres siga sendo posible tecnicamente fixa-lo dito índice. Os préstamos novos que se concerten a partir do 01/01/1999 deben ser referenciados ó EURIBOR ou a outros índices de referencia diferentes do MIBOR.
- As declaracións de tributos locais formularanse en euros a partir do

01/01/2002, o que require prever coa suficiente antelación as actuacións necesarias nos orzamentos locais, as ordenanzas fiscais ou os impresos correspondentes.

■ Os cobros e pagamentos poderán efectuarse en euros a partir do 01/01/1999 pero sempre figurará o seu contravalor en pesetas, o que non debe presentar problemas contables nin materiais, de aplicacións bancarias.

3. Descoñeza a participación real das entidades locais na Comisión Interministerial constituída para a introducción do euro. Pero, en calquera caso, o momento actual do proceso de introducción do Euro require o inicio dun período singular en tódalas entidades locais, que pode concretarse en tres etapas:

■ Unha primeira de información, que podería canalizarse a través dos colexios profesionais e da FEMP en colaboración co INAP e as entidades autonómicas encargadas da formación de persoal ó servizo das administracións públicas do seu ámbito territorial.

■ Unha segunda fase de reflexión, que debería abarcar dúas áreas:

┆ Unha común, externa, propia de tódolos entes locais, que realizarían os profesionais locais en colaboración co MAP e coa FEMP.

┆ Outra interna, propia de cada entidade local, que desenvolverán os responsables dos servizos e unidades implicadas (Secretaría, Intervención, Tesourería, unidades xestoras, Informática).

┆ Unha terceira fase debe dedicarse, obviamente, ó posicionamento estratéxico orientado á acción en cada organización, adecuadamente coordinada co resto do colectivo local, autonómico e nacional.

Obviamente todo este proceso debería contar cunha colaboración eficaz das deputacións provinciais, cabidos, consellos insulares ou comunidades autónomas uniprovinciais orientada á coordinación de accións nos seus ámbitos territoriais respectivos e á asistencia particular ós concellos de menor capacidade económica e técnica.

Non é posible finalizar este breve repaso ás distintas facetas de Europa sen deixar de anotar, alomenos de pasada, os principais desafíos a que se enfrenta o apaixonante proxecto europeo:

■ Son numerosas e argumentadas as voces que reclaman unha reforma das institucións europeas, é dicir, dos sistemas e mecanismos de decisión. Os obxectivos desta reforma poderían formularse do seguinte modo: conseguir a máxima operatividade posible compatible coa necesaria representatividade de tódolos intereses implicados e coa imprescindible lexitimidade democrática de todas e cada unha delas.

■ Outro desafío expectante refírese á próxima ampliación, que presenta peculiaridades respecto das anteriores. Incorporaranse, nunha primeira fase, países longamente separados da Europa occidental: Polonia, República Checa, Hungría, Estonia e Eslovenia.

■ A Política Exterior e de Seguridade Común (PESC), e a política de xustiza e interior e as accións orientadas a reforza-lo concepto de cidadanía europea non poden posporse indefinidamente.

■ O euro non só propiciará senón que incluso esixirá que se leven a cabo actuacións encamiñadas a afondar na harmonización dos tributos e dos custos sociais (para evita-la competencia pola localización das actividades económicas mediante o uso destes instrumentos) e no desenvolvemento de estratexias económicas, tecnolóxicas e formativas comúns compatibles cos obxectivos de estabilidade e de converxencia nominal.

■ Non debe desatenderse o obxectivo da cohesión económica e social compatible cos indicadores da converxencia económica real (renda nacional e rexional, desemprego, crecemento, etc.), pois da desigualdade inxusta non pode xurdi-la prosperidade colectiva.

■ Finalmente, no proceso europeo foise falando paulatinamente da Europa dos estados, da Europa das rexións, da Europa das cidades e da Europa dos pobos. No futuro sería desexable falar de Europa desde a perspectiva dos cidadáns, que non exclúe ningunha das anteriores, senón que as inclúe todas.

*Témo-lo tempo xusto para brindar
e seguir traballando*

(Enrique Fuentes Quintana,
Cinco días).

*O futuro non é un regalo, é unha
recompensa*

(R. Kennedy)

5. Proposta para a Administración local diante do novo século

Afirmaba Karl Popper que as organizacións, ó igual cás especies, están sometidas a un principio de selección natural tal que sobreviven non as máis fortes, senón aquelas que acreditan maior capacidade de adaptación ás circunstancias cambiantes.

As entidades locais deben afrontar moi diferentes retos: a súa adecuada articulación coas restantes administracións públicas, a limitación dos seus recursos, a indefinición das súas competencias, a competencia territorial pola localización de actividades productivas, o fomento de iniciativas de emprego, a planificación e a programación das súas accións a medio prazo, adaptarse ás novas condicións da Unión Económica e Monetaria e ó euro,... compatibiliza-lo global co local.

Só adaptándose ás circunstancias que impón unha dinámica histórica en constante aceleración poden cumprir eficazmente o seu compromiso social cos cidadáns.

De seguida exporei, con máis apaixonamento que orde, claridade e inspiración, algunhas propostas concretas para a consideración e análise por parte de todos vostedes, que agardo que sexan benevolentes:

1. Parece non só conveniente senón incluso necesario analizar con sentido crítico a actual organización territorial do Estado. O nacemento de novos ámbitos administrativos (comunidades autónomas, comarcas...) require simplificar e racionaliza-lo actual mapa administrativo local español en prol da economía, da eficacia e da eficiencia económica e social. En calquera caso, mentres tanto, han de se levar a cabo as actuacións necesarias para reforza-los mecanismos de colaboración, coordinación e cooperación interadministrativa para que o aparato administrativo no seu conxunto funcione con idoneidade.

2. Tamén resulta necesaria a clarificación do elenco competencial dos entes locais, o que require diversas actuacións máis fáciles de expor que de materializar:

- A concreción das competencias das distintas administracións territoriais.

- A transferencia á Administración autonómica e estatal dos servizos que actualmente prestan concellos e deputacións, e que non son propios deste ámbito.

- A residencia en sede local dos servizos que se prestan no seu territorio, e que sendo da súa competencia son de titularidade doutra Administración pública.

3. Na tarefa normativa parece aconsellable solicita-la regulación dos seguintes aspectos:

- O réxime xurídico das subvencións públicas, para asegura-lo seu outorgamento conforme criterios obxectivos predeterminados.

- O réxime das facendas locais para obter novos criterios de distribución da participación municipal nos tributos do Estado, que tomen en consideración factores como a dotación de infraestruturas, a dispersión da poboación, o nivel medio dos servizos municipais obrigatorios, a insularidade ou outros que teñan relevancia obxectiva no custo dos servizos prestados. Non ten ningunha xustificación técnica a utilización de criterios tan dispares para fixa-la participación das comunidades autónomas e dos entes locais nos tributos do Estado. Tamén é preciso modifica-los tributos de titularidade local e estatal para evita-la dobre imposición de determinados feitos impositivos ou, cando menos, para asegurar unha adecuada integración.

- A materialización efectiva da participación dos entes locais nos tri-

butos das comunidades autónomas constitucionalmente prevista, regulación que debería outorgarlle a esta participación carácter incondicionado para avanzar na autonomía e na suficiencia dos entes locais e permitir financia-las súas achegas a plans de investimento europeos, estatais, autonómicos ou doutro carácter.

■ O réxime xurídico e económico-financieiro das distintas formas de prestación dos servicios públicos locais e o fomento das mancomunidades, agrupacións ou outras formas asociativas para a prestación de servicios comúns.

■ O desenvolvemento regulamentario da Lei reguladora das facendas locais: tesourería, control e fiscalización.

■ A adecuación do Sistema de Información Contable da Administración Local (SICAL) para que permita o control dos obxectivos programados e a determinación directa do custo e do rendemento dos servicios prestados, e que adapte a complexidade contable ás necesidades de información de cada entidade en función do seu orzamento anual.

■ A participación dos entes locais no deseño e na execución da política rexional europea, nas institucións españolas chamadas a configurar a posición de España ante a Unión Europea e nas institucións europeas directamente.

■ Materializar, coa maior brevidade posible, as normas prevista nas *medidas para o desenvolvemento do Goberno local* e nas bases para o Pacto Local, coas debidas correccións na Lei reguladora das facendas locais para garanti-la súa coherencia (exemplo: gastos plurianuais).

■ O recoñecemento efectivo das diferencias entre os distintos tipos de concellos (capitais de provincia, rurais, turísticos, industriais...) para os efectos de concreta-lo réxime singular das súas competencias e as peculiaridades das súas fontes de financiamento.

■ Adapta-la normativa reguladora do IVE ás peculiaridades dos entes locais, como consumidores finais peculiares.

■ Garanti-la compensación dos beneficios fiscais outorgados en tributos locais polas leis estatais.

4. Os enormes recursos canalizados a través dos fondos europeos e a relevancia das decisións adoptadas en Europa para os intereses que os entes locais representan parecen aconsellar que leven a cabo, ademais, actuacións como as seguintes:

■ Solicita-la súa presenza na Conferencia Sectorial para asuntos relacionados coas comunidades europeas.

■ Reivindica-la súa participación activa na elaboración dos plans de desenvolvemento rexional.

■ Obter información relevante da Unión Europea a través das oficinas de representación autonómica en Bruxelas, mediante a creación de servicios provinciais ou insulares de información e de documentación.

- Solicitar das deputacións e dos cabidos apoio técnico para a xestión e para o seguimento de proxectos susceptibles de financiamento europeo e a cooperación financeira necesaria para a súa viabilidade económica.
- Garantir unha cota de participación municipal no total de recursos de orixe europea asignados ó Estado ou á comunidade autónoma.
- Adapta-la súa xestión cotiá ás posibilidades que a Unión Europea ofrece mediante a programación plurianual das súas actividades e a reflexión previa á súa execución de cales delas son susceptibles de financiamento europeo.

5. Desde a perspectiva local podería resultar oportuno face-las seguintes reflexións:

- A incorporación da planificación estratéxica do territorio como unha forma singular de detectar e maximiza-las potencialidades de crecemento económico e de competir na captación de investimentos e na localización de actividades productivas. Os redactores do informe coñecido como *Europa 2000* felicitan o Concello de Barcelona polo seu *Plan estratéxico Barcelona 2000*. Ademais as cidades que experimentaron un desenvolvemento máis significativo (Singapur, Cleveland, Seattle, Frankfurt) utilizaron este instrumento de diagnóstico e de acción pública.
- A aplicación interna da dirección por obxectivos.
- A colaboración privada na realización de obras e na prestación de servicios locais.
- A utilización dos instrumentos de xestión urbanística como fontes de financiamento municipal ou como medio para a obtención de equipamentos comunitarios básicos.
- O acceso a novas tecnoloxías da información para facilita-la xestión municipal e mellora-la súa relación cos administrados (información a través de Internet de licitacións de obras, de proxectos técnicos, pagamento de tributos a través de teletenda, bases de datos compartidas, información turística, económica ou outras, rexistro de nestación administrativa, etc.). Calquera que sexa a manifestación destas innovacións témo-la obriga de interioriza-los beneficios que poden reportar para a xestión pública local.
- A xestión do cambio da cultura administrativa e a profesionalización dos xestores dos servicios públicos locais: provisión de tódolos puntos de traballo de FHN, elaboración de plans de formación do persoal municipal, avaliación obxectiva do desempeño, retribución variable en función dos resultados da xestión, etc.

6. Tamén desde a perspectiva local, pero en relación coas facendas locais vexo oportuno face-las seguintes reflexións:

- Realizar estudos económico-financeiros dos servicios municipais para coñece-los custos e rendementos de todos eles.

■ Analizar con sentido crítico os servicios municipais que se prestan gratuitamente para asegurar que concorren en todos eles razóns sociais que xustifiquen tal gratuidade.

■ Revisar tódalas bases impositivas dos tributos municipais de maior capacidade recadatoria.

■ Valora-la posibilidade de implantar en maior medida o Imposto sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana, que o contribuínte deducirá posteriormente en gran medida dos tributos estatais (75% de deducción na cota do IRPF).

■ Simplificar e racionaliza-lo sistema tributario municipal: neste apartado teñen cabida actuacións tales como as seguintes:

▮ Substituír aquelas taxas e prezos públicos que xiran sobre a propiedade inmoble (beirís, desaugadoiro de canos...) que teñen escasa capacidade recadatoria e numerosos custos indirectos (de xestión, elaboración e actualización de padróns fiscais, de recadación, de material e de persoal recadador, e de percepción polo cidadán, elevada presión fiscal psicolóxica) por un incremento de equivalente capacidade recadatoria no tipo de gravame do Imposto sobre bens inmobles.

▮ Substituí-las taxas e prezos públicos que gravan directa ou indirectamente a actividade económica (escaparates e vitrinas, rótulos,...) e que representan altos custos indirectos de xestión, de liquidación e de recadación, por un incremento de capacidade recadatoria similar no coeficiente de incremento ou no índice de situación do Imposto sobre actividades económicas.

▮ Só con esta actuación podemos conseguir resultados tales como: redución dos custos de xestión tributaria, simplificación da actividade tributaria municipal, aumento do esforzo fiscal computable para a distribución da participación municipal nos tributos do Estado e flexibilización dos ingresos tributarios, que se adaptan anualmente pola actualización dos valores catastrais e das cotas municipais nas leis estatais de orzamentos e de *acompañamento*, e, ademais, unha maior xustiza no repartimento da carga tributaria por canto os tributos expresados recollen elementos reveladores da capacidade económica do suxeito pasivo.

▮ Coordina-la xestión, recadación e inspección dos impostos locais coa Administración tributaria estatal e autonómica.

▮ Aprobar anualmente, e coa antelación necesaria, un calendario do contribuínte local que permita a coordinación interna dos distintos servicios municipais implicados e a información ó contribuínte que lle permita cumprir-las súas obrigacións tributarias sen demoras nin penalidades.

Respecto dos préstamos vivos das entidades locais, e á vista da situa-

ción actual do mercado financeiro, parece oportuno suscita-la flexibilización dos criterios legais para autoriza-las operacións de refinanciamento que redunden nunha menor carga financeira como consecuencia de tipos de xuro máis reducidos, así como a non esixibilidade de comisións bancarias por cancelación anticipada dos créditos. Tamén debe proporse, ó meu xuízo, a modificación do criterio de cálculo da anualidade teórica de amortización, contida na actual redacción da LRFL co obxectivo de tomar en consideración o prazo de amortización de cada préstamo, pois noutro caso bastaría con ampliar tales prazos de amortización para reducir artificialmente a carga financeira que se debe tomar en consideración para obte-la autorización para concertar novas operacións de crédito.

7. A Unión Económica e Monetaria (UEM) e o Pacto de Estabilidade e Crecemento (PEC) poden implicar, segundo os teóricos das *áreas monetarias óptimas*, dificultades para afronta-los chamados *shocks asimétricos*. Arguméntase que os desequilibrios macroeconómicos (desemprego, inflación...), localizados nun ámbito territorial limitado non serán relevantes para a política monetaria europea, definida desde o Banco Central Europeo e o Sistema Europeo de Bancos Centrais, con carácter global, para o conxunto do territorio. Engádeselle a esta limitación da política monetaria a propia da política orzamentaria do país membro por canto esta debe tomar en consideración o acordado no Pacto de Estabilidade e Crecemento se non quere incorrer nas penalidades previstas neste.

Significa, finalmente, que Europa non conta con instrumentos estabilizadores áxiles dabondo no orzamento europeo (flexibilidade e adaptación dos seus ingresos e gastos ás peculiaridades da conxuntura económica de cada estado membro) que permitan afronta-las situacións descritas. Neste contexto será, pois, particularmente relevante a actuación dos estados membros, das rexións e, por suposto, dos seus entes locais, pois serán estes os que deban afronta-las situacións suscitadas. Isto require de actuacións coordinadas de axencias de desenvolvemento local que poidan adoptar estratexias axeitadas e promover iniciativas locais de emprego.

Cada vez resulta máis evidente que os entes locais poden adoptar decisións que incidan na produtividade das empresas que se sitúan no seu ámbito territorial (favorecendo a dispoñibilidade de activos públicos, infraestructuras comúns, capital financeiro, educación, formación, investigación, capital humano) ou que supoñan vantaxes comparativas relevantes á hora de decidi-la localización de investimentos privados (conectividade, calidade de vida, cohesión económica e social, participación privada na definición das estratexias públicas, normativa reguladora, procedementos burocráticos, tributación local, etc.).

En definitiva, debemos facer compatible o local co global ou non terá sentido ningún deles. É así como se explica a necesidade de integración

dos entes locais en ámbitos supralocais (rexións económicas como o Arco Atlántico) e en ámbitos de decisión estatais ou supraestatais (Unión Europea...). E é por iso polo que os poderes públicos dedican as súas actuais reflexións á globalización económica e ás rexións (Cumio Iberoamericano do Porto).

A cada ámbito correspóndenlle uns cometidos necesarios e complementarios que se interrelacionan constantemente. Canto máis medra unha árbore máis robustas han se-las súas raíces e de feito, para que medre, as súas raíces deben ser máis profundas. Canto maior sexa o ámbito espacial da acción humana (real ou virtual, porque viaxe en coche ou porque navegue por Internet) máis necesitada estará de asenta-las súas identidades básicas e de se enraizaren.

Correspóndelles, así, ós entes locais ser xestores do próximo sen perder a perspectiva do que ocorra nas comunidades autónomas, no Estado, en Europa... no planeta.

Canto máis eficaces sexan no seu labor maior solidez terán as institucións supralocais nas que se integren.

O sistema social debe tender, en definitiva, a funcionar como un sistema dinámico adaptativo harmonioso, parecido ó corpo humano.

Despois de transitar do local ó universal, se non esgotei a súa paciencia xa, debo concluír esta longa exposición, e para non facelo definitivamente fágoo cunha anécdota de emigrantes. Dise na miña terra galega que os emigrantes partían cara a América na crenza de que as rúas estaban alí asfaltadas de ouro. Ó chegaren a terras americanas encontrábanse con tres sorpresas: as rúas non estaban, obviamente, asfaltadas de ouro; tampouco estaban asfaltadas e, ademais, tiñanas que asfaltar eles. Pois ben, o camiño da modernización da Administración local ante os retos que a Unión Europea implica e que o futuro leva consigo, non está feito, hai que facelo e, ademais, debemos facelo entre todos. Máis pronto que tarde. Ese é o noso propio reto persoal e profesional.

Gracias polo seu tempo e pola súa atención.

Aquel que diga *non pode facerse*,
será sorprendido por alguén que o fará.



Santiago de Compostela, novembro 1998

Bibliografía

Como elementos de consulta para coñecer en detalle a situación económico-financiera das entidades locais, pode acudirse á seguinte bibliografía, entre outra:

ÁLVAREZ CORBACHO, *La agonía del municipalismo gallego*, Fundación Caixa Galicia.

La economía gallega. Informe 1995-1996, Fundación Caixa Galicia.

Economía de las corporaciones locales, Consellería de Economía e Facenda.

Memorias e Informes de la Dirección General de Análisis Económico territorial, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Boletín Estadístico del Banco de España.

Nomenclátor del Instituto Nacional de Estadística.

Boletines informativos de la Comisión Europea.