

Curso de verán. Estado autonómico e autonomía local: o pacto local

Cambados, 5 e 6 de agosto de 1997

Avogado | José Ricardo Pardo Gato

Por réxime local enténdese xeralmente un sistema de unidades territoriais cuns límites definidos, unha identidade legal e unha estrutura institucional, poderes e dereitos xerais, un estatuto especial e un grao de autonomía económica ou doutro tipo.

Hoxe debemos de partir do feito evidente de que os concellos e as deputacións constitúen institucións básicas na estruturación do Estado moderno, e é proba diso que os estados máis desenvolvidos son os que implantaron unha máis ampla autonomía local. De aí que a articulación do Estado democrático non poida considerarse completa se só se limita a abordar as relacións entre as comunidades autónomas e as instancias centrais, polo que resulta totalmente indispensable considerar tamén a inserción dos entes locais no sistema institucional.

No noso país, o debate sobre o réxime local desenvólvese en termos eminentemente pragmáticos, non filosóficos: trátase de ver cáles son os problemas técnicos que entraña a prestación dun servizo determinado; cá é o volume de poboación que se pode atender mediante un número dado de recursos materiais e persoais; qué novas demandas e realidades están descoidadas e cómo pode remediarse tal falta de atención. A necesidade de contar cunha Administración local non é meramente teórica, senón que deriva da perentoriedade de dispor dun medio eficaz de levar a cabo importantes servizos públicos que o poder central non podería nin pensar en proporcionar por si mesmo.

A normalización local en España é un proceso compartido polo Estado e polas comunidades autónomas, de acordo coas competencias atribuídas. Pero no caso destas últimas, a citada normalización tamén se enlaza coa posibilidade de xerar unha Administración autonómica indirecta; é dicir, a de lles delegar ou transferir funcións ás entidades locais e non só ás deputacións provinciais.

O denominado pacto local, na marxe da súa oportunidade política, pon de manifesto sobre todo dous aspectos consecuentes: primeiro, a heteroxeneidade territorial e demográfica sobre a que se asenta o Goberno e a Administración local; e segundo, a adecuación do principio de subsidiariedade que faculte de xeito efectivo o exercicio das competencias pertinentes. Deste xeito, as relacións entre os distintos niveis de mesogoberno nun Estado composto teñen que operar dentro dunha precisa institucionalización e, pola súa vez, con eficacia na articulación dos recursos dispoñibles públicos e privados en torno ás demandas das comunidades locais.

* * *

Como desenvolvemento ó polémico tema formulado, nos días 5 e 6 de agosto de 1997, organizado pola Escola Galega de Administración Pública, en colaboración co Excmo. Concello de Cambados e a Excmo. Deputación Provincial de Pontevedra, tivo lugar, no Auditorio da Casa do Concello de Cambados, un concorrido e interesante curso de verán sobre o "Estado Autonómico e autonomía local: o pacto local", que tiña por obxecto analizar e debater sobre a virtualidade do pacto local dende as súas distintas perspectivas constitucional, xurídico-administrativa, económico-financeira e funcional, así como suscita-la reflexión e o intercambio de opinións respecto do tema por parte das administracións central, autonómica e local, implicadas no dito pacto.

A coordinación do curso correu a cargo de **Pablo González Mariñas**, profesor titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela, quen ademais exerceu como un dos relatores e inaugurárono **Domingo Bello Janeiro**, director da Escola Galega de Administración Pública, e **Francisco Villar García-Moreno**, secretario de Estado para as administracións públicas.

O profesor Bello Janeiro, despois de dedicarlles unhas palabras de gratitude ós asistentes, destacou o interese espertado na opinión pública polo tema obxecto de estudio e manifestou que a aposta pola Administración local será unha das pautas de actuación da EGAP, porque as entidades locais son a Administración do futuro, ó estaren chamadas para desenvolveren un papel cada vez máis importante na vida dos cidadáns, posto que son os concellos os que se dedican a xestionar os servizos imprescindibles e están máis próximos ó cidadán.

Pola súa parte, Francisco Villar comezou felicitando a EGAP e o Concello de Cambados pola organización dun curso con tan ilustres relatores e sobre un tema de tanta transcendencia e actualidade no momento presente de desenvolvemento do Estado autonómico.

Xa na temática do curso, destacou o feito de que os concellos e as deputacións son institucións básicas na estruturación do Estado moderno, así é proba evidente disto que os estados máis desenvolvidos son os que implantaron unha máis ampla autonomía local. Por isto, a articulación do Estado democrático non pode considerarse completa se só se limita a abordar as relacións entre as comunidades autónomas e as instancias centrais, é indispensable considerar tamén a inserción dos entes locais no sistema institucional.

Segundo Francisco Villar, a Administración local conforma o terceiro nivel territorial da nosa estrutura de goberno e Administración, xunto co Estado e as comunidades autónomas, e como tal ten o seu recoñecemento no título VIII da Constitución.

As competencias que constitucionalmente se lles atribúen a estes entes son as necesarias para a xestión dos seus propios intereses, o que se traduce nun recoñecemento constitucional da súa responsabilidade na prestación de servizos públicos.

Polo tanto, as administracións públicas deben trasladarlle o protagonismo na xestión a quen debe telo, comunidades autónomas e corporacións locais, e reorientar a organización da Administración xeral do Estado ás novas funcións que lles toca desempeñar, sen que se produzan duplicidades nin solapamentos.

Para isto cómpre actuar nun dobre sentido, orgánico e funcional, sobre a Administración xeral do Estado para adecuala ó novo marco no que debe desenvolve-la súa actividade.

En concreto, esta adecuación do aparato estatal xa deu o seus primeiros pasos por mor do proceso de reestructuración da Administración central do Estado, realizado en agosto do ano pasado e, moi especialmente, coa aprobación da Lei de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado, a LOFAXE, e do Real decreto de integración dos servicios periféricos da Administración xeral do Estado, aprobado no último Consello de Ministros en desenvolvemento das previsións desta norma.

Este proceso vese complementado por outros proxectos lexislativos, algúns xa en trámite parlamentario, como a Lei do Goberno, e outros aínda en estudio, como a reforma da Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, ou en fase de borrador de anteprojecto, como o Estatuto básico da función pública, cos que se opera unha reordenación global e en profundidade da estrutura e métodos de funcionamento da Administración xeral do Estado, inspirada polos principios de Administración única e de subsidiariedade na prestación dos servicios.

Este concepto de Administración única supón que a maior proximidade dos entes locais ós intereses cidadáns debe te-lo seu reflexo nunha descentralización de funcións naqueles, que ha de facerse desenvolvendo tódalas posibilidades de delegación de competencias estatais ou autonómicas no seu favor e, abordando, se cómpre, as reformas legais necesarias para alcanzar este obxectivo; e que require, ó mesmo tempo, da dotación dos medios económicos necesarios para poder levar a cabo estas funcións.

A demanda de lle dar un impulso ó ámbito da acción dos gobernos locais, para contribuír ó fortalecemento da organización territorial do Estado e dotar de novos mecanismos as corporacións locais, foi obxecto de estudio e de traballo conxunto entre os representantes da Administración do Estado e da Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP).

A iniciativa levada a cabo na Asemblea Extraordinaria da FEMP, que tivo lugar a finais do ano 1993 na Coruña, definiu o obxectivo da consecución dun pacto local que clarificase o ámbito competencial da Administración local.

Así, con data do 24 de setembro de 1996, a Comisión Executiva da FEMP aprobou un documento denominado "Bases para el Pacto Local", no que se concretaban unha serie de materias

coas que se podería amplia-lo núcleo competencial dos entes locais.

De acordo con Francisco Villar, o Pacto Local deberá de respectar, en calquera caso, a vontade das comunidades autónomas e non invadi-las súas competencias. Serán os gobernos autonómicos os que terán a potestade de decidir se delegan ou lles transfiren ós concellos a execución dalgunhas das súas competencias. O obxectivo do Pacto Local debe ser reduci-la Administración, servir mellor os cidadáns e evitar duplicidades, pero serán os seus protagonistas os que terán que decidilo, para o cal contarán con todo o apoio que dende a Administración xeral do Estado poida dárselles.

Tras estas palabras de apertura, o primeiro relatorio do curso, titulado "Estado autonómico e autonomía local: Problemática xeral", desenvolveuno **José Luis Meilán Gil**, rector da Universidade da Coruña, nos termos que seguen:

Un primeiro elemento para reformula-la concepción do réxime local proporciona o dato formal da súa situación no Texto constitucional: aparece regulado no título VIII dedicado a "A organización territorial do Estado". Tal dato formal era inequívoco na anterior Lei orgánica do Estado: o título VII dedicábase á Administración do Estado e, o título VIII á Administración local. Non había dúbidas acerca da intención teórica do lexislador de separar ámbalas dúas administracións; outra cousa era que aquela diferenciación tivese transcendencia práctica.

A Constitución de 1978 é explícita polo que se refire ó lugar reservado nela para a regulación da Administración local; esta expresión aparece á fronte do capítulo segundo do título VIII, o capítulo primeiro do cal (Principios xerais) tamén a regula. Non existe no resto da Constitución un epígrafe dedicado literalmente á Administración do Estado, e isto deu lugar a interpretacións conducentes a seguir afirmando a unidade da Administración pública.

Non obstante, hai máis dunha Administración personificada cá Administración do Estado. Existe unha pluralidade de administracións públicas: a afirmación é clásica e aceptable na actualidade. O que a Constitución cambiou decisivamente é a relación entre elas e non parece aceptable a redución á unidade que un sector da doutrina española segue mantendo; porque a Administración do Estado e dos entes locais non responde ós mesmos principios.

A xurisprudencia do Tribunal Constitucional, recaída na materia, permite confirmar que os entes locais, de acordo coas previsións constitucionais, se encadran na organización do Estado

e máis concretamente no sistema de distribución de poderes. A correlación non se realiza entre Administración directa (do Estado), e indirecta (local), senón entre o titular da soberanía (o Estado), os da autonomía política (comunidades autónomas) e os da autonomía administrativa (entes locais).

Por outra parte, respecto da vertebración intracomunitaria, resulta evidente, de acordo co relator, a necesidade de introducir algún cambio nas estruturas tradicionais das administracións local e estatal, cando entre o nivel nacional e o local aparece a Comunidade Autónoma.

É tamén unha esixencia recoñecida polo Tribunal Constitucional, intérprete supremo da Constitución, ó referirse ó "límite constitucional desta reestructuración das autonomías locais"¹.

O punto de partida ha de vir proporcionado, en primeiro termo, polo bloque de constitucionalidade –Constitución e estatutos–. Do artigo 103 da CE pode deducirse a opción pola descentralización cando con iso se consiga que a Administración sexa máis eficaz.

En segundo termo, na actualidade, polo que dispón a Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local (LBRL), o seu artigo 2.1 concreta as determinacións do bloque de constitucionalidade segundo o cal a lexislación, tanto do Estado como das comunidades autónomas, ha de aseguralo de feito de municipios e provincias a "intervir en cantos asuntos afecten directamente ó círculo dos seus intereses", para o que é necesario que se lles atribúan "as competencias que proceda en atención ás características da actividade pública de que se trate e á capacidade de xestión da entidade local, de conformidade cos principios de descentralización e de máxima proximidade da xestión administrativa ós cidadáns". Tampouco debe esquecerse como elemento normativo a Carta europea de autonomía local, asinada o 15 de outubro de 1985 e aprobada e ratificada o 20 de xaneiro de 1988². O seu artigo 4º.3 establece que "o exercicio das competencias públicas debe, de modo xeral, incumbirlles preferentemente ás autoridades máis próximas ós cidadáns".

Por último, segundo Meilán Gil, parece obvio que a reestructuración local sexa diferente en Cataluña e no País Vasco, onde respectivamente existe unha tradición anti e pro provincial, tamén en Castela ou Andalucía e, en Galicia; nesta existen máis da metade de tódolos núcleos de poboación de España cun fenómeno de asentamento disperso fronte ó concentrado daquelas comunidades autónomas.

Na sesión da tarde do día 5 interveu **Pablo González Mari-**

¹ STC do 28 de xullo de 1981.

² BOE do 24 de febreiro de 1989.

ñas, profesor titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela, quen disertou sobre a “Perspectiva constitucional e xurídico-administrativa do pacto local”.

Iniciou a súa intervención con dúas afirmacións previas. A primeira, que a problemática do “pacto local” non é un problema máis dos moitos que suscita a organización do Estado, senón unha oportunidade histórica de conseguila modernidade organizativa de España. A segunda, que en moitas ocasións o tema do “pacto local” se aborda sen captar toda a súa dimensión: o que está en xogo é a propia vida local, a participación, a proximidade democrática dos poderes públicos, valores todos eles superiores á xestión eficaz das competencias. O “pacto local” non é tanto unha cuestión de porcentaxes como tratar de devolverlles ós entes locais o seu grao de protagonismo, o seu rango político.

Seguidamente, o relator expuxo a secuencia histórica de cómo foi evoluíndo o proceso de organización no seo do Estado, poñendo o punto de inflexión nalgúns dos problemas existentes.

A Constitución definiu un sistema estrutural e competencial organizado en tres niveis territoriais: estatal, autonómico e local, e definiu as competencias estatais e autonómicas, pero incorren nunha grande vaguidade na determinación das competencias dos entes locais. Desde este punto de vista, a Constitución estableceu un sistema aberto e evolutivo, de progresivo desenvolvemento; de maneira que, por unha parte, previu transferencia do Estado ás comunidades autónomas, e abriu polo tanto un proceso de consecución gradual de maior autonomía por parte destas, e, por outra parte, definida a autonomía local, deixou a determinación precisa das competencias dos entes locais en mans do lexislador estatal e autonómico.

Así, abriuse un período de desenvolvemento, de axustes, competencial, organizativo e funcional, moi marcado pola tensión Estado-comunidades autónomas e polas escasísimas transferencia ós entes locais (concellos ou deputacións), tanto provenientes do Estado como das comunidades autónomas.

No ámbito lexislativo da Comunidade Autónoma nesta materia, hai unha nula vontade de transferencia ós concellos, e existe algunha sensibilidade maior respecto das transferencia ás provincias ou comarcas. Así, tódalas leis comunitarias optaron decididamente por un sistema organizativo autonómico centralizado. É dicir, non se regulan con xenerosidade as transferencia ós concellos e deputacións; pola contra, absórbense dende a Comunidade Autónoma materias que as deputacións viñan exercendo, historicamente, de xeito exclusivo.

En definitiva, todo este período determinou unha ausencia de atención e de protagonismo dos entes locais.

Cando se alude á necesidade de completa-lo progresivo deseño do novo Estado, coa secuencia Constitución-pactos e acordos autonómicos-pacto local, estase avogando por dota-lo sistema que deseña a Constitución, en canto ós poderes territoriais, de integridade, harmonía e funcionalidade de todo o sistema.

Probablemente, avanzado xa o proceso de consolidación do Estado autonómico, atopámonos nun novo marco onde as cousas son distintas. A tensión competencial Estado-comunidades autónomas xa non é tan radical, os procesos de transferencias ás comunidades autónomas están máis avanzados. Esa tensión competencial vaise producir de xeito moi especial coas comunidades autónomas, son estas as que en maior medida lles van ter que transferir e delegar competencias ós entes locais e exercer internamente a colaboración e a cooperación administrativa con tales entes.

Por outra parte, dende a Constitución ata o día de hoxe as corporacións locais realizaron unha grande tarefa, e satisfíxeron multitude de necesidades e de carencias que moitas veces non se atopaban nin sequera dentro do seu propio ámbito competencial, como, por exemplo, a universalización do ensino, temas de política de vivenda, saúde, etc.

A autonomía local é o mellor procedemento para responder ós problemas de cada comunidade, non existe ningunha institución coma os entes locais na que haxa unha transparencia máis grande no ámbito orzamentario e de gastos.

Por último, González Mariñas referiuse ós criterios que deberían rexer este proceso e, ás técnicas xurídicas que habería que poñer en práctica para levalo a cabo.

En primeiro lugar, a Administración local non é só Administración, polo tanto hai que posibilita-la elaboración de políticas propias por parte dos entes locais coa atribución propia de competencias.

En segundo lugar, esa asignación de competencias debe de efectuarse a título de propias, sen restriccións que minoren a efectividade da autonomía local.

En terceiro lugar, cómpre elimina-las tutelas que aínda someten a Administración local, xa sexa ás do Estado ou ás das comunidades autónomas.

En cuarto lugar, debería evitarse que os principios de cooperación e de colaboración interadministrativa devehían sistematicamente en convenios, porque isto podería encubrir novas tutelas.

E, en quinto lugar, non prever por vía pacto local ningunha competencia ou nova responsabilidade local que non veña acompañada dos medios económicos e financeiros suficientes para o seu eficaz desenvolvemento. Sen autonomía financeira non pode existir, obviamente, autonomía administrativa e política.

Jesús Palmou Lorenzo, conselleiro de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, abriu a segunda xornada do curso de verán cun relatorio titulado "A Lei de Administración local de Galicia".

Comezou a súa exposición manifestando que foi un dos inspiradores da Lei 5/1997, do 22 de xullo de Administración local de Galicia, lei con máis de trescentos artigos, que elaborou, na súa totalidade, o persoal da Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, sen que interviñese ningún gabinete externo.

A distribución de competencias que sobre o réxime local contén a Constitución española realízase mediante un diferente protagonismo normativo do Estado e das comunidades autónomas, de tal xeito que lle atribúe ó Estado a determinación das bases de réxime local e ás comunidades autónomas o desenvolvemento normativo.

Así pois, establecidas as bases do réxime xurídico da Administración local pola Lei 7/1985, do 2 de abril, con base nos principios de autonomía e suficiencia financeira³, o campo normativo da Comunidade Autónoma de Galicia é o que se deduce dos artigos 27.2, 40, 2.3 e da disposición adicional 3^a do Estatuto de autonomía de Galicia, é dicir, regulación da organización territorial propia de Galicia, creación de agrupacións baseadas en feitos urbanísticos ou noutros de carácter internacional, alteración dos termos municipais, as funcións que sobre o réxime local lle corresponden á Comunidade Autónoma e a coordinación da actividade de certificacións provinciais en canto esta actividade afecte ó interese xeral da Comunidade Autónoma.

Dentro deste marco normativo e competencial, a Lei de Administración local de Galicia regula os datos de identidade de Galicia e a súa evolución histórica, o seu idioma propio, a Administración local, o seu territorio, a súa poboación, a organización propia, as competencias dos distintos entes, as relacións interadministrativas, actividades e contratacións das entidades locais e as facendas locais. É, polo tanto, unha regulación completa, que en parte reproduce o articulado da Lei de bases de réxime local.

A organización territorial constitúe un dos aspectos máis criticados durante o proceso de discusión desta lei no Parlamento

³ Principios que veñen propostos pola Constitución pero que ademais constitúen unha esencia do interese local.

de Galicia, crítica que se centrou en que a lei non regula o funcionamento e a estrutura das parroquias e que tampouco fai referencia ningunha á comarca.

Respecto da parroquia, o artigo 1.2 da lei establece que as parroquias rurais galegas terán a consideración de entidades locais territoriais e gozarán de autonomía para a xestión dos seus intereses patrimoniais, se ben no marco do que determine unha futura lei do Parlamento de Galicia. En consecuencia, a Lei de Administración local de Galicia dota a parroquia de personalidade xurídica e autonomía para administrar os seus intereses patrimoniais, facultades que terán que desenvolverse nesa futura lei específica.

Polo que se refire á comarca, en contra do que acontece coa parroquia, a lei non contén ningún artigo que a regule, fundamentalmente polas seguintes razóns:

En primeiro lugar, porque cando o Goberno galego elabora o Proxecto de lei de Administración local de Galicia xa existía unha lei, aprobada no Parlamento, de desenvolvemento comarcal de Galicia, unha lei na que a comarca se concibe como área territorial de actuación para a administración económica dos recursos, pero que non estaba dotada de personalidade xurídica.

En segundo lugar, na situación actual na que inciden sobre un mesmo territorio catro administracións distintas⁴, crear un novo ente administrativo que estaría interposto entre o concello, a deputación e a comunidade autónoma non parece o máis axeitado. A posible creación das comarcas como entes xurídico-administrativos ten que partir dun amplo proceso de racionalización das restantes administracións, o que loxicamente non é competencia da Comunidade Autónoma de Galicia e que, mesmo, incidiría nunha reforma constitucional.

En terceiro lugar, existen tamén razóns económicas. Segundo un estudio da Consellería da Presidencia, a implantación do réxime administrativo de comarcas en Galicia tería un custo superior ós cinco mil millóns de pesetas.

En cuarto lugar, a experiencia de Cataluña, que ata hoxe é a única comunidade autónoma que foi dotada cunha organización administrativa comarcal, non é todo o positiva que se esperaba.

En quinto lugar, Asturias promulgou unha lei de comarcalización no ano 1986 na que se formula a creación de comarcas de maneira voluntaria. Nembargantes, ata o día de hoxe ningún concello asturiano optou pola fórmula de crear unha Administración comarcal. Situación similar foi a acontecida en Aragón.

⁴ A Administración do Estado, a Administración da Comunidade Autónoma, a Administración provincial e a Administración do propio Concello.

Por estas razóns, segundo Palmou Lorenzo, non era conveniente dota-la comarca de personalidade xurídica e facer unha regulación dela na Lei de Administración local de Galicia; sen prexuízo de que, de acordo co que establece o artigo 40 do Estatuto de autonomía, se no seu día se producise esa racionalización administrativa, tamén se puidese, mediante unha lei, regula-la comarca e dota-la de personalidade xurídica.

Outro aspecto que o conselleiro salientou da lei foi o relativo ós procedementos de deslinde, segregación, fusión e incorporación de municipios. Neste sentido, a lei facilita a fusión e a agrupación de municipios e dificulta a segregación, como corresponde nunha comunidade autónoma con pequenos municipios e cunha forte dispersión de poboación. Así, créase a Comisión Galega de Delimitación Territorial e dispónse a elaboración dun mapa municipal de Galicia.

Outra novidade que introduce a lei, e que tamén foi obxecto de atención, é a regulación que no artigo 74, e coa rúbrica de "grupos políticos", se considera, a cal impide que un concelleiro adscrito a un grupo municipal ó inicio da lexislatura poida cambiar a outro grupo político durante o seu mandato.

En materia de competencias propias das administracións locais, a lei transcribe as que aparecen recollidas na Lei de bases, e inclúe dúas máis, en concreto, a da alínea a), execución de programas propios destinados á infancia, xuventude, muller e terceira idade, e a alínea e), participación na formación de activos e desempregados. Con estes dous novos apartados o que pretende a lei é outorgarlles unha maior dimensión social ás funcións e competencias dos concellos.

En canto a servizos mínimos, recóllense, en parte, os que figuran na Lei de bases, pero introdúcese unha novidade por canto se establece como servizo mínimo a recollida selectiva de lixo. No Plan de residuos sólidos-urbanos de Galicia prevese que a implantación da recollida selectiva en tódolos concellos debe facerse con cargo á Administración autonómica e, no seu caso, á Administración provincial.

Por outro lado, a lei regula réximes municipais especiais nos seus artigos 88 e seguintes, para os distintos concellos de Galicia, e clasifícaos en históricos, turísticos, industriais, rurais... Prevese, así mesmo, a posibilidade dun réxime especial para concellos de máis de 75.000 habitantes e un estatuto especial para a cidade de Santiago de Compostela como capital das institucións autonómicas.

Con respecto á regulación da provincia, as deputacións asumen a obriga de participaren na elaboración e xestión dos plans

de desenvolvemento comarcal. Estes plans, que elabora a Xunta de Galicia coa participación de deputacións e concellos, serán marco de referencia para a elaboración dos plans de cooperación de obras e servizos, e introducirán así un importante elemento de coordinación das distintas administracións en materia de planificación. Como mecanismos específicos de coordinación establece, por un lado, que os plans das deputacións en materia de cooperación económica coas entidades locais, calquera que sexa a súa denominación, se poñerán en coñecemento da Xunta de Galicia e da Comisión Galega de Cooperación Local antes da súa aprobación, e por outro lado, o artigo 112.2 establece que as administracións públicas imputadas procurarán a elaboración dun plan único no que se funden os investimentos públicos, plan que coordinará a Xunta de Galicia co apoio da Comisión Galega de Cooperación Local.

Así mesmo, tamén, na regulación das deputacións a lei tivo en conta a doutrina xurisprudencial sentada polo Tribunal Constitucional nas sentencias relativas ó recurso presentado contra o artigo 32 da Lei de bases e o presentado contra a Lei das deputacións catalanas, recursos ambos nos que o Tribunal Constitucional confirmou sen paliativo a autonomía das deputacións provinciais.

Por outra banda, a lei pon de manifesto expresamente que as leis sectoriais de acción pública poderán encomendarlle á Xunta de Galicia a coordinación da actividade dos entes locais por medio de plans sectoriais de coordinación.

Finalmente, a lei, que cumpre co mandato estatutario en materia de coordinación de deputacións, dispón a obriga de uni-los orzamentos das deputacións provinciais cos da Xunta de Galicia, así como a súa remisión ó Parlamento de Galicia e á Comisión Galega de Cooperación Local.

Como principios de actuación das administracións galegas nas súas relacións interadministrativas, na lei establécese a liberdade institucional respecto do exercicio das competencias que lles corresponden, a cooperación, colaboración e auxilio, que regulan os mecanismos para levalos a cabo.

Así mesmo, a lei fomenta o asociacionismo municipal como fórmula máis axeitada para que os concellos poidan satisfacer con maior eficacia, e dentro do principio de respecto á autonomía municipal, as necesidades e servizos que os cidadáns demandan e teñen a obriga de prestar.

A lei regula de maneira pormenorizada, e sen parangón con ningunha outra lei de réxime local, as mancomunidades de municipios, impulsa a creación de mancomunidades (art.

135) e obriga á Xunta de Galicia a prestar asistencia técnica e xurídica para a constitución e o funcionamento da mancomunidade.

En materia de asociacionismo e cooperación local, a lei tamén regula a figura dos consorcios locais, consorcios que as corporacións foron formando entre si, con outras entidades públicas, ou, mesmo, con entidades privadas, sempre que estas non teñan ánimo de lucro e persigan fins de interese público.

Polo que se refire á organización da Administración local, destaca o absoluto respecto á autonomía municipal, que proclama a potestade de autoorganización dos concellos dentro dos principios de eficacia, xestión, economía e participación cidadá.

Por último, Palmou Lorenzo referiuse de xeito expreso ó “pacto local” e, para responder ás voces críticas que versaban sobre a non regulación de tal pacto na Lei de Administración local de Galicia, manifestou que o “pacto local” non é unha cuestión de regulación lexislativa, senón que o “pacto local” é un acordo entre Administración do Estado-Administración autonómica-Administración local, a través do cal unha serie de competencias que actualmente lle veñen atribuídas á Administración do Estado e á Administración autonómica pasarán a ser desempeñadas polas administracións locais e, máis concretamente, polos concellos. Se isto é así, o “pacto local” non se pode regular nunha lei; en todo caso, a lei o que ten que establecer son os mecanismos que fagan posible ese pacto e que se poida levar a bo fin. Así, a lei de Administración local de Galicia regula dunha maneira exahustiva e completa tales mecanismos, sempre e cando se produza o referido acordo.

Como colofón a este interesantísimo curso, tivo lugar unha mesa redonda, da cal o tema obxecto de debate versou sobre “O estado actual dos traballos para a materialización do pacto local e a súa perspectiva futura. Visión do pacto desde Galicia”. A mesa, moderada polo director da Escola Galega de Administración Pública, contou coa opinión cualificada de ilustres participantes.

A primeira intervención correspondeulle a **Julio Álvarez Núñez**, presidente da FEGAMP, quen despois de realizar unhas reflexións iniciais, nas que afirmou que a autonomía da Administración local está amparada no artigo 140 da Constitución española e defendeu a soberanía local dende un punto de vista práctico amparada no artigo 103, sinalou que a Administración é eficaz cando se cumpren os tres requisitos seguintes:

1. Unha Administración próxima ó cidadán.
2. Control de gastos e custo económico *in situ*.

3. Participación do cidadán na vida social.

Se se cumpren estes requisitos a conclusión que se alcanzaría sería o aforro, dende un punto de vista económico, e unha mellor satisfacción das necesidades que se lles presenten ós cidadáns.

A Administración máis próxima ó cidadán é a Administración local, que posúe un soporte xurídico fundamental para recibir as necesarias competencias e para prestarlles servizos prácticos ós cidadáns: orde pública, medio ambiente, información ó cidadán.

Segundo Álvarez Núñez, debe fuxirse dunha Administración local que estea a mercé dos avatares políticos do goberno de quenda, o cal amosa unha certa reticencia á hora de ceder competencias. Isto débese ás seguintes razóns: certos axentes políticos temen perder a súa hexemonía, parécelles que perdendo control económico perden poder; falta de desenvolvemento da normativa sectorial; medo a que os pequenos municipios non sexan capaces de autogobernarse. De aí a necesidade do "pacto local", que ten como obxectivo deslindar as competencias dos distintos entes administrativos que forman parte do Estado. Neste sentido, os municipios son pequenos estados dentro das autonomías e por isto deben participar dos ingresos dos tributos das administracións autonómicas, conseguirase con iso que sexan máis áxiles, para contribuír a mellorar a calidade de vida dos cidadáns.

O seguinte en toma-la palabra foi Francisco Tomey, presidente da Deputación de Guadalaxara e vicepresidente da Federación Española de Municipios e Provincias, que se pronunciou nos seguintes termos:

Creamos un Estado apoiado en tres bases: un Estado central, descentralizado en dezasete comunidades autónomas e as corporacións locais.

Coa chegada da democracia xurdiron unha serie de demandas por parte dos cidadáns que levaron os municipios a asumiren maiores competencias e obrigas. Tales obrigas deron lugar a un maior déficit nos municipios, polo que non poden nin deben asumir maiores competencias das que sexan capaces de desenvolver.

A lei de facendas locais, as leis de acompañamento, leis de contratos das administracións públicas e a Lei de bases do réxime local non foron suficientes, polo que se fixo necesaria a organización e a realización dunha asemblea na Coruña para darlle vixencia e sacar adiante o "pacto local" e as reivindicacións dos cidadáns.

O marco global do “pacto local” está baseado fundamentalmente nos principios de eficiencia e eficacia, e pretende finalmente darlles rendibilidade ós gobernos locais. Para a súa consecución sería necesaria a intervención das federacións rexionais, así como unha reforma da Lei de facendas locais e das leis autonómicas.

Seguidamente, **José Manuel Piñeiro Amigo**, secretario da FEGAMP, co fin de afondar no que expuxeron os seus compañeiros de mesa, explicou que para centra-lo tema obxecto de debate hai que partir do artigo 142 da Constitución española, no que se establece que “as facendas locais deberán dispor de medios abondos para o desempeño das funcións que a lei lles atribúe ás corporacións respectivas e nutriranse fundamentalmente dos tributos propios e da participación nos do Estado e nos das comunidades autónomas”. Sen embargo, atopámonos con que os municipios asumiron competencias que non estaban previstas nas leis, de maneira que se lles presentaron problemas de financiamento, ó asumiren a prestación de servizos públicos que non lles correspondían.

De acordo con Piñeiro Amigo, hai que dar un paso máis e avanzar cara á redistribución de competencias; a Administración local non pode asumir competencias que non estean financiadas; a transferencia de competencias e a conseguinte prestación de servizos públicos que non lle corresponda por lei deben de estar pagados, posto que a transferencia dun concreto servizo público leva aparelada custos que deben estar o suficientemente financiados.

A seguinte intervención correu a cargo de **Teresa Carballeira**, profesora titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela, quen se detivo nas virtudes e nos aspectos negativos do “pacto local”.

Segundo a profesora, o “pacto local” supón as seguintes virtudes:

1. O movemento de emancipación dos entes locais.
2. O deslindamento de competencias. É de suma importancia que se redefina o ámbito competencial dos entes locais.
3. A vertente política do “pacto local” e a lexitimación dos entes locais perante o Tribunal Constitucional.

Pero o “pacto local” tamén suscita aspectos conflictivos:

1. En canto ó contido do “pacto local”, o “pacto” non só esixe descentralización e transferencia, senón tamén desconcentración funcional e institucional.
2. Trátase de ampara-la autonomía local dentro do “pacto

local", pero non debe de entenderse por autonomía o concepto de independencia.

3. O "pacto local" é un pacto de municipios, aínda que en liñas xerais se fala de entes locais. Nembargantes, séguese sen defini-lo papel da provincia e das deputacións provinciais.

4. No "pacto local" non se reivindicán os mecanismos de cooperación e de coordinación administrativa.

5. Dentro do ámbito político, no "pacto local" falta a configuración dun foro ou acordo político no que se realocice a Administración local.

A continuación, **Roberto Luis Blanco Valdés**, catedrático de dereito constitucional da Universidade de Santiago de Compostela, tratou na súa intervención fundamentalmente dúas cuestións: en primeiro lugar, a necesidade de enmarcarlo no contexto político no que xorde o "pacto local"; en segundo lugar, fixo fincapé en aspectos concretos do pacto local.

No tocante á primeira, o "pacto local" encádrase no marco constitucional, na construción dun Estado democrático e autonómico que viña sendo aprazado en España durante os séculos XIX e XX, porque non había posibilidade de creala democracia sen unha descentralización política.

Cando se elabora a Constitución créanse tres niveis de poder: central, autonómico e local, coa particularidade de que é España o único país de Europa no que se parte dun Estado unitario para proceder á súa descentralización.

Respecto de aspectos concretos do "pacto local", o profesor Roberto Blanco realizou as seguintes consideracións:

a) O "pacto local" ten como elemento central a descentralización, aínda que en determinadas materias (urbanismo) presente problemas.

b) En canto ó aspecto financeiro, formula-la corresponsabilidade fiscal. Non só o Estado central debe se-lo único recadador se todos gastan.

c) En canto á relación entre as comunidades autónomas e os municipios, debe alcanzarse unha coordinación garantida, para non facer depender esta coordinación da vontade política de quenda.

d) En último lugar, elaborar un pacto que permita a redistribución de competencias.

Por último, despois dun intenso e ilustrativo coloquio aberto entre os participantes da mesa redonda e o público asistente á sala, **Dositeo Rodríguez Rodríguez**, conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia, proce-

deu á clausura oficial do curso, agradecendo e felicitando ó Excmo. Concello de Cambados, á Excmo. Deputación Provincial de Pontevedra e á Escola Galega de Administración Pública, na persoa do seu director, a organización e a realización do devandito curso.

O curso de verán "Estado autonómico e autonomía local: o Pacto Local" supuxo unha manifestación máis da EGAP na súa aposta decidida pola Administración local. Este curso enmárcase dentro do proceso global de realización e execución do Pacto Local e os traballos aquí comentados serven e servirán de referencia para a consecución final do mesmo.

As entidades locais constitúen a Administración do futuro, ó estaren chamadas para desenvolver un papel cada vez máis importante na vida dos cidadáns, posto que son as deputacións provinciais e, fundamentalmente, os concellos os que se dedican a xestionar os servizos imprescindibles e están máis próximos ó cidadán.

A delegación en mans dos entes locais de competencias, xa sexan do Estado como das comunidades autónomas, constitúen a clave de bóveda de toda a configuración da Administración única.

En conclusión, pódese afirmar que a tensión actual, que na esfera das administracións locais existe na España autonómica, se sitúa en torno á articulación do binomio comunidades autónomas-entidades locais, por un lado, e á integración das grandes cidades no espectro europeo, de acordo co artigo 3B do Tratado de Maastricht e o desenvolvemento do principio de subsidiariedade. 