

SEMINARIO GALEGO-LUSO SOBRE FORMAS DE XESTIÓN DOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCAIS

(Deputación Provincial de Lugo, 22 e 23 de setembro de 1999)

Ana M.^a Giráldez Riveiro

Bolseira de colaboración en tarefas
de estudo e de investigación da EGAP

No salón de sesións da Deputación Provincial de Lugo tivo lugar, os días 22 e 23 de setembro de 1999, o Seminario galego-luso sobre formas de xestión dos servizos públicos locais. Coa realización deste seminario, a Escola Galega de Administración Pública propúxose clarexalo panorama, desde a perspectiva do dereito comparado vixente en Galicia e na Rexión Norte de Portugal, dun tema básico para a Administración local, como é o das formas de xestión dos servizos públicos.

Os servizos que lles brinda a Administración local ós cidadáns deben ser da maior calidade posible en todas e en cada unha das áreas municipais. Xorde daquela, de maneira case inevitable, o tema da xestión dos ditos servizos. Neste seminario estudiáronse con especial interese as formas indirectas de xestión dos servizos públicos locais, en concreto, figuras como a concesión, as empresas de economía mixta e todo o que rodea a contratación da xestión dos servizos públicos locais tanto en Galicia como en Portugal, coa esperanza de que as reflexións e as retribucións alí realizadas fosen de utilidade para os técnicos municipais de ámbalas dúas rexións e, en definitiva, para tódolos implicados dalgunha maneira na busca do benestar social.

Mércores, 22 de setembro

Sesión de apertura: Domingo Bello Janeiro, director da EGAP, Júlio Pereira e Faustino Martínez, coordinadores do seminario e Francisco Cacharro Pardo, presidente da Deputación de Lugo, a quen lle correspondeu a inauguración do seminario.

As primeiras palabras do seminario correspondéronlles ós seus coordinadores Júlio Pereira, en representación da Rexión Norte de Portugal, e Faustino Martínez, pola parte galega. Ámbolos dous amosáronlle o seu máis sincero agradecemento á EGAP pola oportunidade de analizar comparativamente as experiencias galega e portuguesa na xestión dos servizos públicos locais.

Domingo Bello Janeiro, director da Escola Galega de Administración Pública, destacou o esforzo que a Xunta de Galicia e a Comisión de Coordinación da Rexión Norte de Portugal veñen realizando desde hai tempo en materia de cooperación transfronteiriza. Ámbalas dúas rexións estanse a converter nun dos exemplos máis significativos do que se pode entender como unha auténtica experiencia de cooperación transfronteiriza. Neste sentido sinalou a necesidade de políticas de coordinación entre os estados limítrofes das rexións fronteirizas centradas fundamentalmente en bases rexionais e locais. Desde esta perspectiva, a aposta pola Administración local foi unha das pautas de preferencia para a EGAP nestes últimos anos xa que as entidades locais están chamadas a se-la Administración do futuro.

Francisco Cacharro Pardo, presidente da Deputación de Lugo, nas súas palabras de inauguración quixo sinala-la oportunidade que para a cidade de Lugo representa a realización deste seminario e amosou as súas esperanzas de que o dito evento se converta na base para futuros encontros. Así mesmo, destacou o crecente protagonismo da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal e a importancia da xestión dos servizos públicos locais para ámbalas dúas rexións.

Intervención de Francisco Sosa Wagner, catedrático de dereito administrativo da Universidade de León

O profesor Sosa Wagner foi o encargado de pór enriba da mesa o primeiro tema do día, *as concesións administrativas*. No comezo da súa exposición lembrou as normas e os conceptos básicos para presentar despois algún dos problemas actuais da concesión administrativa. Para o relator, a concesión administrativa é a que lles dá soporte xurídico ós servizos públicos locais. A través desta figura fixéronse e fanse grandes fortunas no noso país, polo que se converteu no *soporte xurídico da gran corrupción*, e de aí a importancia da súa análise. Por medio da concesión transfíreselle a unha persoa física ou xurídica a xestión dun servizo, e esta asume o risco económico da actividade concedida. Pode comprende-la construción

dunha obra ou a pura xestión do servicio. A concesión, sinala o profesor, é unha *modalidade de xestión de natureza contractual* sobre a que inciden os poderes da Administración detallados na lexislación local básica.

Na súa opinión, a lexislación española asumiu de maneira máis ou menos correcta a lexislación europea de contratos na Lei de contratos das administracións públicas¹. A idea fundamental para o profesor Sosa Wagner é a da *concesión como contrato* polo que cobran especial importancia os termos da relación entre a Administración pública e o concesionario que se configuran nos pregos de condicións.

Tras unha análise moi xeral sobre a preparación e a adxudicación da concesión de servicio público (o expediente e a súa tramitación, os pregos, as garantías, a publicidade na contratación, os procedementos e as formas de adxudicación, perfección e formalización), as obrigas do concesionario² (prestación do servicio de maneira regular e continua na forma imposta pola Administración, indemnización de danos a terceiros, respecto ó principio de non discriminación, etc.) e os dereitos do concesionario, centrouse nos dereitos económicos da concesión.

A concesión nace ó lles confía-la Administración pública a particulares a xestión dos servicios públicos conectados coas novas técnicas. Incorpora-los empresarios esixía ofrecerlles un acicate o suficientemente atractivo como para capta-la súa atención refírese o profesor Sosa Wagner á retribución do concesionario, deseñada nun principio sobre o modelo do risco e da ventura. A Administración pública pon en mans dun empresario a administración dun gran negocio, e o empresario eríxese así en beneficiario desta relación. Dáse a concesión para a explotación e o beneficio e o risco é para o empresario. O principio de risco e ventura predomina en toda a xurisprudencia do Consello do Estado español e é o que ilumina a resolución dos contratos de concesión de servicios públicos.

¹ A Lei 13/95, do 18 de maio de contratos das administracións públicas, foi recentemente modificada pola Lei 53/99, do 28 de decembro, BOE núm. 311, do 29 de decembro de 1999. As razóns para a súa modificación encóntranse na necesidade de darlle cumprimento ó mandato contido na disposición transitoria decimoitava da Lei 66/1997, do 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social, que obriga o Goberno a remitirlle ó Congreso dos Deputados un Proxecto de lei de reforma da citada Lei de contratos das administracións públicas. Por outro banda, a incorporación obrigatoria á lexislación española das modificacións producidas na normativa comunitaria sobre contratos públicos, así como a aclaración do sentido de determinados conceptos, corrección de certas deficiencias técnicas e, sobre todo, a introducción dunha maior obxectividade, transparencia e concorrencia na contratación administrativa, foron motivos máis que suficientes para a modificación. A dita modificación respecta a estrutura e a numeración de preceptos, sen máis alteracións que as necesarias derivadas do seu novo contido.

² Obrigas detalladas no art. 128.1 do Regulamento de servicios e no art. 162 da Lei de contratos.

O empresario ante a posibilidade dun gran negocio, aceptou a idea de risco e ventura ó pensar só na *ventura*, non no *risco*. Pero, lembrou o relator, as concesións de servizo público tiñan e teñen prazos dilatados de vida e prodúcense crebas nestes negocios, polo que pasou do principio de risco e ventura ó de cobertura suficiente e mutabilidade contractual³. Esta idea aparece claramente incorporada ó Regulamento de servizos, que no seu artigo 129.3 ordena que *en todo caso, a retribución prevista para o concesionario deberá ser calculada de maneira que permita, mediante unha boa e ordenada administración, amortizar durante o prazo da concesión o custo de establecemento do servizo e cubri-los gastos de explotación e unha marxe normal de beneficio industrial*. A xurisprudencia expresou que mentres os contratos responden ó principio de risco e ventura, tal principio non é aplicable á esfera das concesións xa que para estas o principio aplicable é o do *equilibrio da concesión*⁴. A finalidade do dito principio é a de protexer-lo dereito do concesionario evitando a alteración das condicións económicas que serviron de base á adxudicación. Neste sentido cuestiónase o profesor Sosa Wagner ata onde pode chega-lo empresario nas súas pretensións económicas fronte á Administración. A doutrina clasificou varias causas de alteración dese equilibrio económico: o *ius variandi*⁵ ou poder de modificación do contrato e o *factum principis* ou risco imprevisible, cando os poderes públicos ó adoptaren medidas políticas ou económicas xerais inciden no seo dunha relación contractual. A alteración compénsase a través de diversas técnicas tales como a compensación económica nos casos de exercicio do *ius variandi* (art. 127.2.2 RS), a revisión de tarifas ou o outorgamento de subvencións, por circunstancias que non se puideron prever ou nos supostos de produción do *factum principis*.

Neste punto, o profesor Sosa Wagner considera moi importante subliñar que o concesionario é un empresario que colabora coa Administración e non un simple brazo ou axente da Administración. A xurisprudencia admite unicamente a compensación íntegra cando o desequilibrio ten a súa orixe nunha actuación da Administración, suposto no que a compensación é total e se estende polo tanto ó dano emerxente e ó lucro cesante. Pero o restablecemento do equilibrio financeiro xoga tanto a favor do empresario como da Administración que concede. O mencionado equi-

³ Véxase GARCÍA DE ENTERRÍA, «Riesgo y ventura y fuerza mayor en los contratos administrativos», *RAP* núm. 2 e ARIÑO, *Las tarifas de los servicios públicos*, Sevilla, 1976.

⁴ Principio recollido nos artigos 126 e 127 do Regulamento de servizos.

⁵ O Regulamento de servizos recóllelo no seu art. 127.1 e tamén a LC no seu art. 164. Ten carácter *ex lege* pois deriva da presenza na relación concesional da Administración pública como *potentior persona*, tal e como explicou desde hai tempo García de Enterría no seu traballo «La figura del contrato administrativo», en *RAP*, núm. 41.

librio debe actuar en dúas direccións tendo en conta os casos de grandes beneficios para o concesionario e restablecer nese caso o equilibrio, pero isto non é o frecuente. Entende Wagner que a Administración pública ten dereito a resarci-lo equilibrio económico cando o empresario gaña demasiado.

A xuízo do profesor, o prazo extintivo é absurdo, tiña a súa xustificación histórica pero hoxe xa non ten sentido. Insiste na idea de suprimir os prazos pois a Administración pública utiliza subterfuxios para evitalos. Existe pois unha necesidade de toma-la dirección do negocio e buscar sempre o equilibrio económico.

Intervención de Luís Ramos, director rexional da Administración local do Norte de Portugal

Luís Ramos expuxo un relatorio titulado *A contratación da xestión de servizos públicos locais: o caso de Portugal*. Pretendíase, con isto, dar unha visión xeral da situación actual dos servizos públicos locais no noso país veciño. Nos últimos anos os concellos portugueses buscan alternativas á xestión directa dos servizos públicos locais e adopta, cada vez con maior frecuencia, múltiples formas de contratación tanto con organizacións públicas como con entidades privadas. Mais tal e como o relator sinala, esta tendencia presenta non poucos problemas prácticos e suscita importantes debates teóricos.

Para tratar este tema realizou, en primeiro lugar, unha introducción acerca do funcionamento da Administración local portuguesa para despois analiza-la evolución das diferentes formas de contratación na xestión dos servizos públicos locais. Finalmente expuxo un caso concreto de saneamento básico.

Respecto á Administración local portuguesa, o poder local só obtivo verdadeira autonomía política, administrativa e financeira despois do 25 de abril de 1974. As transformacións políticas e institucionais que foron sucedendo ó longo dos últimos anos valorizaron a Administración local e outorgáronlle unha estrutura orgánica e financeira que lles deu ós concellos e freguesías⁶ un carácter de poder político local e converteunos nunha realidade importante, tanto polas súas atribucións como polos servizos que lle prestan á poboación. Conságrase así o principio institucional de autonomía política, administrativa e financeira dos gobernos locais e da descentralización.

Os 312 concellos portugueses teñen unha importancia territorial e demográfica considerable con respecto a outros concellos europeos; neste

⁶ Constitúe o máis pequeno goberno local portugués. Ten a súa orixe na circunscripción relixiosa das parroquias, o que explica a súa denominación máis frecuente «parroquia civil».

sentido posúen unha escala media razoablemente axustada para a produción e a xestión dos principais servizos públicos locais. Este feito mostra a importancia política e económica dos concellos en Portugal e das atribucións e competencias que o Estado progresivamente lles confire.

A Constitución de 1976 lexitimou o poder local recoñecendo os gobernos locais e definindo un cadro institucional e financeiro que garante a afirmación da autonomía local. Atribuíuselle, como principal obxectivo, a satisfacción das necesidades propias da poboación. O Decreto-lei do 25 de outubro de 1979, o Decreto-lei n.º. 100/84, do 29 de maio e o Decreto-lei 77/84 reforzaron considerablemente as atribucións e as competencias municipais. Coa publicación da Lei n.º. 159/99, do 14 de setembro, asístese a unha transferencia de atribucións e competencias para os gobernos locais e concréntanse os principios da descentralización administrativa e da autonomía do poder local.

Neste sentido, os concellos portugueses son responsables de moitas e variadas competencias, máis ca en España onde, ó contrario que en Portugal, existen as comunidades autónomas.

Respecto á situación das facendas locais, o incremento do poder de intervención dos concellos foi acompañado dun reforzo da súa autonomía financeira e de xestión mediante o aproveitamento da primeira lei das facendas locais do 2 de xaneiro de 1979. A orixe das finanzas locais obedece a dous principios definidos na Constitución, o da solidariedade e o da equidade. Os concellos dispoñen de recursos propios que proveñen da recadación de impostos, taxas e tarifas específicas sempre por debaixo do 50% dos ingresos, o que demostra unha forte dependencia do orzamento xeral do Estado e dos fondos europeos. Este déficit de recursos, asociado ó desenvolvemento de competencias e á significativa utilización da capacidade de endebedamento, constitúen unha restricción importante para a xestión municipal e colocan novas cuestións ó equipo de goberno local relacionadas coas solucións alternativas de financiamento para a instalación e a explotación dos servizos públicos locais.

A pesar de todo o dito, o relator insistiu en que os gobernos locais se caracterizan aínda por unha Administración fortemente centralizada.

Ata mediados dos anos 90, a gran maioría dos concellos optou por unha estratexia baseada en intervencións sectoriais e no dominio das obras públicas con preocupacións a curto prazo. É o que se denomina «*Município Empreiteiro*» (municipio contratista), centrado basicamente no lanzamento, acompañamento e execución directa das obras públicas. Este tipo de corporacións mostra dificultades á hora de responder simultánea e adecuadamente ó crecemento e complexidade das súas competencias e á cualificación dos niveis de esixencia do cidadán-consumidor-elector, particularmente en termos de coordinación, eficacia, eficiencia e transparencia de provisión dos servizos públicos locais.

Pero agora comeza a preocupación polo custo de manutención, conservación e explotación dos investimentos feitos e avánzase cara ó «*Município Arquitecto*», en tanto entidade responsable do diagnóstico, da elección dos grandes obxectivos, da definición e da planificación da armazón dos mecanismos de institucionalización da acción colectiva, da implementación, seguimento, corrección e avaliación.

Trátase dun cambio de perspectiva, da cantidade á calidade na xestión, conservación e prestación dos servizos. Neste sentido búscanse modelos alternativos á xestión directa tradicional cara a un desenvolvemento dos modelos de contratación, en definitiva cara a unha nova xestión pública. A contratación convértese, cada vez máis, nun modelo axeitado de institucionalización do exercicio de competencias que lle corresponden ós municipios a través de diversas formas de regulación das relacións e das funcións dos tres actores que interveñen no proceso (nivel político-administrativo, unidade de xestión, cidadán-consumido-elector). Os diferentes contratos administrativos regulan esta relación entre os tres actores involucrados. En termos xerais distingue o relator catro modelos de contratación nos concellos portugueses:

- a) *Contratación de obxectivos de xestión con servizos municipais ou empresas municipais.* A adopción deste modelo inscríbese no ámbito dos procesos de modernización administrativa que conducen ó reaxustamento e á creación de estruturas orgánicas orientadas para a produción de servizos públicos con niveis de calidade, previamente fixados, susceptibles de satisfaceren o cidadán-consumidor-elector e a xeneralización de técnicas e instrumentos de organización, xestión e avaliación das actividades desenvolvidas polos concellos. Destacan nesta tipoloxía as actividades administrativas e de control de execución de normas públicas e de contratos.
- b) *Contratación da xestión con parcerias público-público.* O seu obxectivo é o de asegurar economías de escala na produción de determinados servizos públicos locais e constituír unidades de xestión plurisectoriais que permitan responder máis axeitadamente a cuestións locais cun elevado grao de interministerialidade e/ou de dimensión sub-rexional ou rexional.
- c) *Contratación da xestión con parcerias de colaboración público-privada,* cun repartimento de competencias vertical. Merece destacar neste ámbito a contratación de actividades de apoio ó desenvolvemento.
- d) *Contratación de xestión con parcerias substitución público-privado,* onde a empresa privada substitúe en todo ou en parte o concello e supera situacións de carencia estrutural ou de insuficiencia de recursos, especialmente na produción de servizos públicos locais de carácter eminentemente comercial ou industrial.

A busca de alternativas ó modelo tradicional de xestión directa parece ser neste momento un feito. O bloqueo provocado polo modelo tradicional de xestión directa de servizos públicos locais, a crecente preocupación do control do déficit público e a necesidade de responder de forma global e con maior eficacia ás novas esixencias do cidadán-consumidor-elector, son algunhas das principais razóns que están na orixe da evolución. Entre os novos modelos, a contratación da xestión das competencias municipais ten un peso cada vez máis considerable. A dita contratación engloba as seguintes entidades: empresas públicas, sociedades comerciais mixtas, asociacións sen fins lucrativos, asociacións de concellos, fundacións, etc.

Na súa opinión, o cómputo xeral destas experiencias é globalmente positivo para o conxunto dos actores participantes no proceso. Pero existen dificultades importantes:

- Escaseza de recursos humanos cualificados nesta área.
- Formas de xestión aínda moi recentes.
- Dúbidas no procedemento que se debe seguir á hora de contratar.
- Problemas nos concellos menores (sobre todo nos do interior).
- Avaliación e control da xestión.
- Fuxida de funcionarios ou traballadores públicos da área pública á privada (co consabido problema de que a súa información condicione as súas estratexias).
- Existencia dunha cultura de negación para pagar estes servizos. Moitas veces máis ca unha cuestión económica trátase dunha cuestión cultural, dun cambio de mentalidades. Esta barreira cultural constitúe un auténtico problema á hora de incrementa-las tarifas.

A pesar de todo isto, agárdase que con estas novas formas de xestión se abra a xestión dos servizos públicos locais a unha verdadeira participación dos cidadáns-consumidores-electores.

Intervención de Antonio Javier Ferreira Fernández, profesor titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela

A súa intervención centrouse en explica-las *empresas de economía mixta actual*, desde o seu concepto, natureza xurídica, e elementos definitorios ata a súa constitución, organización e funcionamento, réxime xurídico, económico, alteracións da súa estrutura, disolución e liquidación.

Para o profesor Ferreira o tema das formas de xestión dos servizos públicos é hoxe unha das cuestións capitais e chaves do dereito público occidental e un dos temas que maiores polémicas e enfrontamentos está a levantar entre os estudiosos da materia. Por outro lado, as formas de xestión son, na súa opinión, as que maior éxito teñen nun momento de auténtica *crise do concepto de servizo*.

Refírese fundamentalmente á *pseudoprivatización* da xestión dos servizos públicos, é dicir, á adopción de formas de xestión xurídico-privadas e mantense, iso si, o control económico e político do servizo en mans dos poderes públicos.

As sociedades de economía mixta local, ou empresas mixtas locais, estanse a converter nun dos instrumentos de xestión preferidos polos responsables das grandes e medianas corporacións. Os motivos que apunta son os seguintes:

- O repregamento xeneralizado do sector público en tódolos países occidentais.
- A superación da tradicional independencia en que se movían as relacións entre Estado e sociedade.
- O recurso ó dereito privado e á técnica empresarial como instrumento de xestión dos servizos e das prestacións públicas na busca dunha maior rendibilidade económica e eficacia na xestión dos servizos e que en moitas ocasións dexenera nunha simple fuxida do dereito administrativo como dereito que garante os intereses públicos.

O artigo 85.4.e) da LBRL inclúe entre as formas de xestión indirecta dos servizos públicos a «sociedade mercantil e cooperativas constituídas nas que o seu capital lle pertenza só parcialmente a unha entidade local». A normativa local vixente defínea como unha entidade de carácter mercantil, participada parcialmente por unha ou por varias entidades locais que teñen como finalidade principal a xestión indirecta dun servizo público. As súas características son as seguintes:

- Son sociedades dotadas de personalidade xurídica propia e independente do ente público participante nela.
- O seu réxime xurídico virá determinado polo que establezan, con carácter xeral, as normas xurídico-privadas que regulen as diferentes sociedades mercantís privadas.
- Trátase dunha sociedade ou empresa mixta, participada só parcialmente por unha ou varias entidades locais. Esta participación pública parcial é o trazo que as define e singulariza fronte ás sociedades públicas cen por cento, así como fronte ás sociedades privadas.

A participación dunha entidade local no accionariado destas sociedades determina a súa caracterización como sociedades mixtas diferenciadas, en canto ó seu réxime xurídico, das sociedades mercantís de base privada. Neste sentido, a Administración retén certos poderes de control e de fiscalización destas. Esta diferenza de réxime xurídico concrétese na aplicación das diversas normas xurídico-públicas diferentes ás que lles son de aplicación ás sociedades mercantís de base privada.

A este tipo de sociedades aplícanse as normas mercantís en función do tipo ou da modalidade societaria adoptada. Tamén lles son aplicables con carácter xeral as normas dictadas polo Estado e polas comunidades au-

tónomas reguladoras dos servizos públicos locais (art. 85 LBRL, 308 LALG, 104 a 108 de TRRL e 102 a 112 do RSCL de 1995). De igual maneira, os artigos 155 a 171 da LCAP no suposto de que a participación da Administración no capital da empresa non sexa nin exclusiva nin maioritaria. Para o profesor Ferreira, isto supón unha *diferencia de réxime xurídico entre as sociedades de participación maioritaria e minoritaria dificilmente xustificable*.

A natureza mixta destas sociedades presenta ademais outros interrogantes importantes:

¿Cal debe se-lo grao de participación dos entes locais para que a sociedade reciba o cualificativo de mixta? A lexislación local estatal non establece o número de accións que debe posuí-la entidade local para que a empresa reciba o cualificativo de mixta. Polo tanto, o grao de participación da Administración nestas sociedades carece de ningún límite legal. Ó respecto, merece un aplauso o artigo 308 da Lei de Administración local de Galicia, no que se establece que a participación da entidade local na sociedade nunca pode ser inferior a 1/3 do capital social.

¿Que tipo de entidades e de persoas xurídico-privadas deben participar ou poden crear estas empresas? Calquera entidade local, incluídos organismos autónomos locais que gocen de capacidade xurídica suficiente, pode constituír unha sociedade mixta. O artigo 104.4 establece ó respecto que nestas empresas poderá participar como socio, xunto á entidade local, calquera persoa física ou xurídica, sexa cal for a clase, o nivel ou o grao da sociedade resultante. En canto á personalidade, capacidade e número de socios privados haberá que ter en conta o que determinen as diferentes normas reguladoras dos contratos tipo sociais.

Neste punto, lembrou que a súa finalidade é a xestión indirecta dun servizo público, o cal supón a publicidade do seu réxime xurídico, a contractualización da relación de servizo e a imposibilidade de que estas empresas presten determinado tipo de servizos tales como aqueles que impliquen exercicio de autoridade inherente ós poderes públicos

Respecto á constitución dunha empresa mixta, o ordenamento xurídico admite calquera sociedade para a súa constitución, excepto aquelas formas nas que a responsabilidade dos socios partícipes sexa ilimitada. As formas de sociedade anónima e sociedade limitada son as máis utilizadas e axeitadas para este tipo de empresas. Apunta o relator que a lexislación aplicable ó proceso de constitución é confusa sobre todo pola novidade que introduce o art. 155.2 da LCAP xa que establece unha distinción entre sociedades mixtas en función da participación maioritaria ou minoritaria da Administración. Non se debe esquecer que para a constitución dunha empresa é necesario o previo expediente de municipalización ou provincialización. Unha vez establecido o servizo público que se debe prestar, iníciase un proceso de creación da empresa mixta con distintas fases.

O máis importante, a xuízo do profesor Ferreira, é que durante a tramitación destes procedementos a Administración deberá garantir os principios de publicidade e principalmente de libre concorrencia xa que doutra forma a utilización instrumental desta fórmula organizativa resólvese nunha mera fuxida do dereito administrativo inadmisíbel e sempre perigosa.

Respecto á organización e ó funcionamento das sociedades mixtas, con carácter xeral as normas aplicadas na organización e funcionamento das sociedades mixtas de servizo son as normas xurídico-mercantís que corresponden en función do tipo de forma societaria adoptada. Sen embargo, tanto a presenza no seo destas sociedades dunha ou varias entidades locais como o fin servicial no que se fundamentan van alterar en gran medida o status societario iusprivatístico⁷.

A continuación explicou un esquema organizativo das sociedades locais mixtas que non difire das sociedades de base exclusivamente privadas.

Respecto ó réxime xurídico e económico da sociedade, todo o réxime xurídico e de funcionamento *ad extra* dela baséase, con carácter xeral, nas normas xurídico-mercantís mediatizada polos elementos apuntados anteriormente.

O persoal ó servizo destas sociedades vincúlase a ela mediante unha relación xurídico-privada regulada polo dereito do traballo. Pero o seu carácter instrumental obriga a respectar nos procesos selectivos os principios constitucionais de publicidade, igualdade, mérito e capacidade. Con referencia ó réxime de contratación a LCAP establece certas limitacións á capacidade contractual daquelas e certa publicación destes contratos. Por outra banda están sometidas ó réxime de contabilidade pública⁸ coa posibilidade de fiscalización por parte dos órganos internos da sociedade e mediante intervención da entidade local.

A sociedade de economía mixta nítrese dunha serie de recursos de igual natureza cós das sociedades privadas. Sen embargo, neste ámbito tanto a presenza da Administración pública como o carácter servicial destas sociedades impoñenlle algunha limitación á súa actividade económica. O feito de que a sociedade mixta preste un servizo público vai determinar a singular natureza xurídica da contraprestación esixíbel ós cidadáns. A determinación dos prezos de prestación do servizo e os prazos e condicións da súa revisión é competencia da entidade local correspondente. Bús-

⁷ Así o dispón o art. 104.2 do TRRL, *no acordo constitutivo poderase establecer as especialidades internas tanto estruturais como funcionais que, sen prexuízo de terceiros, exceptúen a lexislación aplicable, na medida precisa para promover e desenvolver a empresa mixta de carácter mercantil ou cooperativo.*

⁸ Ó respecto o art. 181.2 da LRFL dispón que *as sociedades mercantís nas que teñan unha participación no seu capital total ou maioritaria as entidades locais estarán igualmente sometidas ó réxime de contabilidade pública, sen prexuízo de que se adapten ás disposicións do Código de Comercio e demais lexislación vixente nas empresas españolas.*

case sobre todo mante-lo equilibrio. A compensación, segundo a LCAP, só procederá no suposto das sociedades con participación minoritaria da Administración.

A titularidade por parte da Administración pública do servizo xestionado pola empresa leva consigo a atribución á entidade titular do servizo dun conxunto de potestades dirixidas, fundamentalmente, a garantir unha eficaz prestación do servizo. Mais só se encontran dúas previsións nesta materia: por un lado, o posible control de eficacia que poden exercer as entidades locais sobre as sociedades e que teñen por obxecto a comprobación periódica do grao de cumprimento dos obxectivos, e por outro lado a análise do custo de funcionamento e do rendemento dos respectivos servizos e investimentos. Ó respecto o art. 156.3 da LCAP lembra que *en todo caso, a Administración conservará os poderes de policía necesarios para asegurar a boa marcha dos servizos de que se trate.*

Con respecto á súa disolución, a vida do contrato de xestión e a vida da sociedade mixta van unidas, mais non de maneira indisociable. Procédese, en xeral, nos termos establecidos na lexislación mercantil pero con certas particularidades.

A maneira de conclusión final, o profesor Ferreira lanza como proposta a aprobación urxente dun estatuto uniforme que regule este modelo de xestión por parte das comunidades autónomas, baixo a orientación dos seguintes principios:

1. Clara diferenciación entre o que son sociedades mixtas destinadas á xestión dun servizo público e sociedades mixtas de mercado.
2. Definir con maior precisión as diferencias entre a relación societaria que se produce entre a Administración e os particulares e a relación de servizo que se produce entre a sociedade e a Administración.
3. Supera-las diferencias entre sociedades de participación maioritaria e a participación minoritaria.
4. Establece-las instrumentos e os procedementos adecuados para garantir unha maior transparencia, publicidade e concorrencia, non só na xestión da sociedade senón tamén na formalización da relación contractual de servizo. Neste sentido, débense articular uns mecanismos de control efectivos.
5. Finalmente, o estatuto deste tipo de sociedades debería ter en conta a necesaria distinción entre a diversidade de obxectos e de contidos que poden ter as empresas mixtas.

Na opinión do relator, só a pericia dos xestores locais permitirá que a constitución e o emprego deste instrumento de xestión non se resolva nunha vía para a simple *fluxida do dereito administrativo.*

Intervención de Alberto Teixeira, xefe da División de Apoio Xurídico da CCRN en colaboración con Manuela de Sousa, técnica superior desta división

Ámbolos dous presentaron un relatorio sobre *Os contratos na Administración local: obras concertadas, servicios e bens*. A súa exposición tiña tres obxectivos fundamentais: en primeiro lugar, realizar unha pequena re- censión histórica da contratación na Administración local portuguesa. En segundo lugar, tratar de identifica-las principais características do réxime da actual contratación pública para, finalmente, facer algunhas reflexións sobre as perspectivas futuras neste campo.

Sinálase en primeiro termo que a Administración local en Portugal actuou tradicionalmente a través do contrato administrativo, sen embargo, nos últimos anos recorreuse con maior frecuencia á realización de contratos de natureza civil.

O Código administrativo de 1936 consagrou a posibilidade de realizar contratos por parte da Administración pero só aqueles fixados taxativamente por lei. Desde entón orixináronse enormes discusións na doutrina e na xurisprudencia sobre o concepto de contrato administrativo. En 1984 o Decreto-lei n.º 129/84, do 27 de abril, que aprobou o Estatuto dos tribunais administrativos e fiscais, no seu art. 9.º aclarou esta situación ó consagra-lo concepto de contrato administrativo por natureza. O n.º. 1 deste precepto establece que o *contrato administrativo é o acordo de vontades mediante o cal é constituída, modificada ou extinta unha relación xurídica administrativa*⁹. En 1991 coa aprobación do Código do procedemento administrativo (CPA)¹⁰ confirmouse a anterior conceptualización.

De igual maneira a lexislación portuguesa dispón que a Administración local pode realizar contratos de natureza privada ou de natureza administrativa. Por isto, a amplitude do concepto de contrato administrativo evidencia numerosas dificultades na caracterización dalgúns contratos feitos pola Administración. Neste punto cuestiónase o relator cómo definir se determinado contrato de prestación de servicios cabe no ámbito do dereito administrativo ou no ámbito do dereito civil.

Unha nota importante é a influencia que o dereito comunitario ten na configuración do actual réxime xurídico da contratación pública, de feito o réxime dos contratos públicos sofreu importantes alteracións na pasada década.

Tras estas notas iniciais, centrou a súa exposición na caracterización xerénica da contratación pública portuguesa. Ó respecto, convén sinalar que

⁹ Art. 171, n.º. 1 do Código do procedemento administrativo (CPA) aprobado polo Decreto-lei n.º. 442/91, do 15 de novembro, con sucesivas modificacións.

¹⁰ O CPA foi aprobado polo Decreto-Lei n.º. 442/91, do 15 de Novembro.

a Administración emprega o proceso contractual sobre dúas formas ben distintas. Por unha banda, realiza contratos idénticos ós dos particulares, tal e como son definidos e regulados polo Código civil. Nestes casos, é o dereito privado o que se lle aplica ó contrato. Mais a Administración tamén pode practicar actos que, a pesar da súa natureza contractual, non deixan de estar sometidos a regras diferentes das que rexen os contratos e dependen da xurisdicción administrativa; son os denominados contratos administrativos. O problema é que non existe ningún criterio formal que permita recoñecer á primeira vista o contrato administrativo. En certos casos os textos legais resolven a cuestión ó lle atribuír á competencia administrativa certa categoría de contratos. Son os contratos administrativos determinados explicitamente pola lei: os contratos de obras públicas, as vendas de inmobles do Estado, contratos que impliquen a ocupación de dominio público, concesións, etc. Pero ademais destes, a xurisprudencia tivo que resolve-lo problema e defini-los criterios dos contratos administrativos por natureza. Tal e como indica o CPA¹¹ na noción de contrato administrativo o fundamental é o feito de ter como efecto a constitución dunha relación xurídica administrativa. No demais, a noción de contrato administrativo non difire da noción de dereito privado. Por iso, destaca o conferenciante, o CPA¹² manda aplicarlle ó contrato administrativo o réxime civilista da falta e vicios da vontade.

Expúxose a continuación a tipoloxía dos contratos administrativos recollidos no CPA:

- Contratos administrativos de cooperación ou coordinación.
- Contratos administrativos de atribución.
- Contratos administrativos de colaboración, entre os que se encontran os contratos de *empreitada de obras públicas*¹³, concesión de obras públicas, concesión de servizos públicos, concesión de explotación de dominio público, concesión de uso privativo de dominio público, concesión de explotación de xogos de fortuna ou azar, abastecemento continuo e prestación de servizos para fins de inmediata utilidade pública.

Tras esta clasificación explicouse a realización por parte da Administración pública de contratos onde emerxen custos públicos, contratos dos que a súa autorización e control teñen un réxime xurídico-financeiro establecido na lei. Ó respecto comentouse que a formación destes contratos e a elección do co-contratante está legalmente sometida a procedementos administrativos previos que garanten a observancia dos principios de trans-

¹¹ Art. 178.

¹² Art. 185.

¹³ Contrato de obra ou execución de obras públicas.

parencia, concorrencia e igualdade na contratación. Basicamente é no DL 197/99, do 8 de xuño, e no DL 59/99, do 2 de marzo, onde podemos encontre-lo réxime de autorización de desembolsos e de procedementalización destes contratos. Na lexislación anterior prevíase a posibilidade dunha codificación na área da contratación, mais coa aprobación dos decretos mencionados, ficou ben claro que tal propósito se esvaerá dos seus horizontes lexislativos. En opinión de ámbolos dous relatores a contratación pública só gañaría coa codificación dunha área tan sensible como esta. Desde este punto de vista defenden a existencia dun Código da contratación pública que inclúa tanto os contratos administrativos como os contratos privados realizados por persoas colectivas de dereito público.

Así, o panorama lexislativo fica configurado da seguinte forma: o DL 197/99, do 8 de xuño, que rexe sobre a realización de desembolsos públicos, o DL 59/99, do 2 de marzo para a elección do contratista ou do concesionario de obra pública e, finalmente, o DL 197/99, do 2 de marzo, para a realización de gasto e de contratación pública.

Malia todo, as recentes disposicións legais, que beben da fonte comunitaria, preséntanse cualitativamente mellor estruturadas e axeitadas á modernización administrativa que se está a levar a cabo na Administración pública portuguesa. Por outra banda, as disparidades de tratamento con respecto á Administración local encóntranse menos acentuadas de feito o DL 197/99 dedícalles un capítulo a estas entidades; no que concerne ás competencias para a autorización do gasto e da elección do procedemento de contratación.

Para rematar fíxose unha breve referencia ós actuais procedementos de contratación consagrados nesta nova lexislación.

A maneira de conclusións sobre as perspectivas futuras da contratación pública en Portugal, os relatores destacaron que as implicacións da dualidade contrato privado/contrato administrativo é unha das temáticas que lles preocupan á doutrina e á xurisprudencia. A dita dualidade comporta dificultades na definición do réxime xurídico aplicable ó contrato realizado entre a Administración e os particulares, o que pode conducir cara á inseguridade xurídica e a unha menor defensa dos particulares. Por outra banda, a lexislación sobre contratos públicos asume claramente unha publicación e unha procedementalización da actividade xurídica privada da Administración neste tipo de contratos. Como nota final, subliñouse a tendencia na última década cara á privatización de diversas actividades de prestación de servicios nunha fuxida do dereito administrativo a favor do dereito privado, menos burocratizado, máis áxil e eficaz.

Xoves, 23 de setembro de 1999

Intervención de Manuel Vidal García, director-xerente de INORDE

O Sr. Vidal expuxo a súa visión sobre as *experiencias actuais das relacións transfronteirizas na administración local desde a perspectiva da Unión Europea*. Como é lóxico centrouse no caso de Galicia e da Rexión Norte de Portugal, a denominada *Eurorexión Luso-Galaica*.

Antes de facer un balance e unha análise das experiencias actuais, mostrou unha serie de datos comparados (xeográficos e económicos) entre as dúas rexións que deixan ve-lo grao de similitude e de complementariedade que ámbalas dúas posúen. Xeopoliticamente, a eurorexión está composta polas catro provincias galegas (A Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra) e as tres rexións do norte de Portugal (Minho, Tras-os-Montes e Douro Litoral). O relator cuestiónase sobre o que pasou ou o que está a pasar para que as relacións entre estas dúas rexións non teñan maiores concrecións. Para isto recorre á historia da dita relación.

Con anterioridade á integración de España e de Portugal na entón CEE, pódese dicir, en termos xerais, que a relación entre ámbalas dúas comunidades era no ámbito da Administración local inexistente. Ó ingresaren estes estados na Unión Europea, as relacións comerciais entre ámbolos dous países aumentaron polo apoio desde as institucións públicas dunha e doutra banda e polo impulso das diferentes asociacións empresariais, que ven nas relacións un prometedor futuro.

Para o relator, unha vez analizada a organización político-administrativa das dúas rexións, o problema das dificultades na súa relación radica sinxelamente na *falta dun interlocutor do mesmo nivel competencial*. Moitos concellos portugueses posúen maiores competencias e manexan maiores orzamentos están polo tanto moito máis saneados economicamente cós galegos, a maioría en quebra técnica, o que imposibilita unha relación entre iguais. Para resolver esta dificultade constituíuse a *Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal* co propósito de intentar aglutinar e ordenar estas relacións e parece claro que serán as deputacións de Pontevedra e de Ourense as que adquiran o papel representativo dos pequenos concellos galegos. Ademais, os 18 concellos máis importantes da Eurorexión constituíronse nunha asociación que busca ser un grupo de presión, unha especie de *grupo de influencia* en Bruxelas para a consecución de axudas europeas.

Trátase de loitar pola potenciación das relacións hispano-lusas en xeral e de Galicia-Norte de Portugal en particular. Neste sentido, o momento actual é de vital importancia para as dúas rexións que seguen a ser obxectivo número un dos fondos estruturais da UE e beneficiarias dos fondos de cohesión. A incorporación dos países do Leste cambiará e desviará os fondos. Por outra banda a maioría dos proxectos europeos solicitan a partici-

pación de socios transnacionais. O momento actual é un momento de cambio pois acaba o período do MAC (Marco de apoio comunitario) 1994-1999 e debe pórse en marcha a Axenda 2000. A Axenda 2000 que a Comisión propón para o período 2000-2006 supón un orzamento global de 275.000 mecus. Para as zonas obxectivo número un en España destinaranse aproximadamente uns 37.744 mecus e en Portugal 16.124 mecus.

Con estas cifras sobre a mesa, fica clara a importancia que supón a colaboración das administracións da eurorrexión para conseguir que esta vía de financiamento se canalice cara a ela e se acade o obxectivo común da recuperación do atraso estrutural que as dúas zonas posúen.

Neste punto o relator fixo referencia á iniciativa comunitaria Interreg II, destinada especificamente ás axudas das zonas fronteirizas, cun orzamento que ascendeu co Interreg III a 4875 millóns de euros.

Respecto ás relacións concretas entre as administracións luso-galegas, actualmente son dúas as iniciativas que destacan: O *Eixo Atlántico* e a *Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal*.

1. O *Eixo Atlántico*: É unha agrupación voluntaria das principais cidades do Norte de Portugal e de Galicia co obxectivo de estudar problemas comúns e de buscar solucións coordinadas dentro do marco da UE. A dita asociación constitúe, sen dúbida, o maior expoñente das relacións transfronteirizas no ámbito da Administración local entre Galicia e o Norte de Portugal. Porto e Vigo son as cidades que capitalizan a historia desta relación. Constitúese formalmente como unha asociación transfronteiriza de dereito privado ó amparo do convenio marco sobre cooperación transfronteiriza publicado no DOCE do 16/10/90. A declaración oficial de constitución foi no Porto en 1992. En tódalas reunións sucédense peticións formais ós respectivos gobernos para a inclusión de proxectos interrexionais en programas europeos.

O labor do Eixo posibilitou a realización de tres grandes accións: a creación dun *Observatorio Urbano do Eixo Atlántico*, que nace coa finalidade de intercambiar información e de facilita-lo seu acceso a través dunha gran base de datos integrada por un Sistema de Información Cidadá (SIC) e o Observatorio Socioeconómico (OSE); o *Proxecto Milenium*, que ten por obxectivo facilitarlle ás PEMES do ámbito do Eixo a participación en programas de cooperación e intercambio de experiencias que posibiliten a apertura de novos mercados; o *Centro de Negocios* con sede en Vigo ten como finalidade reforza-las relacións empresariais e de negocios na zona.

2. A *Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal*. Arredor dela vertébranse as relacións transfronteirizas que actualmente existen nas dúas rexións. Constituíuse formalmente en 1991 e revisouse en 1999 e a súa finalidade é a de establecer acordos regulares entre Galicia e a Rexión Norte de Portugal, para tratar asuntos de interese común, in-

tercambiar información, coordinar iniciativas e examina-las posibilidades de solución-los problemas comúns ou contribuír á súa solución, por medio de acordos, de decisións coincidentes que tendan a unha solución coordinada, ou de recomendacións e propostas ás autoridades competentes, en definitiva, resolver problemas conxuntos e planificar estratexias de desenvolvemento comúns. Tras explica-la súa estrutura e organigrama centrouse na súa organización do traballo baseada nun conxunto de comisións sectoriais formadas por delegacións das dúas partes en igual número e que abordan de maneira específica os posibles proxectos de cooperación. Inclúe na súa intervención unha relación de obras e de proxectos tanto da parte portuguesa como da galega.

Adiantouse que a Comunidade de Traballo será o organismo encargado de articular-las propostas para a xa mencionada iniciativa comunitaria Interreg III. As súas propostas serán moi tidas en conta polas decisións da Comisión, e por iso en maio de 1999 se presentou o documento¹⁴ de estratexia conxunta para o período 2000-2006 cun obxectivo final: *consolidar un espacio funcional de maior dimensión económica, máis competitivo e con máis proxección exterior, para potencia-lo desenvolvemento socioeconómico das dúas rexións por riba do que se podería acadar en ausencia desa cooperación*. Presenta o relator o esquema das propostas de actuación. Esta estratexia abrangue 16 liñas de acción agrupadas en 4 obxectivos estratéxicos:

- A articulación do espacio conxunto.
- Borrar ou esvae-la liña de fronteira.
- A valorización e a protección do espacio exterior conxunto.
- A difusión dos procesos de cooperación e dos seus mecanismos de apoio.

Arredor destes obxectivos estratéxicos, artículanse un conxunto de accións concretas denominadas **propostas de actuación** por cada unha das comisións sectoriais ou ben polas comunidades territoriais de cooperación¹⁵. As ditas comunidades son as encargadas de proporlle á Comunidade de Traballo as prioridades e as preferencias dos programas de actuación encadrados en cada unha das liñas estratéxicas, naqueles que sexan do seu ámbito territorial.

¹⁴ Este documento coñécese como o *Programa de actuación conxunta Galicia-Norte de Portugal. Extratexia para o período 2000-2006*, Santiago de Compostela-O Porto, maio de 1999. O texto íntegro do dito programa entregóuselles ós asistentes ó seminario.

¹⁵ Aclara o relator que nas datas de realización deste seminario aínda non estaba rematada a composición definitiva destas comunidades, mais todo indica que tres serán as comunidades territoriais de cooperación: a do Val do Limia, Val do Miño e Val do Tâmega. Estas comunidades estarán constituídas formalmente cuns estatutos análogos ós constitutivos da Comunidade de Traballo de Galicia-Norte de Portugal.

Intervención de Sira Loureiro, técnica superior da división de investigación e de estudos sobre o Goberno local da CCRN.

O tema que se tratou nesta ocasión foi o *das empresas públicas municipais: o modelo xurídico portugués*. A súa intervención centrouse na emerxencia dun novo modelo de xestión pública municipal en Portugal trala aprobación da Lei 58/98, do 18 de agosto, lei marco das empresas públicas municipais.

Ó igual có resto dos relatores, insistiu unha vez máis, na busca de alternativas ó modelo de xestión directa de infraestruturas e de equipamentos públicos por parte da Administración local portuguesa. A dita tendencia provocou que a lexislación portuguesa se fose adaptando ás novas formas xurídicas de xestión de servizos públicos e é precisamente neste contexto onde xorde a Lei marco de empresas públicas municipais, Lei n.º. 58/98, do 18 de agosto. Ó amparo desta lexislación, os concellos poden crear empresas públicas municipais. Existe un punto de inflexión claro na publicación desta lei. Na lexislación anterior a participación dos concellos en sociedades comerciais e en empresas públicas municipais xa estaba legalmente prevista, de feito o Decreto-lei 100/84, do 29 de marzo¹⁶, recollíao no seu articulado e o Decreto-lei n.º. 260/76, do 8 de abril, regulaba os trámites de constitución das empresas públicas do Estado (empresas públicas *stricto sensu*). Contabilízanse entón sete empresas públicas municipais e unha empresa pública intermunicipal.

Pero a nova lei pretende regula-las condicións das empresas públicas municipais ó muda-lo panorama anterior. A dita norma veu regula-la posibilidade de que os concellos participasen en empresas públicas municipais, intermunicipais e rexionais, co que se lle puxo fin a moitos anos de espera e se aclararon non poucas dúbidas.

Antes de iniciar unha análise do texto da mencionada lei, aclaráronse algúns conceptos básicos necesarios para comprende-lo tema. Na lexislación portuguesa enténdese por empresa pública «*as creadas polo Estado, con capitais propios ou ofrecidos por outras entidades públicas, para a explotación das actividades de natureza económica ou social*»¹⁷. Seguindo coas definicións, son empresas públicas municipais (EM) *as creadas polos concellos con capitais propios para, baixo a dirección da Cámara municipal, explotar servizos de interese local e que se inclúan dentro das competencias definidas para o concello*. Son empresas públicas intermunicipais (EIM), as creadas por dous ou máis concellos con capitais por eles entregados para, baixo a súa dirección, explotar servizos de interese intermunicipal e, finalmente, son

¹⁶ Decreto mediante o que se aprobou a Lei marco das *autarquias* locais.

¹⁷ Art. 1, n.º. 1 do Decreto-lei n.º. 260/76, do 8 de abril, que estableceu as bases xerais das empresas públicas.

empresas públicas rexionais (EPR), aquelas creadas por unha ou máis rexións con capitais por elas achegados para, baixo a súa dirección, explotar servizos de interese rexional.

A Lei 58/98 regula as condicións en que os concellos, as asociacións de concellos e as rexións administrativas poden crear empresas de capitais propios. Para os efectos da dita lei considéranse *empresas públicas* aquelas nas que os concellos, asociacións de concellos ou rexións administrativas posúen a totalidade do capital. Por *empresas de capitais públicos* enténdese aquelas en que os concellos, asociacións de concellos ou rexións administrativas teñen participación de capital en asociación con outras entidades públicas e as *empresas de capitais maioritariamente públicos* son aquelas en que os concellos, asociacións de concellos ou rexións administrativas deteñen a maioría do capital en asociación con entidades privadas¹⁸.

Estas empresas gozan de personalidade e de capacidade xurídica aínda que limitada ós dereitos e ás obrigas necesarios para a consecución do obxecto social. Tamén están dotadas de autonomía administrativa, financeira e patrimonial.

Ó se tratar dunha empresa municipal, a súa creación correspóndelle á Asemblea Municipal mediante proposta presentada pola Cámara Municipal. Se a empresa for de ámbito intermunicipal, a súa creación depende do voto favorable das asembleas municipais dos concellos integrantes e dunha proposta do Consello de Administración da Asociación de Concellos á Asemblea Intermunicipal. Respecto da creación dunha empresa de ámbito rexional, correspóndelle á Asemblea Rexional e precisa a proposta da Xunta Rexional.

O obxecto destas empresas é o da explotación de actividades que perxigan fins de recoñecido interese público, incluídas no ámbito das competencias dos concellos. O capital social das empresas pode estar constituído por diñeiro, ou por bens en especie. Como órganos sociais das empresas públicas identifícanse, por unha banda, os órganos de constitución obrigatoria, que son o Consello de Administración, o Fiscal Único e o Consello Xeral. Esta constitución será facultativa nas empresas que non exploten servizos públicos. En canto ós órganos sociais das empresas de capitais públicos e empresas de capitais maioritariamente públicos, dispón o art. 18 desta lei que son a Asemblea Xeral, o Consello de Administración e o Fiscal Único.

A súa xestión debe articularse en función dos obxectivos perseguidos polas respectivas entidades públicas participantes e supervisará a promoción do desenvolvemento local e rexional, e asegurará sempre a súa viabilidade económica e o equilibrio financeiro. As relacións financeiras entre os con-

¹⁸ Artigo 1, nº. 3 da Lei 58/98, do 18 de agosto.

cellos e as súas empresas deberanse realizar de maneira transparente, de aí que o art. 34 esixa documentos de prestación das contas das empresas.

Distínguense os servicios municipalizados¹⁹ das empresas públicas municipais. Os primeiros son servicios públicos de interese local explotados baixo a forma industrial por conta e risco dos concellos. Son servicios sen personalidade xurídica, autonomía administrativa e patrimonial, satisfán as necesidades colectivas da poboación do concello, teñen unha organización autónoma dentro da Administración municipal e adoptan un funcionamento económico en beneficio do público. Son, daquela, empresas públicas nas que o empresario é o concello. Neste punto, establece unha listaxe das diferencias entre os servicios municipalizados e as empresas públicas municipais.

Os servicios municipalizados presentan as seguintes características:

- Non teñen personalidade xurídica.
- Non dispoñen de autonomía administrativa, financeira e patrimonial.
- Funcionan nunha lóxica empresarial, mais cunha xestión pública, suxeitos ás regras do dereito administrativo.
- Administraos un Consello de Administración no exercicio de funcións públicas.
- O cadro de persoal réxese polo dereito administrativo.
- Suxéitanse á fiscalización previa e sucesiva do Tribunal de Contas.

As empresas públicas municipais presentan as seguintes características:

- Teñen personalidade e capacidade xurídica.
- Posúen autonomía administrativa, financeira e patrimonial.
- Funcionan cunha lóxica empresarial, cunha xestión privada e suxeitas ó dereito privado.
- A súa xestión é confiada a administradores liberados do exercicio de funcións públicas.
- O cadro de persoal está suxeito ás regras do contrato individual de traballo.

Ausencia de fiscalización previa do Tribunal de Contas.

■ As vantaxes da transformación dos servicios municipalizados en empresas públicas municipais serían as seguintes:

- As EM, ó estaren dotadas de autonomía administrativa, financeira e patrimonial, teñen unha xestión máis dinámica, flexible e desburocratizada das actividades cá desenvolvida polos servicios municipalizados.

¹⁹ Art. 164 do Código administrativo.

■ Os recursos humanos réxense por un réxime xurídico de contrato individual de traballo, o que permite unha mellora da calidade e da cantidade de traballo prestado.

Non están suxeitas ó réxime de tramitación dos gastos públicos²⁰.

■ A inexistencia de fiscalización previa por parte do Tribunal de Contas.

Como inconvenientes a esta transformación citou os seguintes:

■ Son suxeitos pasivos do imposto sobre o rendemento colectivo (IRC).

■ Posibilidade de crear estatutariamente reservas para fins sociais.

Para unha análise máis profunda e detida desta transformación, a relatora achegou na súa documentación un cadro-síntese sobre as cuestións centrais das empresas públicas municipais, intermunicipais e rexionais, así como outro cadro acerca dos trámites de constitución dunha empresa pública municipal.

Trala publicación da lei xurdiron varias empresas públicas municipais, unhas de raíz e outras froito dun proceso de transformación de servicios municipalizados. Por isto, cuestiónase a necesidade de publicar esta lei para lexítima-la constitución de empresas públicas municipais. Na súa opinión, a lexislación existente²¹ era máis ca suficiente, pois incluso sen esta norma se constituíran varias empresas públicas municipais que na actualidade continúan a traballar normalmente.

A maneira de conclusión obsérvanse no texto da lei algunhas incongruencias que deben sinalarse, tales como a necesidade de escritura pública ante notario para crear unha empresa pública municipal, a omisión respecto ó réxime que se lle debe aplicar ó estatuto de xestores, a imperfección na terminoloxía usada e o feito de que nas sociedades de economía mixta non se faga referencia ós trámites que se deben seguir para escoller outros socios.

A posibilidade de transformación dos servicios municipalizados en empresas públicas tal e como se prevé nesta lei pode, na súa opinión, ser grave, xa que ó admitir esta transformación admite tamén que as sociedades de economía mixta se poidan converter en delegadas de servicios públicos, sen respecta-los requisitos específicos da figura da concesión.

Para rematar, a relatora conclúe que as empresas públicas municipais e intermunicipais constitúen unha proposta moi interesante para os concellos por dúas razóns fundamentais: poden supor unha fonte de recursos financeiros importante, e incrementar desta maneira as rendas tradicionais, e en segundo lugar por constituír potencialmente un instrumento no cadro de desenvolvemento rexional.

²⁰ Vid. DL 197/99, do 18 de xuño.

²¹ De feito existía un permiso legal na *Lei quadro das autarquias locais* (DL 100/84, do 29 de marzo) e a aplicación do DL 260/76, do 8 de abril.

Clausura do seminario

Os coordinadores do seminario, Júlio Pereira e Faustino Martínez, expresáronlle o seu máis sincero agradecemento á EGAP pola organización do seminario e subliñaron a importancia da colaboración institucional entre Galicia e a Rexión Norte de Portugal a través da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal e das comunidades territoriais de recente creación.

Da mesma maneira Francisco Cacharro Pardo, presidente da Deputación de Lugo, expresoulles o seu agradecemento ós coordinadores e ás distintas institucións que colaboraron na organización. Tamén manifestou o seu desexo de que se acadasen os obxectivos agardados e que este intercambio de ideas se reflecta nun mellor funcionamento dos servizos públicos, que en definitiva contribúan a unha mellora da calidade de vida.

Finalmente, Domingo Bello Janeiro, director da EGAP, clausurou o seminario e agradeceulles ós relatores a súa intervención e ó presidente da Deputación de Lugo a súa amable acollida. Destacou, por unha banda, os esforzos que a Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal vén realizando en materia de cooperación transfronteiriza, e por outra apuntou a necesidade de apoio e de cooperación entre as dúas rexións, hoxe máis urxente ca nunca ante o novo marco que presenta a Axenda 2000. 