

XORNADAS SOBRE O MUNICIPIO DESDE A PERSPECTIVA DO SÉCULO XXI

A Coruña, 9 e 10 de abril de 2002

Isabel Castiñeiras Bouzas

Avogada

Debido ó crecemento económico, á modernización xeral do noso país, ó desenvolvemento do propio sistema democrático, ás demandas dos cidadáns e á entrada de España na Unión Europea, os concellos españois pasaron de ser institucións reguladoras e ordenadoras da convivencia cidadá, a través do exercicio do poder e da tutela, a seren, básica e principalmente, organizacións provedoras de servicios.

Ante os novos retos que formularon os concellos de cara ó futuro, deben acometer unha serie de cambios para seguir mellorando os servicios que lles prestan ós cidadáns e, así, adaptarse ó novo medio e á nova sociedade na que vivimos.

O obxectivo fundamental destas xornadas foi o de realizar unha análise exhaustiva da realidade municipal desde diferentes perspectivas: xurídica, política, sociolóxica, económica, etc. coa finalidade de coñecer os retos e desafíos que deben afrontar os entes locais no recentemente inaugurado século XXI.

* * * * *

Estas xornadas tiveron lugar no salón de actos da Delegación provincial da Consellería de Presidencia, Relacións Institucionais e Administración Pública, na Coruña e, foron organizadas pola EGAP. A súa excelente coordinación correu a cargo de José Manuel Pardellas Rivera.

As xornadas foron inauguradas polo director da Escola Galega de Administración Pública, **Domingo Bello Janeiro**, quen salientou que un dos eixes centrais da xestión municipal e da nova concepción do municipio no século XXI vai ser, sen dúbida, a utilización das novas tecnoloxías, tanto para relacionarse cos cidadáns, como para servir tamén de ferramenta para a axilización desa relación entre os concellos e os cidadáns.

Os concellos e os seus cidadáns están a cambiar de modo substancial as súas relacións debido ás novas tecnoloxías da información e da comunicación que lles permiten unha nova xestión de proximidade ás persoas e ós espazos.

Nos últimos vinte anos os concellos experimentaron importantes transformacións porque cada vez é maior a cantidade de recursos que xestionan, tanto de carácter físico, humano como de índole financeira, e tamén lles prestan cada vez máis servizos ós cidadáns.

Podemos afirmar, sen ningunha dúbida, que o desenvolvemento do sistema democrático do que hoxe gozamos marca un antes e un despois na vida municipal. Os gobernos locais da democracia vense obrigados a facer fronte a déficits de todo tipo que padecían os cidadáns e que era necesario remediar para acadar unha vertebración social que permita o desenvolvemento dun novo sistema consensuado por tódalas forzas políticas e, neste papel de axentes vertebradores do tecido social, os concellos asumen cada vez un maior protagonismo afrontando o desenvolvemento de novos equipamentos, infraestructuras e servizos, o que implica un incremento substancial das súas necesidades financeiras e de recursos de todo tipo.

Neste proceso de desenvolvemento e crecemento da actividade municipal, debemos destacar tamén o seu maior crecemento económico e, tamén, a modernización do país, que propicia que os concellos queiran equipararse, en dimensión e competencias, ós países do noso contorno e, por outra banda, destacamos tamén a filosofía xeral que envolve o desenvolvemento do propio sistema democrático, que obriga ó progresivo achegamento da Administración ó administrado.

Neste sentido, o desenvolvemento do Estado das autonomías constitúe a primeira constatación deste feito, pero non é menos certo que incluso as administracións territoriais de ámbito superior empregan, en múltiples ocasións, os propios concellos como brazos executores da súa política, cobrando estes, polo tanto, un crecente protagonismo como consecuencia do proceso de descentralización de competencias do Estado ás comunidades autónomas, o que produce un dobre efecto no eido local, xa que, por unha banda, os concellos actúan como administracións finalistas ante as demandas dos cidadáns e, por outra, como Administración supletoria de servizos de competencia non local, pero que por diversas circunstancias de distinta índole, de proximidade, etc. teñen que prestar.

Tamén salientou que a Administración municipal é a Administración do futuro porque está máis preto dos cidadáns e, polo tanto, das súas necesidades, problemas, etc.

O primeiro relatorio destas xornadas correu a cargo de **D. Álvaro Rodríguez Bereijo**, catedrático de dereito financeiro e tributario e ex-presidente do Tribunal Constitucional, quen falou sobre *a autonomía local na Constitución española. Proxección administrativa e financeira deste principio constitucional*.

Este relator afirmou que a transformación que están a sufrir os concellos ten a súa base no principio de autonomía, enunciado na Constitución. Ocorre, sen embargo, que a nosa Constitución emprega o termo *autonomía*, consciente do seu carácter polisémico e, así emprega este termo en distintas ocasións. Fala de autonomía no seu artigo 2 para referirse ás nacionalidades e rexións; nacionalidades que non define e rexións ás que lles garante a súa autonomía no título VIII. Tamén se refire á autonomía dos municipios, das provincias e das comunidades autónomas no artigo 140. No 156 fala de autonomía financeira.

A lexislación ordinaria refírese tamén á autonomía administrativa ou orzamentaria das Cortes xerais, do Tribunal Constitucional, das universidades. Tamén hai normas infraconstitucionais que se refiren á autonomía das autoridades administrativas independentes como son o Banco de España, etc.

É evidente que o termo *autonomía*, ó que se refire o noso ordenamento xurídico, e o bloque da constitucionalidade non ten a mesma significación nun e noutro caso. Cando o ordenamento xurídico se refire á autonomía das autoridades administrativas independentes, o propósito desta categoría xurídica non é outro que a vontade de neutralizar politicamente a xestión de certos organismos afastándoos o máis posible da loita partidista. Isto permite identificala autonomía destes entes coma o Banco de España, como mero instrumento de protección das funcións que estas autoridades administrativas cumpren.

Cando a Constitución e as normas que integran o bloque da constitucionalidade se refiren á autonomía dos entes territoriais, o concepto de autonomía ten un sentido político e xurídico moito máis profundo. É unha condición xeral que deriva dunha forma peculiar da estruturación do Estado, no sentido de que a autonomía forma parte do modo en que a Constitución ordena a vertebración territorial do Estado.

Xa no pacto constitucional que deu orixe á Constitución e, tamén, na propia Constitución, as entidades locais foron as grandes esquecidas. A autonomía local garantida na Constitución aparece configurada no noso sistema de distribución territorial do poder político xunto coa vertebración territorial do Estado e co recoñecemento da autonomía política das comunidades autónomas.

Unha das peculiaridades da nosa Constitución, no que atinxe á vertebración territorial do Estado ou á definición da estrutura territorial fundamental do reparto do poder político, é estar, por así dicilo, desconstitucionalizada. A Constitución nomea a autonomía e refírese ás nacionalidades e ás rexións pero non as define e, ó configura-la estrutura territorial do Estado no artigo 2 e despois no título VIII da Constitución, esta desconstitucionaliza a dita estrutura territorial do Estado e, polo tanto, a definición do modelo de Estado implícito nesa distribución territorial do poder que a Constitución leva a cabo. Desconstitucionalizado no sentido de que a Constitución configura un Estado ó que non nomea, ó que non define e, ademais difire a súa definitiva estructuración ó devir posterior á propia Constitución, é dicir, ó que establezan os estatutos de autonomía e as leis que integran o bloque da constitucionalidade.

Esta orixinalidade da nosa Constitución débese ás circunstancias políticas que existían no momento no que se asinou o pacto constitucional en 1977, momento en que as distintas forzas políticas existentes non tiñan unha idea común compartida de España como nación. Isto supuxo unha Constitución que crea un modelo de Estado baseado nunha descentralización política, coa distribución territorial do poder ó que non define nin regula, senón que lle ordena que as leis que integran o bloque da constitucionalidade e posteriores á Constitución, as leis orgánicas que aproban os estatutos de autonomía, vaian definindo en cada caso o acceso á autonomía das comunidades autónomas. Con respecto á autonomía local, a Constitución consagra a autonomía local pero diferindo o seu contido e a determinación da súa regulación ó que establezan as leis que regulan o réxime local. Leis que, neste caso, e como consecuencia do reparto competencial establecido nos artigos 148 e 149 da Constitución, queda remitido á competencia, sexa do Estado ó defínidas as bases do réxime local, sexa das comunidades autónomas con competencias na materia en virtude dos seus estatutos de autonomía, no que se refire á súa capacidade de autoorganización administrativa do seu réxime territorial.

Este distinto carácter que ten a autonomía territorial na Constitución e no título VIII, segundo se refire ás comunidades autónomas e ás entidades locais, ten unha enorme transcendencia, non só porque o Tribunal Constitucional, ó interpreta-lo título VIII e o concepto de autonomía local definido na Constitución, distinguiu de forma nítida (nunha distinción que provocou moitas críticas doutriniais pero que o tribunal se resistiu a cambiar ou modificar) entre *autonomía política*, referida ás comunidades autónomas, e *autonomía administrativa*, referida ás entidades locais. Esta distinción é importante no que atinxe á idea implícita na Constitución, na dinámica da vertebración territorial do Estado, na necesidade de completar esa tarefa constituínte do 1978, no establecemento da estrutura te-

territorial do Estado en torno ó Estado autonómico cunha descentralización política e non só administrativa cara ás corporacións locais. O que se deu en chama-la segunda grande descentralización.

Téntase evita-la aparición dun novo centralismo que xa comeza a emerxer na España autonómica, como consecuencia do crecente poder político asumido polos gobernos autonómicos e, este centralismo de novo cuño está a produci-lo mesmo resultado que o vello centralismo decimonónico cando se fai a estrutura estatal e provincial de España e que asfixia política, financeira e administrativamente os municipios e as entidades locais. Ademais, isto produciríase nun momento no que, como moi ben dicía Domingo Bello, as transformacións do mundo global esixen dos concellos e, concretamente das cidades como centros modernos de localización de industrias e servicios, unha xestión que é decisiva para a localización industrial e para o impulso e desenvolvemento económico nunhas áreas espaciais integradas en unidades cada vez maiores, nas que moitas veces xa non manexamos unidades territoriais nin sequera nacionais, senón unidades supranacionais. Domingo aludiu, moi oportuna-mente, ó papel das cidades e dos municipios que será crecente na Europa unida; neste contexto, de segunda grande descentralización hai outro tema que é o do chamado *Pacto local* cun contido que xirou substancialmente en torno á creación dun mecanismo xurisdiccional de acceso directo dos concellos, das entidades locais ó Tribunal Constitucional en defensa da súa autonomía, o chamado Conflicto local, regulado pola Lei do 2000 que reforma a Lei orgánica do Tribunal Constitucional.

A Constitución, polo tanto, só nomea o termo *autonomía*, que se foi enchendo de contido logo, pouco a pouco a través do labor do Tribunal Constitucional, un labor creativo e non só de interpretación da Constitución, na medida en que a xurisprudencia do Tribunal Constitucional veu contribuír a configurar esa prefiguración difusa, nomeada pero non definida, que a Constitución facía do Estado. De xeito que foi por esa desconstitucionalización que a propia Constitución do 78 fai da estrutura territorial do Estado, polo que o Tribunal Constitucional foi, sentenciar a sentenciar, definindo eses conceptos ou categorías nomeados, pero non definidos, simplemente enunciados na Constitución ou nas normas que integran o bloque da constitucionalidade e os estatutos de autonomía, para ir definindo o seu sentido e, finalmente, foi fundamentalmente unha estrutura territorial do Estado feita a golpe de sentenciar, no que se deu en chama-la construción xurisdiccional do Estado das autonomías. Esta realidade, que foi moi intensa respecto das comunidades autónomas, cunha autonomía política e financeira que se desenvolveu ou se impulsou a golpe de sentenciar e, en boa medida, gracias ó labor do Tribunal Constitucional, que empurrou esa configuración do Estado autonómico a penas debuxada conscientemente polos constituíntes a unha

definición e a unha estrutura política e de poder territorial tal e coma hoxe a coñecemos. Posiblemente, a estrutura territorial do Estado non sería a mesma sen o labor do Tribunal Constitucional.

A inexistencia dun escenario político para a negociación e o regateo político entre as instancias territoriais foi suplido polo Tribunal Constitucional, de xeito que este tivo que resolver, a través de sentencias, auténticos conflitos políticos sen por iso perde-lo Tribunal Constitucional o carácter de órgano xurisdiccional, é dicir, sen que en ningún momento o tribunal resolvese esas controversias políticas por medios ou criterios políticos, senón por medios e criterios xurisdiccionais, ó atender ás regras procesuais dun conflito xurisdiccional de acordo coas regras procesuais dun proceso onde hai unha demanda e unhas normas procesuais que regulan esa controversia xuridicamente formulada, aínda que sexa unha controversia exquisitamente política, pero que o tribunal reconduce ós termos dun conflito xurídico que se resolve en termos procesuais. En certa medida o feito de que o Tribunal Constitucional asumira esta función de resolver constitucionalmente mediante sentenza auténticos conflitos políticos, serviu, sobre todo nos primeiros anos do Estado constitucional e do Estado autonómico, para pacifica-los conflitos e formalizar xuridicamente e en forma xudicial ou xurisdiccional o que eran conflitos políticos. Un xeito de pacifica-los conflitos na sociedade a través do dereito consiste en xuridifica-lo que é un conflito político, un conflito social, co cal o dereito cumpre esa función de paz social que está entre as súas funcións esenciais. Isto fixo posible que conflitos políticos que puideron coloca-lo Estado constitucional e a democracia, daquela incipiente no noso país, en situacións acaso insostibles, puidéronse aliviar gracias á xurisprudencia constitucional. Evidentemente, isto implica diferir un órgano institucional da estrutura política do Estado como é o Tribunal Constitucional, resolver auténticas contendas políticas co risco de implicar a este tribunal no debate político. Visto con perspectiva histórica é parecer deste relator que o Tribunal Constitucional sorteou este risco con éxito, aínda que con luces e sombras, con acertos e erros.

A sentenza capital, no que se refire á definición da estrutura territorial do Estado e á definición da autonomía local, é a Sentencia 4/1981 que define a estrutura territorial na Comunidade Autónoma de Cataluña, no que atinxe ás entidades locais e ó intento de suprimir ou desfigura-la autonomía provincial. No fundamento xurídico terceiro desta sentenza, o tribunal deixa moi claro que a Constitución parte da unidade da nación española que se constitúe, ademais, como Estado social e democrático de dereito. Unidade que se traduce nunha organización do Estado para todo o territorio nacional e na que os órganos centrais do Estado non exercen a totalidade do poder público porque a Constitución prevé, conforme unha distribución vertical de poderes, a participación no exercicio do poder

de entidades territoriais de distinto rango, como son ademais das comunidades autónomas, as provincias e os municipios. Todas estas entidades gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses e, verbo da dita autonomía, o tribunal recorda que cando a Constitución se refire á autonomía dos entes territoriais, *autonomía* non significa soberanía que reside unicamente, que lle corresponde unicamente ó Estado e que se residencia no pobo español, de xeito que o recoñecemento desa autonomía das comunidades autónomas e dos entes locais e, no que respecta, ás comunidades autónomas con esa distinción do artigo 2 entre nacionalidades, que se nomean pero non se definen, e rexións, isto non equivale a soberanía. Ese precepto da Constitución reflicte esta concepción ampla e complexa do Estado composta por unha pluralidade de organizacións de carácter territorial, todas elas dotadas da autonomía indispensable para a defensa dos seus respectivos intereses e para o cumprimento das funcións constitucionalmente asignadas a cada un deles. De aí que o principio de autonomía sexa un principio estrutural da Constitución, sexa un supraprincipio constitucional na medida en que o principio de autonomía que ten unha delimitación como concepto aberto, xurídico e indeterminado só pode definirse ou delimitarse a través do exame que, en cada caso a xurisprudencia fixo deste concepto de autonomía, é un principio esencial e estrutural na interpretación do Estado que define a Constitución.

Nesta sentenza o tribunal afirma que a Constitución deriva da necesidade de que o Estado quede colocado nunha posición de superioridade con respecto ós entes territoriais, dotados de autonomía constitucional, unha autonomía que é diferente para as comunidades autónomas, que son entes dotados de autonomía constitucionalmente superior á administrativa ou autonomía política, e á dos entes locais, que é unha autonomía administrativa. Esta afirmación do carácter estritamente administrativo da autonomía local, reiterada polo tribunal en sentencias posteriores como a 32/81 entre outras, na que o tribunal distingue de novo entre o Estado titular da soberanía, as comunidades autónomas caracterizadas pola autonomía política e as provincias e municipios dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito. O tribunal, deste xeito, ó separalo distinto carácter que a autonomía ten segundo se refira ás comunidades autónomas ou ás entidades locais e ó referirla regulación destas entidades territoriais segundo sexan comunidades autónomas ou entidades locais, as normas xurídicas de rango distinto para as comunidades autónomas, as normas que pertencen ó bloque da constitucionalidade, é dicir, leis orgánicas dos estatutos ou leis orgánicas de harmonización ou de modificación dos estatutos ou leis orgánicas de transferencia de competencias ás comunidades autónomas, normas todas elas que integran o que se deu en chamar: bloque da constitucionalidade, na medida en que

son normas que xunto coa Constitución, e singularmente co seu título VIII, contribúen a configura-la estrutura territorial do Estado no que se refire ás comunidades autónomas. En tanto que para as entidades locais, a Constitución reconece unha autonomía administrativa na medida en que permite e posibilita a intervención do lexislador ordinario na determinación do ámbito desa autonomía. Determinación legal do ámbito da autonomía que, ó serlle diferido ó lexislador ordinario, permite unha penetración maior e con maior intensidade da acción do lexislador ordinario no ámbito da regulación das entidades locais e, polo tanto, na configuración territorial dunha parte do Estado e da súa Administración pública. Sen embargo, este carácter distinto que a autonomía ten referida ós entes locais por contraposición á autonomía que a Constitución predica das comunidades autónomas, e o feito de que a dispoñibilidade da regulación xurídica dese ámbito de autonomía territorial das entidades locais sexa diferido, non ó lexislador orgánico e de carácter cuasiconstitucional, senón ó simple lexislador ordinario, sexa o lexislador estatal sexa o autonómico, e que sitúa as entidades locais nunha situación de maior debilidade fronte ós poderes públicos que concorren na regulación da súa estrutura administrativa e política, non significa que a Constitución ó consagra-la autonomía no artigo 140 das entidades locais, ademais da proclamada con respecto ás comunidades autónomas, deixara desprovista de protección esa autonomía. Foi precisamente o Tribunal Constitucional o que acuñou un concepto derivado da propia Constitución para poñerlle un límite á libre acción do lexislador, sexa estatal ou autonómico, cando recae sobre o ámbito territorial das entidades locais. Xa o Tribunal Constitucional se referiu á garantía institucional da autonomía local como concepto ou límite infranqueable ó exercicio por parte dos poderes públicos estatais ou autonómicos cando inciden na súa regulación lexislativa sobre o ámbito xurídico das entidades locais, a autonomía das cales reconece e protexe a Constitución. É certo que a través dun concepto indeterminado a garantía institucional que o tribunal diferiu como a determinación daqueles riscos ou características indispoñibles para o lexislador ordinario, estatal ou autonómico, cando ó versar sobre o réxime local poden chegar a desfigura-la estrutura de autonomía dos entes locais. No caso da Sentencia 4/81 sobre as deputacións catalanas, ou na Sentencia do 96 respecto ós plans provinciais de obras e servicios e o réxime xurídico financeiro dos ditos plans provinciais sobre os cales se asenta non só a autonomía financeira, senón tamén a autonomía política das provincias como entidades, o Tribunal Constitucional tivo ocasión de apelar xustamente ó concepto de *garantía institucional* fronte a regulacións, neste caso autonómicas que, ó incidir sobre o réxime local, levaban a cabo tales transformacións que desfiguraban ou baleiraban de contido a autonomía administrativa que a propia Constitución reconece para as entidades locais.

Esta distinta connotación, que ten a autonomía garantida na Constitución respecto das comunidades autónomas e respecto dos entes locais, é o que xustifica o Pacto local, que foi vendido como o medio polo que as entidades locais ían recuperar unha autonomía política, que gracias ó labor xurisprudencial do Tribunal Constitucional, as comunidades autónomas xa desenvolveran ata os límites do Estado autonómico que hoxe coñecemos. Límites que aínda permitirían falar dunha mutación constitucional no que se refire á estrutura do Estado, no sentido de que o Estado coa estrutura que hoxe ten, funcionalmente federal, é probablemente unha realidade non pensada e non querida polos constituíntes que fixeron o título VIII da Constitución.

En todo caso, este carácter de garantía institucional que ten a autonomía local, moi distinta da autonomía política que a Constitución recoñece, fai que esta pretensión signifique a creación dunha ilusión política de crer que mediante este instrumento xurisdiccional de defensa da autonomía local na Constitución, mediante a creación dun conflito local que lles permite ós concellos acceder directamente ó Tribunal Constitucional para, apelando directamente á Constitución e á autonomía local nela recoñecida, acada-las cotas de poder político e acada-lo ámbito de expansión das súas propias competencias como ocorreu co proceso de desenvolvemento do Estado autonómico desde 1978 ata hoxe, nun proceso de expansión das competencias autonómicas acadado fundamentalmente a golpe de sentenza. Isto non é posible non só pola distinta natureza que ten a autonomía nun caso e noutro, senón tamén polo feito de que o ámbito competencial, é dicir, a delimitación das materias sobre as cales son competentes as comunidades autónomas e as entidades locais, tamén ten un carácter moi distinto. As primeiras están definidas na Constitución e, no seu caso, nas leis que aproban os estatutos de autonomía (normas que integran o bloque da constitucionalidade), de xeito que é a interpretación que caso a caso e ó longo do tempo, en boa medida dinámica política, de conceptos abertos, indeterminados, e ás veces ambiguos, contidos na Constitución e nos estatutos; moitas veces con verdadeiras antinomías xurídicas no sentido de que moitos estatutos aprobados despois da Constitución nalgún caso concreto entran abertamente en contradicción e conflito coas normas da Constitución e, aínda que o tribunal se negou a dicir que un determinado Estatuto ou norma estatutaria é inconstitucional, este labor permitiu unha expansión do ámbito material das competencias que están distribuídas na Constitución e nos estatutos, nunha orde aberta, dinámica e consubstancialmente imposible de pechar. Pero ocorre, nembargantes, que isto non se produce respecto da autonomía local recoñecida na Constitución; tampouco, respecto da acción do lexislador posterior, autonómico ou estatal, que regula o réxime local, sexa administrativo sexa financeiro, por-

que respecto da autonomía local a Constitución establece nada máis que unha garantía institucional de que a acción do lexislador que, en moitos casos ten función de tutela administrativa sobre a xestión dos servizos diferidos á competencia local, esa acción do lexislador non pode desfigurarse de tal maneira o réxime administrativo ou o réxime financeiro que converta ese ente territorial local en algo distinto do que a súa natureza implica. Evidentemente, a garantía institucional supón un límite infranqueable pero déixalle un ámbito de actuación ó lexislador moito máis intenso e, por outra parte, a Constitución non enumera nin cifra as competencias que poden asumir os concellos ou as outras entidades locais. Simplemente garante a súa autonomía política, administrativa e financeira, (de xeito que garante os recursos indispensables para cubrir os seus servizos, non a autonomía de que as entidades locais poidan establecer o seu propio sistema de ingresos de xeito tal que se lles garanta a recadación de todos os recursos necesarios para desenvolver as funcións que legalmente teñan atribuídas. Trátase, a diferenza das CCAA, dunha autonomía financeira, a das entidades locais, vista desde a perspectiva da suficiencia. Isto provoca que o financiamento das corporacións locais fose un financiamento parasitario, que provén doutras administracións, un financiamento dependente de transferencias financeiras ou de recursos que proveñan das facendas doutros niveis territoriais distintos (facenda estatal ou autonómica). Ademais, a Constitución non impón a necesidade de que o lexislador que regula o financiamento local, sexa o estatal ou o autonómico, o faga de tal xeito que garanta que o sistema financeiro local sexa un sistema propio de cada ente local autónomo, distinto e separado do que financia as outras facendas territoriais. Pode ser un financiamento dependente e, polo tanto, politicamente condicionado.

A segunda gran descentralización só pode facela o propio lexislador a través dun grande pacto político que leve a cabo esa descentralización de competencias e de funcións, moi pouco se pode facer xa desde a Administración do Estado, senón que serán fundamentalmente as CCAA –que asumiron pola vía da transferencias de competencias e de servizos, pola vía de leis orgánicas de delegación de competencias, pola vía incluso de sentencias do Tribunal Constitucional– as que irán desenvolvendo un ámbito competencial de autonomía e emerxendo os riscos dun novo centralismo que sexa tan asfixiante como o era o decimonónico con respecto á autonomía local. De xeito que, nesta segunda descentralización, serán máis as CCAA as que terán que ceder competencias ós entes locais, posto que o Estado pouco máis lles pode ceder nas súas competencias ás administracións territoriais, salvo que transformemos ou modifiquemos o modelo territorial de Estado e definido pola Constitución do 78.

O segundo relatorio da xornada estaba previsto que corra a cargo de **José Luis Meilán Gil**, catedrático de dereito administrativo e rector da Universidade da Coruña, para trata-lo tema *da articulación do ordenamento europeo, estatal e autonómico na configuración do réxime xurídico do municipio*. Finalmente, este relator non puido asistir ás xornadas.

De seguido, **Luis Morell Ocaña**, catedrático de dereito administrativo da Universidade Complutense de Madrid, dedicou o seu relatorio a profundar no coñecemento das *competencias municipais: delimitación legal e realidade práctica*, e salientou que o noso dereito público, a partir da posta en vigor da Constitución, foi establecendo dous ámbitos diferenciados de xestión pública: por unha banda, o que podemos denominar ámbito ou sistema xeral, no que o Estado e as comunidades autónomas están presentes e, desde os artigos 148 e 149 CE, realízase un reparto de competencias entre eles; por outra banda, queda, logo de que o lexislador ordinario extrae consecuencias normativas da Constitución, o ámbito da xestión pública local. No primeiro están presentes o Estado e as comunidades autónomas entre os que a propia norma constitucional e os estatutos de autonomía acceden a un reparto das competencias públicas, e logo, no ámbito local de xestión, insírense o municipio e a provincia e, no seu caso, a illa. Poden, así mesmo, engadirse outras entidades locais intermedias como a comarca e a área metropolitana.

O deseño da competencia local está, en primeiro lugar, na Constitución; concretamente nos artigos 137, 140 e 141. O desenvolvemento inmediato destas normas constitucionais atópase na Lei básica de réxime local do 2 de abril de 1985 (en diante LBRL). Nela apúntanse as materias nas que terán competencias as entidades locais.

Para a Lei básica o municipio é a entidade fundamental¹; fundamental ou básica, no sentido de que o municipio queda erixido no nivel xestor municipal. Cando a Lei básica prevé a constitución doutros niveis xestores, como a comarca ou a área metropolitana, recoñéceos como agrupacións de municipios e, a competencia que o lexislador autonómico lles outorgue a estas entidades supramunicipais, deberá facerse a partir das competencias do municipio e, en todo caso, asegurando a súa autonomía.

Xunto ó nivel xestor, primordial, a Lei básica debuxa con claridade un nivel de apoio. Se se examina o artigo 36 LBRL, queda claro que as competencias propias das deputacións provinciais están trazadas desde a perspectiva da constitución dun nivel de apoio á competencia municipal. Así, a deputación coordina os servizos municipais, asiste ós conce-

¹ Artigo 1 LBRL.

llos, e coopera no establecemento dos servicios municipais. Queda unha última competencia que lles atribúe ás deputacións: «o fomento e a administración dos intereses peculiares da provincia».

Aínda que, aparentemente, esta última competencia parece diferenciarse das anteriores, en realidade non hai tal diferenza: é que os intereses peculiares da provincia non poden entenderse máis que desde a perspectiva do propio nivel de xestión pública local. É dicir, os intereses peculiares da provincia teñen, desde a perspectiva da súa proxección sobre materias concretas, unha coincidencia coa materia propia do réxime local, á que a Lei básica dedica o seu artigo 25.

O dito artigo 25 arranca cunha expresión chea de significado: «O municipio exercerá, en todo caso, competencias nos termos da lexislación do Estado e das comunidades autónomas nas seguintes materias».

É dicir, a lexislación básica, que constitúe o desenvolvemento inmediato da Constitución en materia de réxime local, establece que as materias nas cales debe estar presente o réxime local son materias propias do ámbito local de xestión pública. Do cal se desprende que, en tales materias, ten que estar presente o réxime local. A tarefa que se lle encomenda ó lexislador sectorial, tanto estatal como autonómico, é a de asegurar, en cada unha desas materias, as competencias que proceda, tendo en conta as características da actividade e a capacidade de xestión das entidades locais. Establecidas tales prevencións, as materias locais son as seguintes:

1º. Seguridade pública. Cunha específica referencia á seguridade e lugares públicos, a ordenación e vixilancia do tráfico nas vías urbanas e a protección civil.

2º. Urbanismo. No que se inclúe a ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística. Aquí podemos engadi-la protección do medio natural, que aínda que ten unha mención distinta, constitúe na actualidade un cometido máis propio da ordenación do hábitat urbano, que é realmente a máis típica das competencias locais.

3º. Abastecementos e provisions. No que a Lei básica inclúe o relativo a mercados, matadoiros, abastos, protección dos consumidores; e, desde a perspectiva das subministracións, a auga con toda a actividade de saneamento e da iluminación pública.

4º. Sanidade interior. Na que se inclúe a policía da salubridade, nas súas diversas manifestacións, a participación na xestión da atención primaria á saúde, e o característico tema dos cemiterios e servicios funerarios.

5º. Transporte. No que as regras son diferentes segundo a cifra de poboación municipal.

6º. Cultura e ocio. No que inclúe o coidado do patrimonio histórico artístico, as actividades culturais en xeral, o coidado do ocio, e o fomento do turismo.

7º. Ensino. Inclúe a participación na programación do ensino, a cooperación coa Administración educativa na creación e sostemento de centros, así como a intervención na xestión e participación na vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria.

A enumeración das materias propias da competencia municipal vén acompañada dunha cláusula xeral, maila mención á posibilidade de actividades complementarias. Por unha banda, lexítima o municipio para «promover toda clase de actividades e prestar cantos servicios públicos contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal». Por outra parte, sinala que: «os municipios poden realizar actividades complementarias das propias doutras administracións públicas e, en particular, as relativas á educación, á cultura, á promoción da muller, á vivenda, á sanidade, e á protección do medio natural».

O artigo 36.1 LBRL establece que: «son competencias da deputación as que lles atribúan, neste concepto, as leis do Estado e das comunidades autónomas nos diferentes sectores da acción pública e, en todo caso...».

O problema que se formula, na interpretación desta declaración do lexislador, é o seguinte: a competencia provincial non é, desde logo, soamente a que lle atribúa a legalidade sectorial, do Estado ou da correspondente comunidade autónoma. Unha interpretación en termos de normalidade, desta declaración legal, fai evidente que a Lei básica establece pola súa conta e, calquera que sexan as decisións que tome o lexislador estatal ou autonómico, na normativa sectorial, unha competencia propia da deputación. Competencia que xa, de antemán, lle outorga o lexislador básico, con independencia do que establezan as leis reguladoras dos distintos sectores de acción pública. Competencia, en consecuencia, que é independente do que o lexislador sectorial estableza.

Cabe engadir que esta competencia que, en todo caso, lles entrega o lexislador básico ás deputacións provinciais é, desde un certo punto de vista, unha competencia abstracta, aberta; porque son títulos xurídicos, de por si, abstractos e xerais: a coordinación dos servicios municipais, a asistencia e cooperación ós municipios. Son títulos competenciais que o lexislador debuxa sen ningunha referencia a materias concretas, sobre os que tales títulos competenciais puideran proxectarse. É que estamos ante o que deben denominarse *competencias funcionais*: son funcións que a deputación exerce en relación coas actividades dos municipios da provincia. De aí que non se poida entender que estamos ante un espacio baleiro, que ten que enche-lo lexislador sectorial, que pode ou non darlle entrada en ámbitos de acción pública determinados, á deputación. Moi ó contrario, a Deputación provincial conta con estes títulos competenciais (coordinación, asistencia, cooperación, servicios supracomarcais), en todo caso: é dicir, diga o que diga o lexislador sectorial. Títulos competenciais, funcións propias da deputación que se proxectan sobre a ma-

teria da competencia municipal. É dicir, a Lei básica de réxime local sitúa as funcións das deputacións provinciais nas mesmas materias que son propias da competencia municipal. En relación coas competencias municipais nesas materias, a deputación asume funcións de coordinación, asistencia e cooperación, ó menos.

O mesmo razoamento poderíase levar a cabo cando se examinan as competencias provinciais diferentes á coordinación e á asistencia e cooperación. É dicir, a prestación de «servicios públicos de carácter supramunicipal e, no seu caso, comarcal», e o «fomento e administración dos intereses peculiares da provincia». Os servicios públicos de rango superior ó do municipio ou, no seu caso, da comarca, teñen que referirse á mesma materia competencial que é propia do municipio. É ben coñecido, e o lexislador tíña necesariamente diante, o fenómeno da insuficiencia dos municipios, ó abordar materias da competencia local; insuficiencia que aparece, ou ben desde a perspectiva da pouca viabilidade dun só termo municipal para prestar determinados servicios, como da propia capacidade económica e de xestión que os municipios teñen, para abordalos. Trátase, sempre e en todo caso, de servicios propios da competencia municipal; pero son servicios de carácter inter ou supramunicipal; por iso, a Deputación provincial aparece como a encargada de presta-los ditos servicios, sempre referidos á materia en que, de acordo co lexislador básico, debe proxectarse a actividade local. En definitiva, servicios propios do ámbito local de xestión pública. Por conseguinte, servicios distintos dos que corren a cargo do Estado e da comunidade autónoma.

Unha primeira consideración, de carácter semellante, pode e debe facerse en relación co «fomento e administración dos intereses peculiares da provincia». Aquí hai que entende-la provincia nos termos en que a define o lexislador constitucional; e non debemos esquecer que o constituinte tiña ante si, e vén reiterar, unha definición legal que está en tódolos corpos normativos do Réxime local, desde hai máis dun século; incluso na Constitución de 1931. Trátase da definición da provincia como agrupación de municipios.

En canto agrupacións de municipios, existiron e seguen existindo varias alternativas no dereito público español: ninguén pode poñer en dúbida que tamén son agrupacións de municipios, desde as súas orixes, a illa, a comarca, e non só a provincia. O que engade un trazo diferencial á caracterización da provincia é que, no seu trasfondo, non hai soamente unha agrupación de municipios, senón todo un sistema de cidades; sistema de cidades que polariza, organiza territorialmente, e vencella mediante relacións sociais estables, a capital da provincia. Nun momento determinado pode chegar a desmontarse e ata a disolverse a institución provincial, pero sempre quedará, sen embargo, o sistema urbano subxa-

cente, coa súa xerarquía de núcleos de poboación pivotando en torno á súa capitalidade. De aí que o lexislador básico considere que, con este carácter básico, as deputacións provinciais deben desempeñar, en relación cos núcleos urbanos obxecto dunha longa polarización histórica, determinadas funcións. Estas funcións quedan indemnes fronte á actividade do lexislador sectorial, sempre que estean situadas no contorno de materias da competencia local. Entre elas, desde logo, o fomento dos intereses peculiares dese sistema de núcleos de poboación polarizados en torno á capital.

A LBRL ten en conta esta perspectiva da concepción provincial que permanece ó longo da traxectoria institucional do noso Réxime local. A coordinación dos servizos municipais, e a asistencia e cooperación dos municipios quedan pendentes do que dispón o artigo 36.2.b), segundo expresamente determina o lexislador. Mediante a coordinación, a asistencia e a cooperación, a Deputación provincial «asegura o acceso da poboación da provincia ó conxunto dos servizos mínimos de competencia municipal e a maior eficacia e economicidade na prestación destes mediante calquera tipo de fórmulas de asistencia e cooperación cos municipios».

É dicir, tales tarefas, indiscutiblemente, tomando a provincia no seu conxunto e, desde esa perspectiva, valorízala trama de servizos a cargo dos municipios. O lexislador básico quedaría curto, sen embargo, se se esgotase aquí a regulación da competencia provincial. Considerada no seu conxunto a trama urbana radicada no territorio provincial, aínda quedan dúas tarefas que o lexislador básico lle asigna igualmente á provincia. É que, desde esa perspectiva global, detéctanse dous títulos competenciais de imprescindible outorgamento ás deputacións: a de prestar servizos públicos que superen os ámbitos municipais ou, no seu caso, comarcais; e, por outra banda, o fomento e a administración dos intereses peculiares da provincia. En definitiva, tanto a coordinación, como a cooperación, como estas dúas competencias máis, enchen a competencia provincial dunha dobre e necesaria dimensión: a de se-la instancia de apoio á vida municipal, e a de considerar e trata-la trama municipal no seu conxunto, levando a cabo as tarefas necesarias para o seu progreso. Todo isto, desde logo, no que atinxe á materia propia do sistema de xestión pública local.

Pola tarde, José Manuel Canales Aliende, catedrático de ciencia política e da administración na Universidade de Alacante, comezou falando da *xestión dos servizos locais: novos retos* e, salientou que unha vez principiado o século XXI, cuns novos contornos e problemas socio-políticos, tecnolóxicos, e económicos semella máis que axeitado poder formular tamén os novos retos da xestión dos servizos públicos locais. A globali-

zación, a sociedade do coñecemento, as novas tecnoloxías, constitúen, entre outros, auténticos fitos novidosos e problemas da sociedade actual. Algúns retos que se lle formulan na actualidade á xestión dos servicios públicos locais si teñen un carácter novidoso mentres que outros serán vellos e coñecidos problemas de xestión, que se formulan de xeito diferente hoxe polo distinto contexto e circunstancias nas que nos vemos nestes momentos.

Por outra banda, a xestión dos servicios públicos locais non pode abordarse hoxe de forma simplista e illada doutros aspectos e fenómenos cos que se atopa fortemente condicionado este problema. A xestión pública, en xeral, e a xestión dos servicios públicos locais, en particular, está relacionada e debe analizarse dentro dun marco máis amplo, a saber, entre outros: a redifinición dos novos papeis do Estado, as relacións intergubernamentais e interadministrativas, a gobernabilidade local e os cambios na democracia e na participación local e, todo isto, no caso español complementado por un proceso dual, complexo e aberto de finalización do proceso de definición e articulación do noso modelo territorial de Estado e da nosa plena integración na Unión Europea. A oportunidade e a actualidade de reflexionar sobre esta cuestión, nestes momentos, parece indiscutible con motivo do recente debate iniciado sobre a necesidade dun segundo pacto local ou segunda descentralización, xa que os servicios públicos prestados no eido local, pola proximidade, son os que máis lles interesan ós cidadáns e, ademais, porque hai unha estreita relación entre a Administración local, as liberdades individuais e a capacidade de cambio dunha sociedade. Vemos, pois, que eficacia, innovación, democracia participativa, descentralización dos gobernos locais, son temas actuais, necesarios e complementarios ó mesmo tempo, ós que urxe dar respostas axeitadas. Convén tamén resaltar que non é posible darlles respostas homoxéneas e únicas fronte a unha realidade tan rica, plural e complexa como é hoxe a do sistema político-administrativo local español como acontece no criticado modelo do uniformismo político. Como consecuencia de todo o sinalado ata o de agora, cabe dicir que ante problemas, situacións, retos e demandas locais diferentes non cabe dar respostas semellantes, senón diferenciadas e acordes cos distintos problemas. Non obstante o anterior, o chanzo municipal ten unha relevancia indiscutible hoxe e aquí.

A globalización actual como fenómeno característico das sociedades e dos estados contemporáneos non debe ser un obstáculo, senón un reto e un complemento do local, ó seren ámbolos dous fenómenos característicos desta época. A globalización, ademais, implica unha importante modificación das lóxicas e espazos territoriais e económico-sociais. Nos últimos anos do pasado século XX, producíronse, ademais da globalización, unha serie de cambios estruturais que afectaron substancialmente

ó ámbito local. Entre os múltiples aspectos, fenómenos ou cambios acontecidos podemos destacar un dos máis relevantes como foi a transformación das estruturas sociais, facéndose estas máis diversas e fragmentadas, unha revalorización económica do papel do territorio, un sistema urbano máis complexo, uns novos problemas sociais e, en particular uns fluxos migratorios, uns problemas e demandas ambientais máis complexos e unha desindustrialización progresiva, unha revalorización do capital humano, unhas novas formas de produción e de organización do traballo, novos movementos e demandas sociais e políticas da cidadanía, unha nova praxe e dinámica das relacións supra e internacionais, unha nova sinerxía e complementariedade no territorio entre o eido e os concellos e un envellecemento progresivo da poboación, etc.

Pois ben, nesta nova etapa o desafío real dos gobernos locais é ser tales, plenamente, con total autonomía política, legal e financeira, e potenciando as súas funcións representativas e participativas nun contorno máis progresivo da Europa dos cidadáns, que as cidades debían potenciar ou revaloriza-lo seu papel político e, todo isto, sen esquecer-la súa importante tarefa prestacional próxima ó cidadán que os lexítima plenamente ante eles.

No que atinxe ás tarefas fundamentais dos concellos, non se trata de construír senón de manter; non se trata de facer senón de priorizar; non se trata de xestionar senón de dirixir, de xeito que pasan a ser fundamentais a capacidade de xerar ideas e a capacidade de elección nos servicios públicos.

Segundo este relator é necesaria a reforma do Senado dentro do sistema político español, se ben hai discrepancias en canto ó seu alcance e momento. Na súa opinión persoal, a reforma do Senado non só é de oportunidade senón que ademais é urxente e cun contido competencial o máis amplo posible a fin de coadxuvar non só a un final e mellor vertebración do modelo territorial e económico-social do Estado, senón tamén de acadar unha plena e máis completa representación territorial nesa segunda cámara parlamentaria, e engadíndolle á representación autonómica a local. Entre as causas de debilidade e baleiramento competencial do Senado no noso sistema político están:

1º. a peculiaridade e a complexidade do proceso político da transición española á democracia,

2º. a prioridade dos constituíntes en resolve-lo vello problema histórico rexional a través da creación do chamado Estado das autonomías,

3º. a posición centralista da maioría dos partidos políticos,

4º. o carácter nacionalista dalgunhas CCAA,

5º. o descentralismo progresivo desenvolvido pola totalidade das CCAA con independencia da color ideolóxica dos seus distintos gobernos,

6º. e, por último, a debilidade e, en particular, a crise económico-financeira dun gran número de gobernos locais.

Non pode esquecerse o feito fundamental de que os primeiros gobernos electivos e democráticos foron os gobernos locais nas eleccións municipais de abril do 79 e de que estes gobernos locais foron uns actores institucionais relevantes nas transformacións operadas antes e despois da democracia española e na aprobación da Constitución do 78.

A instancia local é unha parte ou elemento, mais non único, e con caracteres propios, da organización territorial do Estado, dotada de autonomía institucional plena e son as administracións locais non só necesarias, senón tamén as máis próximas ó cidadán e as instancias comúns e ordinarias para o desenvolvemento das actividades prestacionais públicas. A súa falta de suficiencia financeira e de capacidade xerencial son problemas estruturais herdados e hoxe gravísimos.

Por outra banda, non debe esquecerse que o carácter actual bifronte do réxime xurídico local español non o é, en absoluto, do resto da autonomía local como pode parecer.

Propostas concretas:

1º. En primeiro lugar, a reforma do Senado debe implicar, pois, a plena e total representación nel da plural realidade local española ademais da autonómica con senadores electos, número e forma de rematar representativos do ámbito local e autonómico.

2º. O Senado debe se-la cámara parlamentaria por antonomasia para debate-la problemática local e, en particular, a delimitación e a clarificación das políticas e competencias locais. O chamado segundo pacto local ou segunda descentralización local, debe ser obxecto de debate, consenso e aprobación no marco desta cámara parlamentaria. Pero ademais das importantes potestades normativas que ten como tarefa o Senado, non serían menos as relativas á reflexión, ó lugar de encontro e á solución de posibles conflitos políticos do ámbito local. Por outra banda, o debate non debe ser só sobre a vertebración territorial do noso Estado composto, senón tamén sobre a súa vertebración de infraestruturas socioeconómicas, educativas e culturais.

3º. O Senado podería ser tamén a institución que elixise, no seu día, a representación territorial local española para esa segunda eurocámara de representación territorial europea proxectada na non nata Constitución europea.

4º. En todo caso, a coordinación e colaboración da representación española no Comité de rexións e de poñe-lo calco do Senado parece evidente, e ademais necesario.

5º. A adscrición dalgunha das vellas funcións ou ben a recreación do desaparecido instituto de estudos da Administración local, hoxe ads-

crito ó INAP e para desenvolver basicamente funcións de investigación, estudio e publicación de carácter local. A proposta deste relator é que calquera fundación, centro ou instituto adscrito ó Senado tería dúas importantes funcións ou tarefas novidasas que serían:

- A creación dun banco de datos do sistema político-administrativo local español, con especial relevancia ós datos relativos á xestión pública local, permitiríanos coñecer, xunto ós datos electorais de estrutura e organización local, indicadores de poboación e sociais, os indicadores de xestión permitiríanos coñece-la capacidade real de xestión local en España e facilitar, ademais, análises e estudos comparados previos á modernización e mellora da acción pública e facilitar solucións alternativas que se poden adoitar.

- En segundo lugar, complementario do anterior e moi importante, sobre todo, cara ó futuro é a creación dun banco de datos de boas prácticas locais que nos permitiría o desenvolvemento do *best marketing* a nivel local e, polo tanto, unha economía de escala e unha máis doada e barata modernización administrativa.

6º. Por último, o fortalecemento da Comisión de entes locais dentro do Senado sen prexuízo das competencias do pleno.

O marco do Senado e, dentro dun contorno maior, a Unión Europea e o Comité de rexións e poderes locais, é o ámbito para poder aborda-la reforma, a modernización, os retos ou os desafíos da xestión dos servizos públicos locais en España.

A década dos 60 supuxo, froito da crise económica e, polo tanto, do modelo keynesiano do Estado do benestar, o cuestionamento do modelo tradicional, burocrático, formalista, xerárquico, legalista e garantista en exceso dada a existencia dun novo contorno caracterizado polas notas de inestabilidade, complexidade, dinamicidade e competitividade. Tódolos países occidentais intentaron darlles resposta ós novos problemas de xestión formulados e desenvolver diversas experiencias modernizadoras. As diferentes correntes deron lugar ó que se coñece en versión académica como *a nova xestión pública* e que motivou diferentes consideracións, tratados na doutrina. A modernización administrativa nestes anos, *versus* a reforma administrativa dos sesenta, vai tentar se-la resposta ós retos e demandas formulados sobre a necesidade de renovación e adaptación do sector público e constituír un proceso máis complexo e plural que o acontecido na época precedente e utilizar para iso varios instrumentos ou técnicas complementarias dándolles maior importancia e orientación ós resultados, á calidade na prestación dos bens e servizos públicos e á satisfacción dos seus usuarios, pero sobre todo e ante todo, facendo fincapé no cambio de cultura como factor estratéxico. As experiencias acontecidas na década dos 70 e dos 80 deron orixe a unha

serie de críticas e de reflexións á chamada *nova xestión pública*, que serían fundamentalmente as seguintes. Esta versión é demasiado economicista fronte a valores coma a ética, a igualdade, a equidade e a eficacia. Esta corrente propugna un exceso de contratación externa de difícil control público posterior e implica, en ocasións, un esquecemento ou incumprimento da legalidade. Por outra banda, implica unha praxe en ocasións do tan criticado e deostado, pero logo practicado, modelo neotaleorista e, por outra banda tamén, practica unha praxe da xestión pública demasiado focalizada e cunha visión demasiado a curto prazo fronte a unha necesidade estratéxica de medio e longo prazo na xestión pública. Das leccións ou experiencias aprendidas nestes anos, este relator destacou, seguindo a doutrina máis caracterizada, as seguintes:

En primeiro lugar, esa afirmación tan curiosa, tan equivocada e tan analfabeta no público de que hai que copiar da empresa privada, que aínda se oe que é a salvación do sector público, xa pasamos dela, afortunadamente; isto xa está superado, xa non hai que copiar da empresa privada e, isto implica noutra serie de cuestións, un reformulamento xeral de qué é o público e qué é a xestión pública. Aprendámo-la revalorización do papel e o valor do público así como a afirmación paradigmática de que a especificidade ou peculiaridade do público é diferente e diferenciado do privado. Non caben pois fáciles mimetismos, nin a hipervaloración xenérica da primacía da empresa privada. Cuestión distinta é a necesidade actual de colaboración entre o sector público e o privado e hoxe tamén do terceiro sector ou do mundo das ONG's. Outra cousa é tamén a incorporación, iso si, froito dunha prudente reflexión previa, rigorosa e preventiva das técnicas do sector privado ó sector público. En concordancia co anterior e con carácter previo, a afirmación inequívoca de que o mercado non pode nin debe substituí-los procesos de debate, decisión e participación políticas e iso como manifestación da existencia dun réxime político democrático. Hoxe o mercado é importante, é coadxuvante e é orientativo, pero nunca substitutivo dos valores do público e afortunadamente hoxe, o Banco mundial, a OCDE e os grandes organismos internacionais, puxéronnos en alerta sobre esta cuestión fronte a algunhas afirmacións de moda. Debemos revaloriza-lo público e a súa especificidade.

En segundo lugar, unha experiencia importante nos últimos anos foi o convencemento da non existencia dun modelo único e de validez universal en materia de xestión pública. Aquí non se sacraliza nada, non se dogmatiza nada e, sobre todo, o que pode acontecer en Nova Zelandia ou en Ohio non ten por qué valer en Santiago, na Coruña ou en Galicia. Cada realidade é complexa e terá que ter un proceso de reflexión previa e de análise. Fácales mimetismos non acontecen na xestión pública nin se pode xogar con ela o mesmo que se xoga cos xoguetes, nin serven experiencias de laboratorio.

En terceiro lugar, a consideración na xestión pública de tres elementos complementarios entre si e moi importantes:

- En primeiro lugar, as reflexións, a teoría e a doutrina que podemos achega-los académicos.
- En segundo lugar, as técnicas, os instrumentos, as experiencias e as boas prácticas.
- E, en terceiro lugar, a cultura. Dentro da cultura da xestión pública e da súa composición plural, equívoca e complexa, destacaríase os valores, o comportamento e a ética pública. Cando as persoas se comportan, se orientan e actúan pola ética pública, non fai falta a xerarquía, nin a vía penal nin calquera outra vía.

Outra importante experiencia destes anos é a consideración das persoas como receptoras dos servizos públicos, algo máis que coma clientes. O cidadán non só é cliente senón que é cidadán, sobre todo. É ademais portavoz e titular de dereitos públicos subxectivos. As cartas de servizos implican, nese sentido, unha concreción, unha explicitación dos dereitos e deberes das administracións públicas e dos cidadáns.

Hoxe vemos que é cada vez máis importante a progresiva transparencia e o control democrático da xestión pública. Ademais, hoxe as persoas son as que determinan as organizacións e as organizacións son hoxe as persoas que traballan nelas (superouse esa expresión de *recursos humanos*). Hoxe, polo tanto, as persoas son estratéxicas e é un paradigma a necesidade de contar cos empregados públicos capaces para poder obter éxito en calquera proceso de cambio da Administración pública. A motivación e a capacitación necesaria dos empregados públicos é un tema moi importante.

Tamén aprendémo-lo necesario e complementario liderado político-administrativo e o liderado administrativo a nivel directivo público nos procesos de innovación e de xestión administrativos e, estes ademais coas características do liderado tanto político coma administrativo de fortaleza, clara visibilidade e publicidade, continuidade e intensidade.

Tamén aprendémo-la utilidade da experimentación e da aprendizaxe organizativas logo dunha completa, axeitada, participada planificación estratéxica e unha posterior revalorización.

Tamén aprendemos que a privatización e a contratación externa son aqueles servizos públicos e actividades necesarias que poden ser nalgún momento necesarias, pero non é, como dixo a OCDE, a única alternativa á publicación dos servizos públicos.

Outra experiencia destes anos é a valoración e utilización das técnicas da calidade total como un fin en si. A separación entre as funcións políticas e administrativas e, polo tanto, das responsabilidades; a nova xestión pública flexible, por obxectivos e orientada fai os resultados ó servi-

cio da sociedade civil e da cidadanía e implica, ó mesmo tempo, un reforzamento e unha busca das alternativas, de esixencia, de responsabilidades administrativas polos resultados da xestión.

Outra experiencia aprendida nestes anos é que a modularización ou creación de axencias, servicios comúns, centros xestores, etc., como medio para eliminar estruturas organizativas ríxidas, formais e complexas e para facer estas máis áxiles, sinxelas e flexibles, polo tanto, facer unhas estruturas organizativas menos piramidais, ríxidas e xerárquicas, é un feito. Hoxe, na sociedade do coñecemento demándansenos organizacións máis horizontais, máis en rede, menos piramidais, menos xerárquicas.

Fixación duns obxectivos máis claros, axeitados, útiles e medibles nas organizacións públicas. A utilización progresiva de indicadores de xestión como medios para a información, a medición e a comparación na xestión pública son tamén unha aprendizaxe dos últimos anos e un reto e unha alternativa no futuro. A introducción de políticas de selección, formación, motivación e avaliación do rendemento dos funcionarios públicos en substitución da orientación e técnicas clásicas de mera administración conxuntural dos recursos humanos tamén o aprendemos nestes anos.

A profesionalización ó máximo mediante políticas axeitadas de persoas no sector público constitúe hoxe a alternativa. A profundación, os procesos internos de descentralización, desconcentración e delegación administrativas tamén son hoxe unha experiencia aprendida.

Outra experiencia máis é a busca de alternativas ó proceso e xestión orzamentaria tradicional para desenvolver unha xestión orzamentaria por programas e obxectivos dentro dun marco máis amplo e a longo prazo a través da planificación estratéxica e, isto, intensificando e revalorizando o carácter político do proceso de liberación e acordo previo, así como o control posterior da execución orzamentaria. O orzamento non debe ser só unha mera expresión legal e contable, senón un instrumento valiosísimo de xestión e información na xestión pública.

Outra experiencia é a implantación da competencia interna e externa. Outra é o desenvolvemento dunha cultura e praxe de colaboración e coordinación entre as administracións públicas a fin de acadar unha maior simplificación, axilidade e economía de escala, evitando así duplicidades innecesarias, patoloxías e maiores custos.

Outra experiencia aprendida é a potenciación da maior e máis intensa comunicación e información interna e externa.

Outra experiencia e outro reto ó mesmo tempo é a xestión multinivel e en rede de complicado e difícil control.

Por último, e non menos importante, debemos destaca-lo desenvolvemento do principio de legalidade vencellante no actuar administrativo. Legalidade e eficacia son ámbolos dous principios constitucionais

de obrigado cumprimento, e ó mesmo tempo complementarios, mentres que a eficiencia e o puro xerencialismo «gringo» non o son.

Para rematar, este relator fixo referencia ós retos dentro da xestión local e salientou que hoxe estamos asistindo no mundo do sector público a unha serie de ensinanzas das que xa falamos que non deixan de ser principios orientadores dos servizos públicos en xeral. Os principais retos que se afrontan na xestión dos servizos públicos locais, así como as principais respostas poderían se-los seguintes:

1º. En primeiro lugar, os gobernos locais deben reorientar a súa acción. Gobernar hoxe non é sinónimo de gastar moito, nin de prestar moitos servizos senón, sobre todo e ante todo, de desenvolver ó máximo as capacidades dos gobernos locais de estratexia, orientación, dirección, liderado político, buscando o consenso de tódalas forzas políticas e da sociedade civil.

2º. En segundo lugar, a complexidade e interdependencia actual dos gobernos locais fan necesaria unha reconsideración do papel do territorio e das súas características como chaves para determinar a acción pública local.

3º. En terceiro lugar, a competitividade entre entes locais vai ser unha característica e un novo efecto da globalización, xa que non se van poder resolver coma antes os problemas pola soa posesión de distintos recursos ou de competencias, senón que van ter influencia outros novos factores de competitividade, como por exemplo o funcionamento axeitado do sistema urbano rexional, a inserción do territorio nos sistemas de comunicacións, as políticas comerciais, a existencia de políticas e de institucións políticas representativas, a cultura e a capacidade xerencial local, etc.

Os gobernos e as administracións locais en xeral e as municipais en particular, o mesmo que o Estado, deben, ademais, ter unha orientación e unha acción máis relacional, é dicir, desenvolver ó máximo as súas capacidades de relación, negociación, colaboración e coordinación con outros gobernos e administracións públicas de distinto nivel: central, autonómico e europeo.

Cómpre reparar no deseño e desenvolvemento dunhas estruturas de goberno e de xestión máis áxiles, sinxelas e flexibles en función das distintas tipoloxías, contextos e problemas dos entes locais. Este deseño trae consigo problemas a nivel macro, xa que lle corresponde a cada ente local a decisión, a ser posible consensuada e participada, da colaboración cos demais tendo en conta a economía de escala e a súa capacidade xerencial a través de diversas fórmulas alternativas: asociacionismo e cooperación. Cuestión ligada coa potestade de autoorganización é a forma de prestar os servizos públicos, existindo tamén neste aspecto a plena potestade para constituír, organizar, modificar e suprimir os servizos pú-

blicos e a súa competencia, sendo o único límite legal a obriga da xestión directa para aqueles servizos que impliquen o exercicio da autoridade e poden optar para os restantes non só polas fórmulas previstas no artigo 85 da LBRL, senón tamén por calquera outra non expresamente contemplada no citado precepto.

Por último, dicir que hai que desenvolver ó máximo a capacidade e a cultura xerencial nos servizos públicos locais, en xeral, e municipais, en particular, e desenvolve-la función pública directiva local.

A continuación, **Rafael Catalá Polo**, subsecretario do Ministerio de Facenda, referiuse ó *financiamento municipal e á suficiencia financeira das facendas locais*. Este relator salientou que a forte demanda de servizos municipais que se desencadea coa extensión das formas democráticas de goberno local a partir da promulgación da nosa Constitución, viuse fortemente freada pola escaseza de fontes de financiamento.

A dita escaseza financeira tivo unha causa visible no carácter obsoleto do seu sistema de financiamento, que carecía de figuras tributarias de peso para poder garantir-lles un fluxo suficiente e estable de recursos ós municipios.

A Lei reguladora das facendas locais (LBRL), xurdiu en 1988 coa finalidade de cubri-las insuficiencias do marco regulatorio de financiamento legal e estruturouse sobre os principios constitucionais de autonomía (artigo 140 CE) e suficiencia (artigo 142 CE). O principio de autonomía interprétase como a capacidade dos municipios para establecer e esixir tributos propios ou modifica-la súa contía baixo a coordinación do Estado que é o que ten a potestade orixinaria para establecer tributos; e por suficiencia enténdese o dereito das corporacións locais a percibi-los recursos suficientes para financia-las súas responsabilidades de gastos que as leis lle atribuíron. Tales recursos estarán integrados, como di a Constitución, polos seus propios tributos e tamén polos achegamentos do Estado e das comunidades autónomas.

A Lei reguladora das facendas locais pretendeu:

1. Potencia-la corresponsabilidade fiscal dos municipios.
2. Proporcionar un fluxo estable de financiamento e
3. unha redistribución máis xusta dos recursos do Estado aumentando a solidariedade cos municipios de baixa renda relativa.

Deste xeito, a lei cualificou os ingresos municipais nas seguintes categorías:

1. Recursos propios: integrados por impostos e recargos sobre os impostos das comunidades autónomas e outras entidades locais; e taxas, e contribucións especiais.

2. A participación nos tributos do Estado e nos tributos das comunidades autónomas.

3. As subvencións finalistas.

4. Os prezos públicos e

5. os ingresos procedentes das operacións de crédito.

Posiblemente a novidade máis importante da lei foi a creación dos tres grandes impostos municipais de implantación obrigatoria (o imposto sobre bens inmobles, IBI; o imposto sobre actividades económicas, IAE; e o imposto sobre vehículos de tracción mecánica, IVTM) e outros dous impostos voluntarios (o imposto sobre construcións, instalacións e obras, ICIO e o imposto sobre o incremento de valor dos terreos de natureza urbana, IIVT). A potestade para a implantación destes dous últimos correspóndelles ós concellos.

Na súa longa década de existencia, a Lei reguladora das facendas locais experimentou adaptacións ata chegar á configuración actual, sempre buscando unha maior adaptación ós principios de suficiencia, autonomía, solidariedade e estabilidade macroeconómica para os que foi deseñada. Segundo este relator a lei acadou máis resultados positivos que carencias, e estas últimas son susceptibles de corrección sen grandes cambios no modelo. Polo tanto, a experiencia dos pasados vinte anos de financiamento local xunto á dos novos compromisos que España asumiu en materia de estabilidade e crecemento económico no ámbito da Unión Europea marcan, sen dúbida, o camiño do futuro do noso financiamento municipal.

Así, os riscos básicos que o relator entende que debe incorpora-lo novo modelo de financiamento local en España son os seguintes:

1. O novo sistema de financiamento beneficiaríase dun esforzo aclaratorio nas competencias de gasto das municipalidades.

2. O sistema debería aborda-los problemas de falta de neutralidade do IAE e, adicionalmente, examina-lo resto dos impostos buscando o seu perfeccionamento.

3. O modelo de financiamento local debería explora-las posibilidades de maior autonomía financeira sen dana-las responsabilidades do Estado en materia de estabilización económica e redistribución da renda.

4. A reforma debe ser valente e debe potencia-las figuras recadatorias que impulsen o principio do beneficio na facenda municipal.

5. O novo modelo de financiamento local deberá consolida-lo actual sistema de endebedamento municipal contido na Lei reguladora das facendas locais xunto ás prescricións la Lei de estabilidade orzamentaria.

6. Finalmente, a reforma de financiamento deberá abordar, ou cando menos formular, o problema das transferencias das comunidades autónomas no financiamento dos entes locais.

O derradeiro relatorio desta primeira xornada correu a cargo de Miguel de la Villa Polo, vocal asesor da Dirección Xeral de Administración Local do Ministerio para as Administracións Públicas, quen tratou o tema da *función pública local: situación actual e perspectivas de futuro*. En España actualmente hai 8.105 concellos, dos cales case 7.000 teñen menos de 5.000 habitantes, o que significa desde o punto de vista dos recursos humanos que as persoas que desempeñan os postos de traballo neses municipios son escasas. Do total de funcionarios públicos, máis de 2 millóns de persoas en todo o Estado español, case arredor de 450.000 persoas son funcionarios públicos locais. É tal a diversidade dos municipios españois que os funcionarios locais realmente son funcionarios especializados nun tipo especial de traballo administrativo. Son os funcionarios que están na primeira liña ou liña de fronteira, diante do cidadán, aguantando todo o que o cidadán lle esixe, posto que as súas primeiras demandas son para o concello e, polo tanto, para o persoal local, o cal esixe un talante especial destes funcionarios locais.

Realmente, atopámonos ante unha enorme complexidade da sociedade e da vida política e administrativa. Hai un desenvolvemento das novas tecnoloxías e dos medios de comunicación que esixen estarse adaptando permanentemente, para a mellor prestación dos servicios ó cidadán. A organización territorial do país é complexa non só pola existencia do Estado, CCAA e entidades locais, senón pola propia existencia da Unión Europea, na que realmente as normas europeas son de directa aplicación. Tamén existe unha complexidade funcional, porque cada vez os municipios están prestando, de feito, un conxunto máis amplo de servicios polo que o persoal que se dedica a isto debe ter unha especialidade maior. Existe ademais unha complexidade organizativa porque a forma de prestación dos servicios esixe ás veces o establecemento de fórmulas que non sexan de prestación directa polos funcionarios, senón fórmulas a través de organismos autónomos, sociedades mercantís, sociedades mixtas, etc. En definitiva, o que quixo manifestar este relator é que temos unha realidade territorial complexa, que temos unha distribución moi pouco uniforme dos municipios e que a realidade do mundo no que nos movemos é cada vez máis complexa.

A partir de aquí, faise necesario o deseño dunha política de recursos humanos para os municipios que permita afrontar eses novos retos. Realmente rexe o principio de autoorganización dentro de cada corporación local, sen embargo, segundo este relator, desde unha visión máis ampla como é a da Administración do Estado, hai que potenciar un conxunto de medios que lles permitan afrontar ás corporacións locais os retos da mellor prestación de servicios. Existe unha confrontación entre política e Administración nas corporacións locais máis grande que en calquera outra Administración. Por unha banda, toda a capacidade de decisión, tódolos

actos administrativos nas corporacións locais son dictados polos órganos políticos, son os responsables políticos os que teñen tódalas capacidades decisorias, sen que no ámbito administrativo exista ningunha capacidade decisoria. Despois da LBRL no ano 85, esta postura incluso se acentuou. A partir do ano 85 tódalas decisións recaen sobre os órganos políticos do concello. Incluso coa reforma do ano 99, que o Estado chamou o *Pacto local*, co que se potenciou a potestade planificadora do pleno e a potestade executiva do alcalde, pero as funcións seguen a recaer no ámbito político, mentres que desde moitos sectores doutriniais se fala de que é imprescindible que desde corporacións locais de certa dimensión, un certo conxunto de competencias se exerzan desde ámbitos distintos ó ámbito político. O ámbito político é o que debe planificar, o que debe decidir, pero a execución das políticas públicas debe realizala o persoal administrativo.

Estamos nun momento no que hai que dividir en tres niveis:

1º. Un nivel político de decisión na Administración pública e, desde logo, é aplicable á Administración local.

2º. Un nivel directivo na Administración local. Un nivel de persoas que sexan capaces de dirixir as políticas públicas locais con habilidades de negociación, dirección de recursos humanos, coñecemento de técnicas que se aplican no sector privado, etc.

3º. Un nivel executor dos servizos que deben presta-los empregados das corporacións locais.

Ata o de agora non existe un estatuto do directivo público. Hai iniciativas neste sentido, sobre todo, para as grandes cidades.

A responsabilidade en canto ós funcionarios con habilitación de carácter nacional, estalle atribuída ó Ministerio de Administracións Públicas no que atinxe á selección e á formación. Desde este ministerio crese que é necesaria unha certa homoxeneidade en tódalas corporacións locais españolas en canto ó exercicio das funcións reservadas que se plasman no artigo 99 da LBRL. Desde o Ministerio de Administracións Públicas pénsase que toda a complexidade das corporacións locais, a igualdade no exercicio das funcións tanto de asesoramento, como de fiscalización, contabilidade, etc. é igual, idéntica e a complexidade das corporacións locais esixe que a subescala de secretaría e intervención sexa do grupo A. Isto está pendente de decisión política.

Hai un problema que lles afecta a tódolos funcionarios públicos e, polo tanto, tamén ós funcionarios das corporacións locais con habilitación ou sen habilitación de carácter nacional, que é a existencia dun Estatuto da Función pública. A Lei 30/84 dictouse con carácter provisional ante unha determinada situación existente naquel momento, pretendíase nese momento redactar un Estatuto da Función pública que regulase tódalas situacións dos funcionarios, toda a carreira administrativa, tódo-

los aspectos derivados da xestión e, a día de hoxe, non existe ese estatuto. Desde o ministerio houbo varios proxectos pero non callaron. Sería desexable un estatuto que marcasse as relacións claras de tódolos funcionarios locais en canto ó modelo, á carreira, etc.

O mércores, 10 de abril, a xornada matinal comezou cun relatorio sobre *a cooperación provincial na prestación de servicios de competencia municipal: situación actual e perspectivas de futuro*, que foi tratado por **Teresa Carballera Rivera**, profesora de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela. Esta relatora destacou que o deseño competencial que recolle a LBRL non é, senón, o mínimo indispoñible que garante a autonomía local. A maiores, a lexislación autonómica e estatal poden ir enchendo as competencias provinciais propias de acordo co criterio do interese e, consonte os principios de descentralización e máxima proximidade ós cidadáns. As técnicas para efectuar estas operacións son as normas de transferencia, contempladas non só na LBRL, senón en tódolos estatutos de autonomía.

Sen embargo, esta relatora sinalou que a situación na que se atopan as provincias na actualidade está nas antípodas do deseño legal, e isto porque:

1º. Practicamente ningunha comunidade autónoma realizou transferencias a favor das deputacións provinciais en materias sectoriais, senón todo o contrario.

2º. A delegación e xestión ordinaria de competencias seguiu a mesma sorte que as transferencias, tendéndose a favorecer coa articulación destas fórmulas de relación os niveis municipais e comarcais nun claro intento de restarlles forza á entidade provincial.

3º. Polo que atinxe ás competencias propias definidas na LBRL, a cuestión non mellorou, senón que se foi recortando o ámbito de actuación da entidade provincial.

En canto ó futuro da cooperación provincial, esta relatora salientou que, ó seu entender, a verdadeira natureza e cometidos das deputacións provinciais hai que buscalos na propia evolución dos feitos, intentando corrixi-los erros do sistema e buscando novos camiños de adaptación ás necesidades e esixencias do medio. A chave do futuro, segundo ela atópase:

1. Na descentralización das competencias autonómicas, misión que semella imposible pero que é esixible.

2. Na delegación e xestión ordinaria de competencias.

3. A desigual utilización da coordinación das competencias en materia de cooperación municipal. Fronte á coordinación das competencias provinciais forxáronse posturas diametralmente opostas.

4. A inadecuación do modelo cooperativo provincial e o fin da provincia.

5. A busca de novas funcións provinciais.

O seguinte relatorio, correu a cargo de **Andrés Precedo Ledo**, catedrático de xeografía humana da Universidade de Santiago de Compostela e secretario xeral para a planificación e desenvolvemento territorial da Xunta de Galicia, e versou sobre as *estratexias para o desenvolvemento comarcal en Galicia*. Este relator salientou que a organización comarcal de Galicia é unha das alíneas contidas no Estatuto de Autonomía da Comunidade Autónoma, no que se reconece explicitamente que a comarca é a organización propia de Galicia.

Despois de varios intentos frustrados para defini-lo mapa comarcal de Galicia, realizados desde diversas institucións como a Universidade ou a Xunta de Galicia, o primeiro goberno que se instituíu baixo a presidencia de D. Manuel Fraga, incluíu entre os seus principais obxectivos a comarcalización de Galicia. Tralo estudio de diversas posibilidades e das experiencias existentes, o goberno galego entendeu que o modelo político-administrativo non era daquela o máis axeitado para a realidade rexional, nin o máis necesario naquel momento, porque supoñía un incremento da complexidade administrativa e a introducción dun novo nivel entre as entidades locais existentes, o que complicaba o xa complexo mapa administrativo. Polo tanto, non era necesario crear comarcas se non tiveran outro obxectivo que o administrativo e, de aí, xurdiu unha estratexia alternativa para dotar a Galicia dun modelo propio e diferenciado.

Precedo Ledo afirmou que o modelo de Desenvolvemento Comarcal en Galicia está en condicións de achegar solucións complementarias, a escala local, á ampla serie de problemas relacionados cos distintos ámbitos da planificación e o desenvolvemento, desde a organización administrativa, a programación socioeconómica e a ordenación do territorio, ata a xestión do potencial endógeno e a dinamización do tecido social. Todo isto, baixo unha concepción integradora, para conseguir un crecemento espacial máis equilibrado. Equilibrio que atopa na rede de desenvolvemento comarcal o soporte máis axeitado para a súa consecución, e para acadar que os estímulos ó desenvolvemento teñan unha continuidade no tempo, proporcionando, á súa vez, unha estrutura territorial descentralizada capaz de recibir e encarreira-los procesos de difusión e innovación no territorio.

En definitiva, o desenvolvemento comarcal combina, o carácter integrador da planificación rexional, a filosofía do desenvolvemento local (expresada a través das relacións descendentes e ascendentes), a metodoloxía da planificación estratéxica (cooperación público-privada e participación da poboación), e os principios de coordinación e subsidiariedade

aplicados á acción administrativa e é a comarca a unidade territorial estratéxica para a súa implementación.

As súas posibilidades de aplicación son, segundo este relator, amplas ó ofrecer unha estratexia innovadora de desenvolvemento descentralizado, que vén sendo útil porque responde tanto ás demandas das rexións desenvolvidas ou de desenvolvemento intermedio, como ás rexións pouco desenvolvidas ou en vías de desenvolvemento. Nestas últimas, a creación e potenciación de centros locais de crecemento e desenvolvemento –asociados á estratexia das pequenas cidades– configuran unha das poucas alternativas válidas para corrixi-los excesos acumulativos producidos –directa ou indirectamente– polo funcionamento do sistema económico internacional e do modelo capitalista neoliberal vencellado a un proceso de globalización que deixa á marxe amplos e numerosos espazos e acentúa as desigualdades culturais, sociais, económicas e espaciais.

A suma de tódolos obxectivos sinalados e a necesidade de adoptar escalas intermedias de planificación e xestión, xustifica sobradamente a oportunidade ou o acerto de considera-la comarca coma a unidade espacial estratéxica para a xestión do desenvolvemento territorial en Galicia. Esta función complétese mediante o seu papel como marco espacial de acción para poñer en marcha unha estratexia de implicación e acción social, de promoción de iniciativas productivas e doutro tipo, que engaden valor ó territorio, a través de factores estruturais de carácter intanxible. Evidentemente, a comarca como referente territorial básico para a poboación, é un marco estable e permanente, aberto a novos contidos e funcións, como unha estrutura adaptable a un entorno caracterizado polo cambio e a apertura, con valor de permanencia que se basea na identificación do individuo co seu contorno, no sentido de pertenza. En definitiva, no sentimento de lugar.

O seguinte relatorio correu a cargo de **Alfonso Rueda de Valenzuela**, secretario de Administración local e director xeral da Administración Local da Xunta de Galicia, que versou sobre *os pactos locais autónomos: particularidades da Comunidade Autónoma de Galicia*. Este relator salientou que só un formulamento estritamente teórico pode soste-la idea do *Pacto local* como un puro proceso de descentralización competencial, desprovisto de calquera outra consideración; desde logo, este ten que ser un dos seus aspectos principais pero non o único.

Da propia formulación da idea despréndese un obxectivo moito máis amplo, que busca máis unha reformulación do papel que lles corresponde ás entidades locais no novo Estado autónómico que unha simple reordenación de competencias administrativas: descoñece-lo trasfondo político que o Pacto local supón conduciría, sen dúbida, á súa materialización incompleta ou, seguramente, á imposibilidade directa da súa materialización.

Así, a necesidade dunha nova concepción das facendas locais, acompañada dunha reformulación das estruturas tradicionais locais, ten que considerarse ó mesmo tempo que a descentralización de competencias propiamente dita.

Sen dúbida, a filosofía e os principios que subxacen na idea do Pacto local reclaman o acordo unánime de todos na necesidade de levalo a cabo. Outra cousa é a enorme complexidade que se advirte desde o mesmo comezo do seu proceso de execución, e que nos debe levar a unha profunda reflexión sobre cál debe se-lo seu obxectivo, a qué ámbito se debe referir, e con qué medios podemos contar para levalo a cabo.

O Pacto local deberá supoñer beneficios tanxibles. Ben formulado e cunha vocación global, podería achegarlles ós nosos concellos un novo escenario no que desenvolve-las enormes potencialidades que a materialización do principio de subsidiariedade e a súa propia importancia no artellamento administrativo, económico e sociolóxico de Galicia, lles atribúe por dereito.

Pola tarde as xornadas comezaron cunha mesa coloquio sobre as *propostas e iniciativas municipais para o futuro inmediato*. Nesta mesa redonda, participaron os seguintes relatores:

1º. **Dositeo Rodríguez Rodríguez**, vicepresidente 2º da Deputación provincial da Coruña, quen salientou que o poder local se caracteriza por ser un poder que asume o compromiso de recadar tributos para atende-las súas necesidades, e que parcialmente se nutre con transferencias do poder central, pero unha parte moi importante do seu orzamento teno a través de contribucións municipais, de exaccións municipais, fronte ás CCAA que inicialmente absorben a maior parte dos recursos con transferencia do poder estatal e que só se atopan con que teñen unha corresponsabilidade fiscal *sui generis*, porque a corresponsabilidade fiscal das CCAA é coparticipar en tributos xestionados pola Administración do Estado. Hoxe é unha necesidade social xeneralizada a capacidade dos municipios para respostar ás demandas da sociedade actual e chega o momento do que chamaríamos o *poder local*. Para converter esta necesidade social nunha realidade, en primeiro lugar, os argumentos de carácter legal son xenerosos na súa extensión, pero non concretos (exemplo artigo 80 Lei 5/1997 de réxime local de Galicia). A realidade social galega é que existen moitos municipios pequenos, que determinan estratexias distintas de actuación. É inútil que hoxe os municipios tenten resolver por si mesmos as necesidades que demanda a sociedade actual, necesítanse mecanismos de colaboración e coordinación que están previstos na Lei de réxime local de Galicia, pero que non funcionaron axeitadamente ata o de agora. Por outra banda, o Pacto local esixe políticas gradualistas e distintas segundo as dimensións do municipios. Os grandes obxectivos dos municipios son: participar activamente no desenvol-

vemento económico, tamén participar no desenvolvemento da sociedade da información, e no desenvolvemento do medio natural que vai influír no urbanismo e tamén no turismo.

2º. **Miguel Ramón Pampín Rúa**, alcalde de Melide e senador e secretario da Comisión de entidades locais do Senado, afirmou que o obxectivo último dos concellos é o de mellora-la calidade de vida dos seus cidadáns. Así mesmo, salientou que é necesario levar a cabo a segunda descentralización tendo en conta as características de cada territorio. Se se leva a cabo o Pacto local cambiaríase o ámbito competencial dos concellos e tódalas propostas e iniciativas que podemos facer hoxe e aquí dependen das materias que sexan obxecto de descentralización ou transferencia das CCAA ós concellos, nas áreas que poden ser transferidas: consumo, deporte, xuventude, educación, emprego, medio natural, muller, ordenación do territorio e urbanismo, patrimonio histórico-artístico, protección civil, sanidade, servicios sociais, transporte, turismo e venda. A concesión de competencias ós concellos terá que ser sempre de carácter voluntario para os concellos. Deben establecerse controis para que funcionen axeitadamente os servicios e tamén establecer mecanismos de cooperación. Tamén incidiu no feito de que as deputacións provinciais deben apoiar en todo momento ós concellos na prestación dos servicios ós cidadáns. Ademais, deberanse establecer indicadores que permitan a medición da eficacia na xestión dos servicios públicos descentralizados. Outro elemento fundamental para que todo isto se poida facer real é o financiamento.

3º. **José Nuño Riesgo**, xefe de programas da Federación Española de Municipios e Provincias, destacou que nos atopamos nun momento no que falar da xestión dos servicios públicos locais debe estar ligado a modelos de calidade, eficiencia, e utilización de tecnoloxías que posibiliten a dita prestación. Salientou que os ámbitos de actuación prioritaria na xestión interna son:

- a) A certificación de calidade na norma ISO.
- b) O tema do portelo único.
- c) A autoavaliación.
- d) Un plan de mellora continua e
- e) un plan global de calidade.

En canto á atención ó cidadán debemos destacar: o servicio municipal de atención ó cidadán, 012; o teléfono de asistencia 010; a oficina de atención ó cidadán, o teléfono do veciño; a concellería de atención ó cidadán; o departamento de atención ó cidadán; a oficina do defensor do cidadán; un sistema integral de atención ó cidadán; programas de atención ó cidadán e a caixa de correos do cidadán.

Polo que atinxe ás tecnoloxías da información e comunicacións, as iniciativas en canto Administración electrónica, sociedade da información e cidade dixital, son moi ambiciosas e tentan xerar unha comunidade virtual no territorio municipal, achegando o cidadán ós servicios e informacións. Tamén a rede telemática provincial, telecentros municipais, portelo virtual, librería virtual e plan informático.

A modernización das organizacións locais vai incrementa-la relación de confianza dos cidadáns, vai mellora-la capacidade de penetración e influencia social, vai manter unha relación máis intensa, vai mellorar, en definitiva, a prestación dos servicios e asenta-las organizacións como concellos preparados para enfronta-los retos do século no que vivimos.

4º. **José Manuel Piñeiro Amigo**, secretario xeral da Federación Galega de Municipios e Provincias, salientou que no marco xeográfico europeo no que nos desenvolvemos, á luz dos principios da reunión de Niza de 2000, co horizonte da convención de 2004, a Administración local ten que formularse, como unha meta ineludible, a súa integración con luz propia no goberno de Europa. Unha Europa que se pretende facer, non xa para os cidadáns, senón cos cidadáns, e apoiada nos principios de subsidiariedade, proximidade, transparencia e eficacia, o cal só é posible coa integración dos organismos municipais e locais. Faise, pois, necesaria unha acción concertada para tódalas institucións europeas: os estados membros, as autoridades locais e rexionais e a sociedade civil. A Carta europea xa pretendía chegar ó cidadán pola vía da democracia rexional e local, para o cal será preciso articular unha participación na elaboración das políticas da Unión por medio dun diálogo máis sistemático coas asociacións da Administración rexional.

Logo da mesa coloquio, as xornadas continuaron co relatorio de **Pablo Trillo-Figueroa Martínez-Conde**, secretario xeral-técnico do Ministerio para as Administracións Públicas, quen falou das *relacións das entidades locais co Estado e as comunidades autónomas. Consecuencias para os municipios e as provincias da integración na Unión Europea*. Este relator afirmou que un dos ámbitos das administracións públicas onde con máis forza se está deixando senti-lo proceso de integración europea é o propio das entidades locais. O papel da Administración local neste proceso é básico e a súa presenza nesta é permanente como o demostra a existencia do Comité das rexións, o órgano máis novo da Unión Europea, creado en 1991 polo Tratado de Maastricht, como órgano de consulta obrigatoria en tódolos ámbitos que poidan ter repercusións a nivel rexional e local e que, por estar composto por representantes dos entes rexionais e locais, adquire dentro da arquitectura institucional europea un carácter singularizado que non posúen os demais órganos.

Esta incorporación das entidades locais ó proceso de integración europea tivo que superar un atraso evidente desde o momento mesmo do xurdimento das comunidades e tamén tivo que servirse das estruturas administrativas internas dos estados membros, o que produciu que «as entidades locais quedaran marxinas da arquitectura institucional comunitaria, a pesar da súa relevancia posicional derivada de constituí-la instancia administrativa máis próxima ó cidadán e proxectarse sobre ela unha lexitimidade democrática non deficitaria» (Arroyo Yanes).

Sen embargo, ó longo destes últimos anos este panorama comeza a cambiar, ó producírense movementos significativos co fin de intensificar o papel dos poderes locais europeos no marco xurídico da Unión.

Entre os fitos máis relevantes deste proceso que revelan un cambio da mentalidade na apreciación dos poderes locais na Unión Europea, podemos cita-los seguintes:

1º. A Carta europea de autonomía local. Na lectura das competencias administrativas que efectúa das entidades locais é onde a carta acada o seu maior calado, entre elas:

- posibilidade de asignar competencias para fins específicos que complementen as competencias básicas encomendadas que deben vir recoñecidas ó máximo nivel xurídico posible.
- Recoñecemento da liberdade para exercer iniciativas alí onde estea excluída a súa presenza ou haxa unha administración afectada.
- Preferencia polo exercicio de competencias polas autoridades máis próximas ó cidadán.
- Prohibición da inmisión doutras autoridades no exercicio de competencias administrativas encomendadas ás autoridades locais e opción nítida polas competencias exclusivas e non compartidas.
- Posibilidade de adapta-las competencias delegadas á realidade ou contexto legal condicionante.
- Recoñecemento dun dereito de consulta previa cando deban adoptarse decisións que lles afecten directamente.

2º. O principio de subsidiariedade, que supón que: «nos ámbitos que non sexan da súa competencia exclusiva, a comunidade intervirá, conforme ó principio de subsidiariedade só na medida en que os obxectivos da acción pretendida non poidan ser acadados de xeito suficiente polos estados membros e, por conseguinte, poidan acadarse mellor, debido á dimensión ou ós efectos da acción contemplada a nivel comunitario». Trátase fundamentalmente dun principio político xurdido a partir de Maastriicht coa intención de dotar de novas competencias á Unión Europea pero sen que iso se produza a custa doutras instancias, respectando as que xa teñen os países membros e as súas administracións territoriais.

3º. O principio de proximidade ós cidadáns. A proximidade é un concepto da política europea creado en reacción contra as insuficiencias da práctica actual da acción pública. O Tratado de Maastricht contempla a esixencia de proximidade ós cidadáns no seu preámbulo, así como en varios elementos do seu contido: a introducción do principio de subsidiariedade, a creación do Comité das rexións e a instauración da cidadanía europea. A política de proximidade baséase nunha boa comunicación co cidadán e presupón un recoñecemento pleno e total do principio de subsidiariedade, unha mellor determinación das competencias e unha estruturación clara das responsabilidades dos Estados membros e a Unión Europea.

4º. O principio de proporcionalidade, que procede da xurisprudencia do Tribunal de Xustiza. Segundo este principio ningunha acción da comunidade excederá do necesario para acadalos obxectivos do tratado, con independencia de que sexa ou non competencia da comunidade. Isto significa que as autoridades comunitarias non poden deseñalas súas accións sen intuí-lo impacto que a súa posta en marcha vai ter na esfera local europea.

5º. O Comité das rexións, que debe ser consultado obrigatoriamente en tódolos ámbitos que poidan ter repercusións a nivel rexional e local. Actualmente, e desde a entrada en vigor do Tratado de Amsterdam, os ámbitos de consulta obrigada son: cohesión económica, e social, redes de infraestrutura transeuropea, saúde, educación e cultura, política de emprego, política social, medio natural, formación profesional e transportes. Tamén pode emitir dictames por iniciativa propia ou por petición do Parlamento europeo.

O derradeiro relatorio destas xornadas correu a cargo de **Ramón Álvarez de Miranda**, conselleiro do departamento de entidades locais do Tribunal de Contas, quen se referiu á *situación económico-financeira das entidades locais a través das súas contas. Incidencia da Lei de estabilidade orzamentaria nas entidades locais*.

Ó aborda-la situación económico financeira das entidades locais non hai que esquecer que, baixo unha denominación común, atopámonos ante un conxunto heteroxéneo de entidades, con ámbitos de actuación, competencias, fontes de financiamento e órganos de goberno distintos. A lei engloba como entidades locais: o municipio, a provincia, a illa, as comarcas, as áreas metropolitanas e as comunidades de concellos. Pero, incluso dentro dunha mesma categoría a disparidade é grande; así, a realidade económica dos grandes municipios achégase máis á do resto da Administración pública e demandan estes unha Lei de grandes cidades, mentres que as pequenas corporacións e entidades locais presentan perfís singulares.

É preciso recoñece-lo importante esforzo que supuxo para as entidades públicas locais ter que adaptarse a unha contabilidade que esixiu o manexo de múltiples e novidosos conceptos, afastados en numerosas ocasións das tradicionais magnitudes orzamentarias.

Desde a implantación, en 1992, do sistema contable vixente, aprobouse o novo Plan xeral de contabilidade pública por Orde do Ministerio de Economía e Facenda, do 6 de maio de 1994, modificado por Orde do 18 de febreiro de 1999. É ben coñecido que por imperativo legal da lei reguladora das facendas locais, o Plan de contas da Administración local debe adaptarse a esta nova versión do Plan xeral de contabilidade pública, adaptación que tardou en acometerse para permiti-la asimilación previa da ICAL.

A experiencia amosa, non obstante, que a adaptación e axeitado funcionamento da ICAL, dez anos despois da súa implantación, están sendo lentos e defectuosos no conxunto do subsector, especialmente, en boa parte das entidades locais menores e nun número pequeno, pero significativo, de entidades que prefiren asumi-lo custo da imaxe pública de non render contas, que as responsabilidades que derivarían da rendición dunha xestión irregular, chea de incumprimentos.

Poderíamos concluír que a realidade e situación económico-financieira das entidades locais a través das súas contas está queixada de importantes lagoas que limitan a formulación dunha opinión extensible ó conxunto do sector local. Isto non quere dicir que non exista unha boa práctica contable en múltiples entidades, pero na análise global a boa xestión queda escurecida polo panorama existente.

En todo caso, para abrangue-las cuestións máis importantes relacionadas coa estabilidade orzamentaria, é preciso apuntar de forma moi breve diversos temas relacionados coa importancia financeira do sector local e co seu sistema de financiamento, cuestións sobre as que posiblemente está todo dito, pero sobre as que, necesariamente, debemos insistir:

O primeiro é de constatación da falta de desenvolvemento financeiro das entidades locais.

O modelo de descentralización do Estado detívose no nivel autonómico. A porcentaxe de participación das entidades locais no gasto non financeiro consolidado dos entes públicos administrativos permaneceu practicamente constante nos últimos vinte anos, entre o 10 e o 12% do total. Para os teóricos da facenda pública, a utilización dunha distribución do 40%, 30% e 30%, entre o nivel central de asignación do gasto, nivel autonómico e nivel local, considérase como a estrutura máis axeitada que permite concilia-la provisión de bens públicos locais cos restantes bens públicos. En todo caso, lonxe das propostas teóricas e máis preto da comparación internacional, na media ponderada dos países con estrutura federal, a porcentaxe do gasto público local móvese en torno ó

20%. O modelo español presenta, pois, unha estrutura do gasto local moi afastada do teórico 30% e a medio camiño da media dos países de estrutura federal.

A pesar da escaseza do gasto –que é a expresión financeira da escaseza de competencias das entidades locais–, o financiamento deste gasto vese envolto en grandes incertezas, como consecuencia dun conxunto de factores, entre os que paga a pena destaca-los seguintes:

- O financiamento municipal mantívose á espera da existencia dun acordo de financiamento autonómico, que tivera visos de estabilidade a medio prazo. O atraso deste condicionou o peche do proceso.
- O achegamento ós problemas dos cidadáns, ás súas necesidades e preferencias, propiciou que as entidades locais asumiran determinadas actuacións en ámbitos para os que non teñen expresamente atribuídas competencias e, polo tanto, financiamento, co conseguinte factor de desequilibrio, ou que tendo capacidade, por diversas circunstancias, optaron por non cobra-los servicios prestados.
- Por último, o financiamento municipal sobre a base dun incremento dos valores catastrais a valores de mercado, quedou nun intento frustrado ó non se adoptaren instrumentos que reduciran o impacto no contribuínte mediante a súa deducción na imposición estatal, ou á ausencia da coordinación da facenda estatal cos concellos para a redución de tarifas e evitar un masivo e desproporcionado incremento da presión fiscal.

A Lei de estabilidade marca o inicio dunha nova etapa para a xestión orzamentaria das administracións locais, que terán moi restrinxido o recurso de endebedamento como fonte principal de ingresos e que terán que recorrer ó aforro para poder enfronta-los proxectos de investimento no seu territorio.

Nos momentos de restricción é cando máis necesaria resulta a análise detida de todos e cada un dos programas de gasto emprendidos. Parece evidente que poida esta lei fomentar novas fórmulas para acomete-los proxectos de investimento nas que se lle dea cabida ó sector privado e se produza a redefinición de moitas das unidades de xestión municipais para orientalas ó mercado e financiarlas maioritariamente con ingresos comerciais. Do mesmo xeito pódese acabar fomentando as concesións administrativas de obra pública ou modelos semellantes, nos que a cambio dun monopolio sexa unha empresa privada seleccionada con publicidade e concorrencia a que xestione un determinado servicio público e acometa as novas inversións necesarias.

Finalmente, todas estas modalidades serán ben acollidas se contribúen á eficiencia e á viabilidade financeira e deberán ser rexeitadas se unicamente pretenden o deferimento orzamentario ou, o que é aínda peor, o disimulo orzamentario.

As xornadas foron clausuradas por **Jaime Pita Varela**, conselleiro da Presidencia, Relacións Institucionais e Administración Pública, quen manifestou o grao de satisfacción que desde o goberno de Galicia se ten polo funcionamento da Escola Galega de Administración Pública, pioneira en moitas das actividades que vén realizando e guía para outras comunidades que están a facer un seguimento do traballo desta Escola na nosa comunidade. Salientou ademais que o futuro faise entre todos e cada día. 