

## Conferencia:

# O pacto local. Antecedentes e realidades.

**Relator:** Ilmo. Sr. D. Domingo Bello Janeiro, director xeral da Escola Galega de Administración Pública.

**SUMARIO:** 1. A modo de introducción. 2. As competencias das entidades locais. 3. O Pacto local: a) O primeiro Pacto local. b) O segundo Pacto local. 4. Antecedentes inmediatos. 5. Situación actual. 6. Cara ó cambio cultural. 7. O Pacto local en Galicia. 8. Factores a considerar en todo o proceso. 9. A modo de conclusión.

### 1. A modo de introducción.

Durante os últimos vinte anos, as corporacións locais e moi especialmente os concellos, experimentaron importantes transformacións, principalmente en dous sentidos:

Por unha parte, en canto ó volume de recursos xestionados, tanto de carácter financeiro, como físico e humano. Por outra parte, a gran cantidade de servizos que xestionan e prestan ós cidadáns.

En efecto, podemos afirmar 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 facerlles fronte ós múltiples déficits que en tódalas ordes padecía a convivencia cidadá e que era necesario remediar para lograr unha vertebración social que permitira o desenvolvemento dun novo sistema consensuado por tódalas forzas políticas.

Neste papel de axentes vertebradores do tecido social, os concellos asumen un forte protagonismo, afrontando o desenvolvemento de novos equipamentos, infraestructuras e servicios, o que leva consigo un incremento substancial das súas necesidades financeiras e de recursos de todo tipo.

Este proceso de desenvolvemento e crecemento da actividade municipal vese alimentado, adicionalmente por diversas circunstancias:

- a) Por unha parte, o crecemento económico e a modernización xeral do país neste período, propicia os concellos que queiran equipararse en dimensión e competencias ós dos países do noso contorno.
- b) Por outra parte, a filosofía xeral que envolve o propio desenvolvemento do sistema democrático 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 mesmo as administracións territoriais de ámbito superior empregan en múltiples ocasións os concellos como “brazos executores” da súa política, cobrando estes últimos, por tanto, un crecente protagonismo como consecuencia do proceso de descentralización de competencias do Estado ás comunidades autónomas. Isto produce un dobre efecto a escala local. Por un lado, os concellos actúan como administracións finalistas fronte ás demandas cidadás e, por outro, como administración supletoria de servicios de

competencia non local, pero que por circunstancias de proximidade e facilidade teñen que prestar.

- c) Outra causa deste crecemento na actividade municipal encóntrase nos propios cidadáns. A preocupación mostrada polos concellos nun primeiro momento por satisfacer as demandas dos seus veciños provoca, como reacción destes, un aumento do seu nivel de esixencias, fomentándose un proceso de crecemento continuo e permanente da demanda, amparándose no feito de que os gobernos locais daban mostras de estar dispostos a facerlle fronte á cobertura de todo tipo de necesidades.
- d) Outro feito de indubidable transcendencia para os concellos é a entrada de España na Unión Europea e, máis concretamente, o derivado dos compromisos adquiridos en materias de converxencias europeas de cara á Unión Económica e Monetaria.

Como consecuencia destes fenómenos, os concellos españois irrompen en practicamente tódolos ámbitos da sociedade: educación, cultura, ocio, deporte, sanidade, servicios sociais e asistenciais, promoción económica, formación, etc. Estas novas áreas de actividades provocan, á súa vez, a necesidade de ampliación dos servicios tradicionais: recollida de lixo, limpeza e iluminación pública, abastecemento de auga potable, rede de sumidoiros e saneamento, transporte público, xestión urbanística, seguridade cidadá, etc.

En definitiva, os concellos pasaron de ser institucións reguladoras e ordenadoras de convivencia cidadá, a través do exercicio do poder e a tutela, a ser básicas e principalmente organizacións provedoras de servicios.

A maior parte dos municipios españois teñen pendente un proceso de modernización interno que os faga capaces de liderar estes cambios ós que

acabamos de aludir. Este proceso de modernización debe abordarse por dúas vías:

- a) A primeira consiste na introducción, no ámbito da administración, de técnicas de xestión que hoxe resultan habituais no sector privado. A utilización de técnicas de investigación de mercado está aínda moi pouco estendida entre os concellos e, sen embargo, resulta imprescindible para obter unha oferta de servicios diferenciados e atractivos. Neste sentido, están pendentes de explotar en toda a súa potencialidade os servicios de atención e información ó cidadán, as oficinas municipais de información municipal ou a realización de sondaxes periódicas de opinión ós usuarios de servicios municipais, como fonte de información para mellora-la xestión e a calidade dos mencionados servicios.

Outro campo ó que os concellos poderían extrapolar técnicas de xestión habitualmente empregadas no sector privado constitúeo todo o relacionado co marketing e a promoción dos servicios prestados. Moitos cidadáns teñen un coñecemento escaso ou nulo da gran maioría de servicios que os concellos poñen á súa disposición.

A “ímaxe” dos servicios municipais non se coida suficientemente. No que se refire á xestión interna, os nosos concellos contan aínda con escasas ferramentas; a ausencia de contabilidade analítica, a escasa integración dos sistemas de información, a falta de procedemento e métodos de traballo preestablecidos e documentados son, entre outros aspectos, carencias que foron resoltas con éxito no ámbito do sector privado mediante técnicas susceptibles de aplicación, con adaptacións ás administracións municipais. En calquera caso, resulta imprescindible para os concellos profesionaliza-la xestión dos servicios, tanto os que denominamos de proxección exterior: mercado de abastos, abastecemento e saneamento de auga, seguridade cidadá, cemiterio, limpeza e mantemento viario,

recollida de lixo, servicios culturais, sociais e deportivos; como aqueles de carácter interno e que fan posible a provisión dos anteriores.

- b) A segunda vía estriba en involucra-lo sector privado na prestación de servicios públicos, isto último é o que tecnicamente se denomina xestión indirecta de servicios públicos ou privatización da xestión.

En canto á integración do sector privado na prestación de servicios públicos, aínda que os concellos veñen empregando fórmulas de xestión indirectas desde hai tempo, é necesario perfeccionar moitos dos elementos inherentes a estes procesos para evita-las insatisfaccións e fracaso que, en ocasións, se produciron. Os procesos de xestión indirecta só deben iniciarse unha vez que os xestores públicos definiran claramente os obxectivos pretendidos. Durante o proceso de formulación destes deben efectuarse rigorosos estudos sobre o servicio que se pretende xestionar indirectamente, e deben preverse tódolos elementos necesarios para executar con éxito a operación. Non se debe esquecer que o éxito destas operacións estriba en que o servicio baixo a fórmula de xestión indirecta prevista se preste conforme ós obxectivos que foron marcados.

Como en calquera empresa de servicios, o principal activo das administracións locais debe se-lo seu persoal; sobre este elemento pivota boa parte da percepción que o cidadán obtén verbo do funcionamento da súa cidade. Resulta, pois, vital contar con profesionais motivados e formados nunha cultura de servicio ó cidadán. Este cambio debe comezar cunha reorganización das estruturas orgánicas municipais.

Neste sentido, a creación da figura dos “xerentes municipais”, entendida como unha peza orgánica situada na cúpula destas organizacións, altamente cualificada, tanto desde un punto de vista técnico como no aspecto de xestión, dedicada de forma profesional e permanentemente a coordinar e dirixir grandes áreas municipais, sería unha posible vía para iniciar este cambio organizativo.

Estes xerentes profesionais actuarían de transmisores desta nova cultura a toda a organización, exercendo o liderado necesario, promovendo a competencia interna, motivando e desenvolvendo as capacidades da organización. Este modelo organizativo tamén trae consigo cambios no papel que desempeñan os alcaldes e delegados das distintas áreas nas que se estruturan os municipios. Estes deben de desempeñar un papel moito máis activo na relación e no contacto directo co cidadán que na execución burocrática da Administración municipal.

No plano administrativo, os alcaldes e concelleiros deben marca-las grandes liñas básicas e os obxectivos da Administración durante o tempo do seu mandato, sendo os xestores os encargados de poñer en prácticas estas directrices. Desta forma, a clase política deseña a política municipal e os xestores póñena en práctica.

Isto traerá consigo unha significativa mellora na xestión dos servizos que prestan os municipios, ó quedar claramente definidas as funcións que desempeñan alcaldes e concelleiros delegados e as dos xerentes e xefes de servizos.

## **2. As competencias das entidades locais.**

A Constitución española atribúelle ó Estado unha serie de competencias exclusivas; a súa enumeración contense no artigo 149.1.

Tamén respecto das comunidades autónomas a Constitución establece no seu artigo 148 unha serie de ámbitos materiais onde estas poden exercer competencias, concretadas nos respectivos estatutos de autonomía.

Sen embargo, respecto das entidades locais, a Constitución garante a autonomía local pero non sinala unha listaxe concreta de materias sobre as que aquelas deban ou poidan exercer competencias.

A determinación das competencias locais nos distintos sectores da acción pública remítella a Constitución ó lexislador ordinario. Agora ben, esa remisión constitucional aféctalle tanto ó lexislador estatal como ó autonómico, dependendo de que as competencias que se lles pretenden asignar ós entes locais correspondan a cada un deles.

Á hora de atribuírlles competencias ós entes locais, o lexislador estatal non pode dispoñer de competencias que a Constitución e os estatutos de autonomía lles atribúen ás comunidades autónomas, nin o lexislador autonómico pode dispoñer de competencias que a Constitución lle atribúe ó Estado.

Polo tanto, a atribución de competencias ós entes locais non pode alterarse polo sistema de reparto competencial contido na Constitución e os estatutos de autonomía.

O Estado, ó regula-lo réxime xurídico dos entes locais, no exercicio das competencias que lle recoñece o artigo 149.1.18 da Constitución, debeu limitarse, no que fai referencia ás competencias locais, a establecer unicamente o que é o núcleo mínimo competencial necesario para garanti-la autonomía constitucionalmente recoñecida ós entes locais.

A Lei de bases do réxime local desenvolve a garantía constitucional da autonomía local e establece un núcleo mínimo de competencias para os municipios e provincias nos seus artigos 25, 26 e 36, remitindo ó lexislador sectorial competente a concreción das competencias destes entes locais nos distintos sectores da acción pública.

Como sinalou o Tribunal Constitucional (STC 214/1989), *“mantense e conxúgase, en efecto, un adecuado equilibrio no exercicio da función constitucional encomendada ó lexislador estatal de garanti-los mínimos competenciais que dotan de contido e efectividade a garantía da autonomía local,*

*xa que non se descende á fixación detallada de tales competencias, pois o propio Estado non dispón de todas elas. De aí que esa ulterior operación quede deferida ó legislador competente por razón da materia”.*

En consecuencia, debe se-lo legislador sectorial competente por razón da materia, estatal ou autonómico, quen estableza as competencias dos entes locais.

A diferencia do que sucede co legislador sectorial estatal, as comunidades autónomas non teñen especiais limitacións á hora de atribuírlles competencias ós entes locais en materias nas que aquelas teñan recoñecidas competencias, xa sexan exclusivas, ou de desenvolvemento normativo, ou de execución.

É certo, como conclusión, que o papel principal á hora de determina-las competencias dos entes locais reside, fundamentalmente, nas comunidades autónomas por imperativo do esquema constitucional vixente, posto que as competencias que poderían ser obxecto de atribución ós mencionados entes locais, por afectar ó seu núcleo de intereses, son, principalmente, competencias de tipo executivo que se encontran atribuídas ás comunidades autónomas pola Constitución e os estatutos de autonomía.

Non obstante, unha nova determinación máis definitiva das competencias dos entes locais e unha definición ou encaixe da autonomía local no Estado das autonomías, obriga á intervención do legislador estatal e do autonómico. É necesario por iso, que se impliquen tódalas administracións afectadas e que aplique o principio de cooperación.

### **3. O Pacto local:**

O Pacto local intentou ser, ante todo, a resposta inicial ó grave problema pendente da necesaria adaptación do mapa territorial en España, á vez que dar

resposta ás tendencias descentralizadoras comúns a tódolos países occidentais do pasado século.

Por outro lado, a descentralización, como é sabido, por si mesma non garante necesariamente nin a democracia, nin a maior eficacia governamental, xa que son problemas e retos necesarios e complementarios. O Pacto local ten, polo tanto, unha perspectiva e un contido diverso e amplo.

A gobernabilidade local, ademais, acontece nun contexto moito máis complexo e máis fragmentado, entre outras características dignas de mención.

O Pacto local hai que significar tamén que non é só un mero traspaso de competencias, senón tamén, e sobre todo, un pacto de contido político, xa que se reparte o poder no territorio; e é un pacto de implicación social, xa que afecta de forma directa á estrutura da sociedade; e, ademais e por último, é un medio de vertebración e ordenación do territorio.

O Pacto local éo do Goberno e da Administración local, como dous instrumentos diferentes pero complementarios, e non é dun día para outro, senón que supón un proceso aberto e dinámico, con plena e consensuada participación de tódalas institucións e dos actores políticos, sociais e económicos implicados. Agora ben, para o éxito do seu desenvolvemento, ante todo require vontade política para iso e medios (financeiros, persoais, etc..) para podelo levar a cabo.

A autonomía local, tan reiterada polo ordenamento xurídico patrio e o europeo, e pola clase política, debe ser integral, abarcando pois a autonomía política, a administrativa e a financeira.

#### **a) O primeiro Pacto local.**

O contido elemental das bases da negociación do Pacto local fundaméntase no fortalecemento da posición das entidades locais nalgúns

ámbitos funcionais, a mellora da gobernabilidade local, a defensa da autonomía local e o compromiso dos principais partidos políticos de amplia-las competencias locais nas comunidades autónomas nas que posúran maiorías parlamentarias. Trala reforma, conséguese certo cumprimento dalgunhas aspiracións da Administración local española, un tanto desprazada polo protagonismo da Administración autonómica, durante o proceso de descentralización do Estado iniciado co novo deseño constitucional.

Durante a dinámica negociadora previa á súa aprobación, a Federación Española de Municipios e Provincias demostrara unha importante capacidade de influencia. A reunión desta asociación na cidade da Coruña, os días 5 e 6 de novembro de 1993, materializouse nun conxunto de reivindicacións que xiraban ó redor de dous eixes: a aplicación do principio de subsidiariedade, por se-la Administración local a máis próxima ó cidadán, e a mellora do financiamento local. O goberno socialista asumiu o seu compromiso de modifica-lo Réxime local, nun documento formal, que se lles enviou posteriormente ós principais partidos políticos. Posteriormente, o 21 de maio de 1996, xa co Partido Popular no goberno, firmouse un novo acordo entre o ministro de Administracións Públicas e a presidenta da Federación Española de Municipios e Provincias.

O 24 de setembro de 1996, a Comisión Executiva da Federación Española de Municipios e Provincias aprobou o documento técnico e político titulado “Bases para o Pacto local”. Tras un período de negociación, o ministro de Administracións Públicas presentoulle ó Consello de Ministros, o 30 de maio de 1997, as “Medidas para o Desenvolvemento do Goberno Local”, claramente apoiadas polo Goberno.

Este documento serviu de punto de partida para varios Anteproxectos de Lei, (informada a Comisión Nacional de Administración local e emitidos os dictames do Consello de Estado). Estes anteproxectos convertéronse en proxectos de lei aprobados no Consello de Ministros, o día 17 de xullo de 1998, remitíndose ese mesmo mes ó Congreso dos Deputados. Tralos correspondentes

debates parlamentarios, e a admisión dalgunhas emendas, estes proxectos de lei aprobáronse, promulgándose o día 21 de abril de 1999 e publicándose no Boletín Oficial do Estado, o día seguinte.

### **b) O segundo Pacto local.**

Conmemorado o XXV aniversario da Constitución Española, podemos dicir que nestes anos, España experimentou unha profunda transformación da súa realidade política e social, e é hoxe un país que fai da súa pluralidade unha riqueza. Non se fundamenta como Nación na uniformidade, senón na súa enriquecedora diversidade. Tras máis de dúas décadas de desenvolvemento do Estado das autonomías, é o momento de facer balance do logrado neste longo proceso.

As Cortes constituíntes traballaron cunha innegable visión de futuro. Foron capaces de configura-lo Título VIII que contiña a fórmula idónea para articular España na súa pluralidade territorial do Estado ó que agora chamamos Estado das autonomías, permitiu camiñar sobre unha liña de encontro entre as posicións centralistas, rexionalistas, federalistas e nacionalistas que eran defendidas ó longo do territorio por distintas forzas políticas durante a transición. Vintecinco anos despois, é fácil comprobar que segue sen existir ningún outro modelo territorial que reúna un acordo político máis amplo que o fraguado en 1978.

Sobre a base da lealdade, a cooperación e unha permanente colaboración, a síntese entre un Estado nacional forte e un profundo autogoberno das nacionalidades e rexións permitiu construír un Estado social, democrático e de dereito tolerante, avanzado e coherente. Un Estado garante das liberdades individuais e da igualdade básica entre tódolos españois, compatible cunha estrutura política e administrativamente descentralizada.

O primeiro Pacto local foi sen dúbida un primeiro paso importante, no vello reto da descentralización local en España, pero á vez foi insuficiente; xa que sen dúbida quedou curto nas súas formulacións, contido e desenvolvemento.

O seu desenvolvemento a nivel autonómico, hoxe está practicamente paralizado, xa que non se esixía prazo nin obriga para iso ás comunidades autónomas, e estas non se poden esquecer que están practicando unha conducta “neocentralista” e que se resisten con dificultade a reparti-lo xa conseguido duramente do aparato central estatal.

A insuficiencia do primeiro Pacto local levou a un novo debate sobre a necesidade da súa ampliación ás distintas forzas políticas parlamentarias.

A segunda descentralización é unha tarefa pendente que debe ser asumida con rapidez e vontade manifesta de tódolos actores implicados, comunidades autónomas e entes locais, precisamente porque completará o noso modelo constitucional e porque posibilitará o cumprimento da obriga de prestarlle o mellor servizo ó cidadán que ten toda Administración.

Chegou o momento de delimitar con máis precisión as responsabilidades locais, de achegar ó máximo a Administración pública ó cidadán ó tempo que se evitan duplicidades na prestación dos servizos. Necesitamos concellos máis comprometidos co desenvolvemento económico e social, capaces de prestar servizos en colaboración co resto das administracións. É dicir, chegou a hora de coloca-los cidadáns no centro da actuación administrativa reforzando o papel dos entes locais.

Reforza-la democracia local é unha necesidade para mellora-la calidade da nosa democracia. Precisamente os principios de subsidiariedade, de eficacia e de achegamento da Administración ós cidadáns, fan necesario que se lles atribúan maiores cotas de responsabilidade na prestación dos servizos públicos ás

instancias administrativas locais e por iso estas deben estar dotadas con suficiente capacidade de xestión.

Por iso son os gobernos autonómicos os chamados a lidera-los diversos procesos en cada unha das comunidades autónomas, para que estas trasladen parte das súas competencias cara ós municipios e provincias do seu ámbito territorial, empregando para iso mecanismos flexibles e eficaces. Un financiamento autonómico suficiente deberá acompañar esta transferencia de responsabilidades como peza clave do seu correcto desenvolvemento e posterior posta en práctica.

Igualmente a segunda descentralización deberá atender á evidente diversidade histórica, institucional, xeográfica e económica das nosas comunidades autónomas, así como á distinta estrutura local existente en cada unha delas.

Con estas premisas, os municipios serán os destinatarios preferentes das competencias transferidas ou delegadas. Pero neste marco de reordenación do mapa competencial local será necesario tamén potencia-lo papel das deputacións provinciais, os cabidos e os consellos insulares, como entidades encargadas de garanti-lo equilibrio intermunicipal e a prestación integral dos servizos públicos municipais. Será esencial tomar en consideración a capacidade de xestión de cada municipio. Así, nos casos en que esta sexa insuficiente, as deputacións provinciais, cabidos e consellos insulares actuarán como entidades prestadoras dos novos servizos.

Do mesmo modo, se se quere ter unha especial consideración co medio rural, non debería esquecerse os núcleos rurais de escasa poboación. Para facerlle fronte a esta realidade e facela compatible coa maior proximidade da xestión ós cidadáns, é posible que nalgúns casos deba acudirse ó impulso doutras formas de organización supramunicipais que sirvan de instrumentos útiles para

unha adecuada prestación dos servicios públicos nestes núcleos que, dadas as súas escasas dimensións, non os poden xestionar de maneira individualizada.

A segunda descentralización debería levarse a cabo de forma tal que o esquema resultante lles proporcione ás entidades locais unha marxe suficiente para o establecemento de políticas propias, sen prexuízo das competencias de planificación, ordenación e coordinación xerais, que seguirán sendo exercidas polas comunidades autónomas.

Ademais, na medida do posible, este proceso podería ir acompañado do establecemento de indicadores que permitan a medición da eficacia na xestión dos servicios públicos descentralizados a favor dos entes locais. Desta maneira, poderanse valorar dun modo máis rigoroso os resultados concretos que a atribución das competencias puidera xerar para o funcionamento dos servicios públicos.

A segunda descentralización esixe, igualmente, un esforzo de concreción na presentación e formulación das propostas ó redor dos distintos ámbitos nos que se quere potencia-las responsabilidades dos entes locais. Unhas medidas consensuadas e co suficiente grao de detalle serán garantía dunha resposta adecuada á necesaria potenciación das competencias locais.

Entre as materias nas que as comunidades autónomas poderían levar a cabo o traspaso de competencias ás entidades locais situadas no seu territorio, poderían apuntarse, entre outras, a educación infantil, servicios sociais, instalacións deportivas, infraestructuras para o ocio e o tempo libre, urbanismo, vivenda, cultura, patrimonio histórico-artístico, medio natural, comercio, turismo ou protección civil.

A cuestión non é secundaria ou intranscendente a non ser que profundar na adecuada articulación territorial de España tamén o sexa. O noso modelo de

organización territorial previsto na Constitución de 1978 esixe un reequilibrio entre as distintas administracións, de maneira que a Administración local ocupe o papel que lle corresponde en consonancia coas demandas e necesidades dos cidadáns ás que debe dar resposta.

Na miña opinión, e xa para acabar este apartado do meu relatorio, o lugar para o debate e deseño do mapa e contido do novo Pacto local debe se-lo Senado, como auténtica Cámara parlamentaria de representación e de debate dos problemas territoriais (non só autonómicos senón tamén locais) de España. Sen prexuízo das directrices e marco común de unidade, a nivel autonómico deberíanse desenvolver de forma non uniforme os pactos locais autonómicos, dando respostas diferentes ás diversas realidades e problemáticas locais de España (grandes cidades, municipios con características diferentes, deputacións provinciais con papeis diferentes en cada territorio, cabidos e consellos insulares, etc.).

#### **4. Antecedentes inmediatos.**

Os últimos vinte anos do século XX supuxeron para as corporacións locais un referente temporal para a transformación cara a organizacións máis modernas, transformación producida nun contorno que facilitou a modernización da sociedade e modernización, en consecuencia, das organizacións que gobernan o territorio no que se desenvolve o día a día das sociedades locais: o municipio como lugar común para as administracións, para os cidadáns.

Estas transformacións producíronse en dous ámbitos fundamentalmente:

- No dos recursos xestionados: físicos por unha parte, e humanos por outra (ámbito interno).
- No dos servicios prestados ó cidadán (ámbito externo).

Ámbolos dous ámbitos avanza, ou deben avanzar conxuntamente se queremos que as corporacións locais leven a cabo un desenvolvemento sostido no seu territorio.

Os gobernos locais víronse, na última fase do século XX, obrigados a facer fronte a múltiples déficits asumindo en moitos casos funcións que non lles correspondían pero que tiñan que acometer como facilitadores da vertebración social do territorio e como ámbito público próximo ás demandas cidadás. Este papel supuxo o desenvolvemento de infraestruturas, equipamentos e servizos de todo tipo. En paralelo con este proceso, foise producindo un proceso de maiores esixencias a nivel de recursos financeiros.

No ámbito local, en maior medida que noutros, establécese unha comunidade de intereses entre os cidadáns e os xestores públicos; no ámbito local, dáse antes que noutros a identificación entre ambos. A sensu contrario, cando non existe comunidade de intereses, é onde antes se produce o desencontro entre xestores públicos e cidadáns. Podemos falar, en consecuencia, dun poder municipal que está por riba da simple loita de partidos políticos.

Na última fase do século XX producíronse perfectas comunidades de intereses entre xestores públicos locais e cidadáns, establecendo en moitos casos, alianzas tremendamente duradeiras no tempo. Todos coñecemos casos de encontros deste tipo.

Por outro lado, é evidente que a ampliación de funcións e servizos, experimentada no sector local veu dada en moitos casos, pola demanda cidadá. Loxicamente, o paso do tempo cambiou culturalmente os cidadáns, pasando de ser simples destinatarios finais a demandantes de servizos, en consonancia, por outra parte, co avance da sociedade en xeral experimentada no último cuarto do século XX.

Ámbolos dous factores levaron a unha situación na que os recursos están taxados e as demandas son crecentes. Por outra parte, os entes locais foron asumindo funcións, non só de prestador final de servicios tipicamente municipais, senón que foron facendo súas outras funcións; o seu exercicio non foi facendo súas outras funcións, o seu exercicio non foi levado a cabo noutros niveis de administración.

Con independencia do que poida supoñer a posta en marcha do Pacto local en cada territorio, encontrámonos nun momento no que o proceso de converxencia percorrido e a pertenza á Unión Europea, limita a posibilidade de desaxustes nas contas públicas.

No ámbito municipal pasouse dunhas institucións meras reguladoras da convivencia cidadá a organizacións prestadoras de servicios, con tódalas limitacións e características que enunciámos ata aquí.

## **5. Situación actual.**

Con independencia das posibilidades autoorganizativas que as leis lles permiten ós gobernos municipais, na miña opinión non se incidiu aínda o suficiente nos aspectos organizativos tanto funcional como organicamente.

Aínda existen organizacións construídas máis cara ó simple exercicio de autoridade que cara á prestación de servicios. Ó amparo de concepcións de mero exercicio de autoridade e regulamentista, desenvolvéronse estruturas burocráticas dirixidas ó control do exercicio do poder e máis preocupadas no proceso de toma de decisións e control que na efectividade da medida adoptada.

O necesario control da actividade pública e o sometemento das decisións públicas á lei e ó dereito, non é incompatible coa eficiencia na xestión.

Este necesario cambio de control de mentalidade non é xa unha mera recomendación, senón máis ben unha necesidade da que estamos vendo os bos resultados en moitas entidades locais, como máis adiante poderemos concretar.

Por outra parte, desde finais do pasado século e comezos deste, estase producindo un proceso significativo no sector local. Estoume referindo á competitividade que está xurdindo entre cidades para atraer investimentos públicos e privados en consonancia coa evolución económica. O dinamismo da economía e a súa globalización, repercute na distribución da poboación nas distintas cidades.

Esta situación está sendo afrontada, en moitos casos, con igual ou menos empregados públicos que hai uns anos. O nivel e preparación dos empregados públicos é cada vez maior, o cal favorece a asunción dos retos que estamos falando, se ben non é este o apartado para falar destes aspectos.

Volvendo ó anterior, no contorno económico actual, o protagonismo que adopte o goberno municipal nun proceso de planificación estratéxica para o desenvolvemento territorial, pode conseguir que sexa precisamente o consistorio o impulsor do mencionado proceso.

Afrontar un proceso destas características desde unha posición de partida adecuada esixe unha estrutura interna, organización, sistemas e persoas en consonancia cos retos a asumir.

#### **6. Cara ó cambio cultural.**

O proceso de modernización pode abordarse desde distintos puntos de vista:

- A introducción de técnicas de xestión hoxe habituais no sector privado ou noutros entes do sector público; e refírome non só a solucións que poidan ser implementadas con maior ou menor esforzo nun ente local, senón tamén ós aspectos cualitativos dos ditos proxectos: existencia dun liderado de proxectos, dun discurso, dun soporte técnico e orzamento suficiente, etc...
- Involucrando ós distintos axentes económicos e sociais na prestación dos servicios públicos; pode ser de grande utilidade esta medida para os entes locais de cara á prestación dos servicios públicos.

Máis alá da resposta que os cidadáns dan cada catro anos á xestión municipal, existen outros instrumentos que permiten, non só axudar a recoller información dos cidadáns de cara a priorizar políticas, senón que tamén permiten medir cómo é percibida esa actuación polos cidadáns. Estoume referindo ás técnicas do marketing público que xa se están implantando en moitas organizacións públicas. Todos estes procesos requiren, por outra parte, un forte investimento en recursos humanos. A formación faise imprescindible para poder acadar ese fin.

Con independencia das distintas fórmulas para a modernización que se utilicen, o gran reto dos entes locais para este século XXI é o cambio de cultura das súas organizacións.

O principal activo dos entes locais, é, e debe ser, o seu persoal, as persoas que neles traballan. O que moitos cidadáns pensen do seu Concello, estará en boa parte fundamentado, no que pensan dos empregados locais cos que se interrelacionan.

Que os profesionais das entidades locais estean motivados e formados na cultura do servicio público resulta clave. Hai que pasar das organizacións que se

miran para dentro exclusivamente a aquelas outras nas que tódalas súas integrantes poñen os seus obxectivos no servicio cidadán.

Estes procesos deben iniciarse desde arriba, é dicir, desde a estrutura política da organización, e pasar de aí á estrutura directiva, cada vez máis e mellor preparada nas nosas organizacións, para pasar por fin, a toda a organización.

## **7. O Pacto local en Galicia.**

Coa aprobación, en 1997, da Lei 5/97, de administración local de Galicia, a nosa Comunidade Autónoma sentou as bases do que, desde ese momento, serían os pasos que irían materializando o Pacto local en Galicia.

Esta Lei 5/97, na súa Exposición de motivos falaba que “o obxectivo que a proposta de Administración Única perseguía, de cara a axeita-la estrutura administrativa á realidade dun Estado composto, non se podería considerar completado se non se producira, paralelamente, un proceso de descentralización de competencias da Administración autonómica cara á Administración local, en todos aqueles servicios nos que a súa prestación por estes entes redundase nun mellor servicio ó cidadán”.

Da mesma maneira, a filosofía contida nesta lei non supoñía unicamente un reforzo das competencias propias das entidades locais, senón, aínda máis importante, situábase en harmonía coas máis novas demandas dos representantes locais, reforzando o peso das administracións locais no conxunto do sector público.

Para facer efectivas as atribucións competenciais, a lei dispoñía de tres instrumentos: delegación, transferencia e encomenda de xestión, destinados a

facen realidade un Pacto local entre a Xunta de Galicia e as entidades locais, cos seguintes obxectivos:

- Determina-lo novo papel das entidades locais dentro da nosa Comunidade Autónoma, efectuando descentralizacións daquelas competencias administrativas que, pola súa proximidade e inmediatez co administrado, puideran ser desenvolvidas dunha maneira máis eficiente desde o ámbito local.
- Asegurar no marco da proposta de Administración Única, a efectiva realización do principio de subsidiariedade e de proximidade entre as administracións e os cidadáns galegos.
- Garantir que, en tódolos casos, as transferencias competenciais que se realizasen estiveran acompañadas dos necesarios recursos para o seu efectivo e adecuado exercicio.

Para a materialización destes obxectivos constituíuse, en 1998, a Comisión Galega de Cooperación Local, como órgano permanente e paritario de colaboración que, baixo a presidencia da Xunta, debería de encargarse da coordinación entre a Administración autonómica e as entidades locais galegas, converténdose en punto de referencia, a través do seu obrigatorio coñecemento e informe, de tódolos acordos que se conseguisen no marco negociador do Pacto local.

Os avances do Pacto local en Galicia quedan reflectidos nos acordos adoptados, desde finais de 1998, no seo da Comisión Galega de Cooperación Local:

- a) Aprobación, en xaneiro de 1999, e por unanimidade, dos principios que deberían presidi-la negociación do Pacto local, así como do esquema para levala a cabo. Estes principios eran:
1. Non incremento do gasto público no seu conxunto, como consecuencia das competencias que se traspasen.
  2. Suficiencia de recursos e equilibrio financeiro, asignándose o gasto público en función do custo de competencias realmente asumidas.
  3. A cesión de competencias terá lugar de acordo a criterios obxectivos e xerais, podendo ser destinatarios destas unicamente aqueles entes que teñan capacidade de xestión suficiente e acepten a transferencia.
  4. Necesidade de redefini-los mecanismos que favorezan o equilibrio interterritorial, en función da diferente estrutura demográfica e socioeconómica dos entes locais galegos.
  5. Impulso e coordinación do proceso desde a Xunta de Galicia.
- b) Creación, no seo da Comisión Galega de Cooperación Local, da Subcomisión Permanente de Réxime Económico e Financeiro, e aprobación pola C.G.C.L. – en abril de 1999 (tamén por unanimidade) – do método para o cálculo do custo efectivo dos traspasos.
- c) Identificación dos servicios sociais como competencia–piloto para o seu traspaso no marco do Pacto local, e constitución da Subcomisión Sectorial dos Servicios Sociais, encargada de elabora-las correspondentes propostas de transferencia.

- d) Concreción, no año 2000, no seo da Comisión Galega de Cooperación Local, e como complemento do anteriormente acordado, dunha relación de materias susceptibles de integra-lo primeiro bloque de transferencias:
- Centros de día e Residencia da terceira idade; Casas do mar.
  - Garderías Infantís.
  - Cualificación previa de actividades sometidas ó RAMINP.
  - Declaración de urxencia nos procedementos de expropiación forzosa que se tramiten por esta vía.
  - Determinadas competencias sinaladas na Lei galega de ordenación do turismo.
- e) Reformulación do Fondo Galego de Cooperación Local, que aumenta a súa contía en máis do dobre, á vez que se converte nunha participación nos ingresos da Xunta de Galicia. Este Fondo de Cooperación Local nacerá co obxectivo de compensa-los concellos galegos con desequilibrios en infraestructuras básicas e de potencia-la actividade económica nos núcleos e zonas menos desenvolvidas.

O Pasado 7 de xaneiro, o Consello da Xunta aprobou dous decretos polos que se establecen os criterios para a liquidación do Fondo de Cooperación Local correspondente ó ano 2001 e para a distribución do fondo para o período 2002-2004. Estas normas (que hoxe fóron publicadas) incorporan o contido das

sentencias emitidas ó respecto polo Tribunal Superior de Xustiza de Galicia e dos acordos da Comisión Galega de Cooperación Local.

Ámbolos Decretos permiten efectuar así a liquidación definitiva do ano 2001, facéndoa extensiva ós concellos de máis de 50.000 habitantes, así como establece-los criterios que rexerán a distribución do Fondo para o período 2002-2004. O Fondo de Cooperación Local experimentou un forte incremento a partir do ano 2001, e os créditos previstos para 2004 alcanzan os 69.930355 euros.

Cómpre recordar que a Lei reguladora do Fondo de Cooperación Local para o ano 2002 reiterou o seu carácter incondicionado e definiu un marco de garantías e mínimos para a súa distribución. Estes criterios foron aprobados en novembro de 2001 no seo da Comisión Galega de Cooperación Local.

Finalmente, é de significar que en virtude da Lei 4/2002, do 24 de xullo, dótase a Santiago de Compostela dun estatuto especial como sede das institucións autonómicas e a súa condición de capital.

Así mesmo, en virtude do Decreto 278/1998, do 24 de setembro, a Consellería de Sanidade e Servicios Sociais transfírelle ó concello de Viveiro o Centro Social situado nesta localidade.

## **8. Factores a considerar en todo o proceso.**

### **a) Necesidade dunha visión ampla da idea de Pacto local.**

Só unha formulación estritamente teórica pode soste a idea do Pacto local como un puro proceso de descentralización competencial, desprovisto de calquera outra consideración; desde logo que este ten que ser un dos seus aspectos máis básicos e importantes, pero nin moito menos o único.

Da propia formulación da idea, despréndese un obxectivo moito máis amplo, que busca máis unha reformulación do papel que lles corresponde ós entes locais nun novo Estado autonómico, que unha simple reordenación de competencias administrativas: descoñece-lo trasfondo político que o Pacto local supón conducirá, 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 ser unha idea que se considere ó mesmo tempo que a da descentralización de competencias.

#### **b) O Pacto local tamén é cousa da Administración estatal.**

É verdade que, se considerámo-lo Pacto local como unha mera descentralización administrativa, de competencias executivas, estas residen, na súa práctica totalidade, nas comunidades autónomas.

Pero tamén resulta esencial unha implicación firme, por parte do Estado, na coordinación da marcha do Pacto no conxunto das comunidades autónomas; resultaría perfectamente compatible co poder de decisión que a cada unha corresponde e serviría para previr eventuais disfuncións que ameazasen, en último termo, a unidade básica que a Constitución esixe.

#### **c) Importancia da cuestión financeira.**

O panorama xeral das facendas locais galegas reclama unha actuación decidida que permita situa-los nosos concellos na posición obxectiva que garanta, en primeiro lugar, a capacidade de xestión necesaria para ser receptor das competencias que se transfiran e, en segundo lugar, o cumprimento do principio de eficiencia no exercicio do servizo transferido, sen que se produza, en ningún caso, unha mingua na calidade do servizo que se presta.

#### **d) A propia complexidade da materialización.**

Aínda que moitas veces se pense no Pacto local como un proceso entre dúas administracións, non esquezamos que, na realidade, a variedade da parte local é inmensa.

O Pacto local galego é un “pacto á carta”, onde sen dúbida a voluntariedade á hora de asumir competencias resulta, xunto coa capacidade de xestión, o criterio fundamental. Esta circunstancia, sendo sen dúbida beneficiosa, engade tamén evidentes complexidades á hora de poder materializala.

Esta necesaria capacidade de xestión para poder ser destinatario de competencias no marco do Pacto local é a que fai imprescindible, sen prexuízo do papel necesario das deputacións, a potenciación das figuras asociativas de base municipal, como vía de acceso ó Pacto local dos pequenos concellos.

#### **9. A modo de conclusión.**

As transformacións que desde a aprobación da Constitución española de 1978 se viñeron levando a cabo na organización territorial do Estado, validaron un modelo complexo articulado ó redor de tres niveis de estruturación do poder (Estado/ CC.AA. /Admón. local) e esta vertebración do Estado foi froito dun proceso longo, composto de moi diversos elementos de natureza política, administrativa e financeira, que se desenvolveron ó longo de todos estes anos e, nestes momentos, encontrámonos ante unha etapa de culminación do modelo no que se refire ó ámbito autonómico, xa que as últimas transferencias en materia sanitaria practicamente cerraron o sistema no que se refire ós grandes bloques competenciais e a aprobación do novo modelo de financiamento autonómico, estable e suficiente, dota de garantías financeiras ó sistema.

Así as cousas, resulta oportuno aborda-lo terceiro nivel competencial, o municipal, para proceder tamén a unha revisión crítica das funcións que nel se desenvolven, avalia-la súa coordinación co plano estatal e autonómico e en coherencia con isto, definir un sistema de financiamento local que dispoña dunhas características xerais de suficiencia, equidade e estabilidade equivalentes ós preconizados do modelo autonómico.

O adianto de Galicia na formulación do Pacto local permítenos despois do tempo pasado, dispoñer dunha experiencia e coñecemento de multitude de factores que inciden nun escenario progresivamente complexo.

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 cosa é a enorme complexidade que, como se dixo, se advirte desde o mesmo comezo do seu proceso de execución, e que nos debe de levar a unha profunda reflexión sobre cál debe de se-lo seu obxectivo, a qué ámbito se debe de referir, e con qué medios podemos levalo a cabo.

Á vista de todo isto, imponse agora unha profunda reflexión que permita conxuga-la experiencia que se deriva do xa feito con novos retos e formulación que se nos presentan cara ó futuro.

Isto ten que permitirnos situa-la cuestión na súa xusta medida, ponderando tanto os factores que dificultan o proceso como aqueles que máis directamente favorecen e recomendan a súa potenciación.

O Pacto local terá que supoñer, sen dúbida, beneficios tanxibles, pero no camiño debemos desbotar, tódalas partes, moitas formulacións oportunistas, demagóxicas ou, simplemente, irrealizables pola súa falta de forma ás verdadeiras peculiaridades, circunstancias e situacións que caracterizan, para ben e para mal, o tecido local galego.

O reto que este Pacto supón, ben formulado e entendido cunha vocación global, podería proporcionarlles 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 aparato administrativo, económico e sociolóxico de Galicia, lles atribúe o propio dereito.