

O PACTO LOCAL E AS GRANDES CIDADES. RETOS, DEMANDAS E COMPETENCIAS

O Pacto Local: Expectativas e Realidades

INTERVENCIÓN DE D. JOSÉ LÓPEZ OROZCO, ALCALDE DE
LUGO

INTRODUCCIÓN

O 1 de xaneiro deste ano entrou en vigor a Lei de medidas para a modernización do goberno local, que introduce modificacións de amplo calado no sistema de organización das corporacións locais cun fin teórico de modernizalas.

Este non é o primeiro intento de renovación do goberno local desde a promulgación da Lei de bases 7/1985, de 2 de abril, pero aínda non se conseguiu culminar o tan ansiado Pacto Local mediante o que os Concellos verían incrementadas as súas competencias e o seu financiamento. Competencias e financiamento seguen a ser, agora mesmo, unha vez rematadas as reformas en materia de goberno e organización, os dous cabalos de batalla do municipalismo para os vindeiros anos.

A nova lei, polo tanto, anque satisfactoria nalgún sentido, non cumpre as expectativas creadas polo goberno de Aznar que, no XIV Congreso Nacional do seu partido, pasou a pelota as Comunidades Autónomas anunciando unha nova descentralización para poder dar máis poder ós municipios, con novas transferencias que terían que levar a cabo aquelas, como se o Estado xa tivera rematado todo o traballo.

Se ben é certo que moitas transferencias de competencias corresponden ás Comunidades Autónomas, non se pode ocultar que o Estado ten competencias importantes como a regulación do modelo de financiamento autonómico e local, a ordenación de bases do réxime local e a descentralización da xestión de determinados servizos e competencias que logo veremos.

As transferencias propostas polo PP eran as de deportes, políticas activas de emprego, xuventude, medio ambiente, protección civil, servizos sociais, transportes, turismo e vivenda. As transferencias formarían parte da **segunda**

descentralización en España, desde as Comunidades Autónomas ós Entes locais. O Goberno do Estado, por tratarse de competencias autonómicas, impulsaría no que puidera o *Pacto Local II* e animaría ós responsables autonómicos e municipais a que, no prazo máis breve posible, iniciaran contactos formais para chegar a pactos a favor das entidades locais, que incidirían tamén na prestación de mellores servicios para os cidadáns. Así mesmo, o Ministro de Administracións Públicas naquel momento, Jesús Posada, comprometéase ante a FEMP a que o ano 2002 sería o do financiamento local.

Foi, sen embargo, o Partido Socialista, na II Convención Municipal, celebrada en Málaga en xaneiro de 2002, o que deu un paso máis na concreción das medidas a levar cabo. Os socialistas propuxeron en Málaga a revisión das bases do réxime local, reafirmando os marcos legais que permitirían un maior impulso da democracia e das novas formas de participación cidadá nos Concellos, así como a mellora dos mecanismos de control e de fiscalización da xestión local. Nas conclusións da convención dise tamén que os réximes especiais de Madrid e Barcelona serán regulados polas Cortes e haberán de **aplicarse a aquelas cidades españolas con idénticos problemas e esixencias**.

O produto destas conclusións foi que en marzo de 2003 se aprobara cun amplo consenso a Proposta non de lei sobre cidades presentada polo grupo parlamentario socialista, pola que se insta ó Goberno a presentar unha reforma do réxime local en materia de cidades, organización e funcionamento dos Concellos, participación cidadá e novas competencias.

ANTECEDENTES DA IDEA DE “PACTO LOCAL”

Empézase a falar de “pacto local” (antes era de “municipalismo”) na Asemblea Extraordinaria da Federación Española de Municipios e Provincias, celebrada na cidade de A Coruña en 1993. Nesta xuntanza das entidades locais proclámase a

necesidade dun pacto local para conseguir maiores competencias para as entidades locais e unha mellora na financiamento das mesmas.

O chamado “pacto local” ten a partir de aquí diversas manifestacións:

Unha primeira mostra atopámola no acordo de diversas formacións políticas sobre o código de conducta en relación co transfuguismo nas corporacións locais. Tratouse dun “pacto entre cabaleiros” formulado a raíz da interpretación do Tribunal Constitucional de que os partidos políticos non podían privar da súa condición ós concelleiros polo seu carácter de elixidos polo pobo. Como era difícil naquel momento atopar unha solución legal para evitar dito transfuguismo, asumíronse compromisos políticos de conducta consistentes, por unha banda, en rexeitar e non admitir no seu grupo a un concelleiro integrado noutra e, por outra, un compromiso de non beneficiarse dos efectos do transfuguismo. O espírito deste pacto vese agora reflectido na Lei de modernización, cunha regulación específica para os casos de transfuguismo.

Unha segunda manifestación do “pacto local” atopámola en xullo de 1998, en que o Goberno adopta medidas administrativas, que se plasmarían en posteriores leis: reincorporación do recurso de reposición en materia local; delegación da potestade sancionadora; ampliación das prohibicións de parada e estacionamento de vehículos; posibilidade de inmovilizar vehículos; ampliación do prazo de prescrición de infraccións de tráfico.

A terceira manifestación do “pacto local” atopámola nas medidas financeiras contempladas na Lei 50/1998, de 30 de decembro, en relación co financiamento ás entidades locais durante o quinquenio 1999-2003 e diversas modificacións da lei 39/1988, de 28 de decembro, de facendas locais.

A REFORMA LEXISLATIVA DE 1999

Por último, en 1999 ten lugar a reforma de varias leis que afectan ó ámbito local, reformas legislativas que foron obxecto de consenso coa FEMP:

Vexamos someramente en que consistiu a reforma:

1.- Lei 11/1999, de 21 de abril de modificación da Lei de 7/1985 de bases de réxime local e outras medidas para o desenvolvemento do goberno local:

Ata o ano 1997 non se falou de reforma da Lei de Bases de Réxime Local para levar a cabo este pacto local e de feito no documento “Bases para o Pacto Local” elaborado pola FEMP non se propoñía ningunha reforma, en principio, da citada lei básica.

As demandas do mundo local estaban centradas naquel momento fundamentalmente na atribución de maiores competencias, a gran maioría das cales debían ser estudadas polas Comunidades Autónomas por pertencer ó seu acervo competencial. Por iso, a Administración do Estado centrouse nas materias nas que puidera intervir en virtude dos seus títulos competenciais, sendo un dos campos escollidos o dunha posible revisión ou reforma da Lei reguladora das bases de réxime local.

Abordouse entón o estudio daquelas cuestións que requiriran un cambio normativo que permitira un mellor funcionamento das corporacións locais.

Nese senso, considerouse posible a revisión da citada lei, a fin de mellorar a capacidade de resposta e efectividade das institucións locais ás demandas e problemas da nosa sociedade, podendo introducirse como modificacións da lei non só as de carácter técnico que a experiencia na aplicación da lei viña demandando, senón aquelas outras de máis calado que puideran favorecer a mellor organización e o mellor funcionamento das corporacións locais e aquelas outras cun obxectivo centrado no fortalecemento do goberno local.

A proposta de modificación da Lei de bases encadrouse así no “Pacto Local”, *slogan* que fixo fortuna nos medios de comunicación, pero que foi substituído polo máis adecuado de “Medidas para o desenvolvemento do goberno local”.

Pretendeuse con estas medidas esencialmente mellorar a gobernabilidade e a eficacia da xestión das corporacións locais, para iso estableceuse o seguinte:

- Reforzamento das funcións executivas do Alcalde e do Presidente da Deputación en orde a unha maior axilidade e eficacia das mesmas.
- Paralelamente, reforzamento das funcións de control do Pleno.
- Establecemento con carácter preceptivo de Comisións informativas en municipios de máis de 5000 habitantes.
- Incremento da frecuencia das sesión plenarias ordinarias
- Convocatoria automática do Pleno extraordinario
- Modificación do réxime de asuntos que require quórum favorable da maioría absoluta do número legal de membros da corporación.

2.- Lei orgánica 8/1999, de 21 de abril, sobre la Lei orgánica 5/1985, de 19 de xuño, do réxime electoral xeral:

Pódese resumir en dúas cuestións, ambas relacionadas coa mellora do goberno local: A nova regulación da moción de censura, na que destaca a convocatoria automática do Pleno e a regulación, por primeira vez a nivel local, da cuestión de confianza.

3.- Outra lexislación reformada en 1999 a raíz do Pacto Local:

- LO 7/99 reforma la Lei orgánica reguladora do Tribunal Constitucional, introducindo o conflito en defensa da autonomía local.
- LO 9/99 reforma a Lei orgánica reguladora do dereito de reunión de 1983.
- LO 10/99 reforma a Lei orgánica reguladora do dereito a educación.

A LEI DE MEDIDAS PARA A MODERNIZACIÓN DO GOBERNO LOCAL, de 16 de decembro de 2003.

Como dixemos, esta lei, nalgúns aspectos positiva, non acadou o ambicioso obxectivo que o Partido Popular marcara a principios de 2002.

Vexamos os seus antecedentes:

A Convención Municipal Socialista reunida en Málaga nas mesmas datas propugnara que as Bases de Cidades e Áreas de influencia urbana que estableza o Estado deberán ter un contido mínimo:

- Especialidades organizativas
- Determinación das especialidades dos seus órganos de goberno
- Mecanismos para a toma de decisións
- Distritos e participación cidadá
- Relacións interadministrativas, potenciando as comisións de colaboración entre a cidade e as administración central e autonómica.
- Cooperación intermunicipal das Redes de Cidades
- Seguridade cidadá e xustiza de proximidade
- Réxime específico de financiamento
- Modificación do réxime electoral.

Para o PSOE, estas Bases que estableza o Estado deberían ser completadas cunha revisión da lexislación de bases de réxime local e da electoral que contemple: elección directa dos alcaldes; reforma da Lei de solo e ampliación de competencias urbanísticas municipais; impulso da política de emprego, acción na integración social de inmigrantes, aposta pola Axenda 21 e o desenvolvemento

sostible; educación, infancia, bienestar social e política de igualdade no ámbito municipal.

Esta é polo tanto a idea que tiña o Partido Socialista cando presentou a súa proposta no Parlamento. Sen embargo, a nova lei non satisface totalmente as reivindicacións expostas.

Non se acadan con ela os obxectivos de dotar ás cidades de máis competencias naquelas materias nas que xa veñen traballando na práctica, e tampouco se realiza a tan necesaria reforma da financiamento, posposta para unha futura lei de financiamento. Fai falla un COMPROMISO COMPETENCIAL, unha ampliación do horizonte competencial en materias que logo veremos.

Non se artellan tampouco mecanismos de participación cidadá e garantía de dereitos veciñais propostos, como a regulación das Cartas de servicios, a figura do Defensor do veciño, a participación dos veciños na elaboración do presuposto ou nos consellos de participación cidadá a través das organizacións que os representan.

Non se regulan na lei instrumentos de calidade democrática, como son as comisións de vixilancia das contratacións públicas, as comisións de investigación sobre calquera asunto de interese local, as oficinas de control orzamentario. Tampouco se regula o Estatuto do Concelleiro, que debería regular o réxime de incompatibilidades, a cotización por desemprego, etc

Aparte destas carencias a lei en xeral é positiva para os Concellos e por iso se aprobou por consenso no Parlamento. Algunha das vantaxes que presenta son as seguintes (moitas delas foron consensuados co PSOE a través da emendas presentadas por este grupo): a definición flexible do ámbito de aplicación do título X; a figura do concelleiro non inscrito derivada dos acordos do pacto antitransfuguismo; a regulación do Consello Social da cidade, a Comisión

especial de Suxestións e Reclamacións, os distritos, a Conferencia de cidades, os órganos económicos diferenciados de xestión económica-financieira e orzamentaria, xestión tributaria, control e fiscalización e resolución de reclamacións administrativas.

Tamén resulta apropiada a nova distribución de funcións entre o Alcalde, a Xunta local de goberno e o Pleno. Ó suprimirse as funcións executivas ou administrativas do Pleno este pasa a configurarse como un *“verdadero órgano de debate das grandes políticas locais que afectan ó municipio e de adopción das decisións estratéxicas”*, segundo a Exposición de motivos. As funcións executivas pasa a exercelas a Xunta local de goberno (nalgúns Concellos coma o de Lugo, moitas xa se tiñan delegado polo Alcalde na Comisión de goberno). Por último, o Alcalde convertese nun verdadeiro órgano de dirección da política, o goberno e administración municipal.

O Concello de Lugo, xunto con outros de Galicia na mesma situación, tomará en breve a iniciativa para solicitar do Parlamento a decisión de aplicar o réxime de organización dos municipios de gran poboación regulado no título X da lei. Neste sentido, o Conselleiro de Xustiza manifestou o seu apoio ós Alcaldes que, no seu día, lle anunciamos a intención de formalizar a iniciativa.

Queremos acollernos ó réxime de organización regulado no título X da Lei para subirnos ó carro das “grandes cidades” e para non quedar atrás con respecto a localidades que só difiren das nosas no número de habitantes, Cidades do noso tamaño non poden considerarse parte do grupo de municipios que teñen menos de 5000 habitantes e que é o predominante en España (máis de 6000). É dicir, as cidades de mediano e gran tamaño presentan especialidades que deben ser tidas en conta.

O PROBLEMA DAS COMPETENCIAS LOCAIS: A SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN

Diciamos que o “Pacto Local” consistía en recoñecer ós Concellos máis competencias e dotalas do financiamento necesario. Falar de competencias locais é tanto como falar da propia existencia vital dos entes locais. A súa configuración na organización territorial do Estado, o rol que delas se espera, depende do grao das atribucións ou competencias que se lles vaian recoñecendo. Este é o tema sobre o que debemos reflexionar.

A excepción dos servicios mínimos que a propia Lei de bases recoñece ós entes locais, tódalas demais competencias téñenlles que ser recoñecidas ou atribuídas pola lexislación sectorial e está claro que a Lei de 1985 quedou obsoleta se nos atemos as novas demandas da sociedade. Os Concellos interveñen en tódolos niveis que afectan á vida do cidadán e ás veces están acometendo o exercicio de actividades que antes atopábanse reservadas a outras administracións, debido ás demandas e reivindicacións cidadás, todo elo a pesar do depauperado estado das arcas municipais.

O Presidente da Xunta recoñeceu a súa intención de levar a cabo a descentralización de competencias da Xunta nos Concellos antes de finalizar esta lexislatura no 2005. Parece que un primeiro paquete de competencias será integrado por temas relacionados con asuntos sociais e xuventude.

Imos realizar un repaso das materias nas que os Concellos deben sen dúbida ter máis competencias, ben porque xa as están exercendo de facto, ben por ser o interese local prioritario: educación, vivenda e emprego, entre outras.

Educación:

A LBRL atribúe competencias nesta materia ó municipio. O artigo 25 fala de que o municipio exercerá en todo caso competencias nas seguintes materias. A letra n) di: *“participar na programación do ensino e cooperar coa Administración educativa na creación, construción e sostemento dos centros docentes públicos, intervir non seus órganos de xestión e participar na vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria”*.

Como é sabido, esta competencia será exercida nos termos establecidos pola lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, que deberían conceder máis autonomía ós municipios sobre todo no que se refire a preescolar e primaria.

¿Por qué os Alcaldes consideramos que as competencias en materia de educación deben ser exercidas polo municipio?

Moitas cidades Europeas están vivindo conflitos cívicos gravísimos derivados da convivencia de diferentes culturas. As cidades galegas tamén poden verse afectadas en breve por esta problemática e a Administración local ten a obriga de garantir os valores de convivencia, vecindade, comunidade, respecto, etc. Estes valores teñen que inculcarse desde a escola primaria, por iso os Concellos, como principais interesados na convivencia veciñal, debemos ter amplas competencias en materia educativa e a financiamento correspondente.

Vivenda e urbanismo:

En tódolos países da UE, a política de vivenda ten unha alta participación da Administración local. En España, pola contra, a política de vivenda é eminentemente estatal, despois, a través de convenios delégase nas Comunidades autónomas e só nun terceiro nivel chega á administración local, no mellor dos casos.

A construción de vivendas afecta á estrutura e conformación da cidade. As tendencias actuais son de construír novas vivendas en solo periférico sen dotación ningunha, polo tanto máis barato, pero que despois resulta caro ó Concello que ten que levarlle infraestructuras cando xa se ten construído. Se a vivenda estivera en mans dos Concellos éstos probablemente adoptarían políticas máis tendentes á rehabilitación. Como di o Alcalde de Barcelona, Joan Clos: “*A rehabilitación consegue preservar a identidade e a estrutura da cidade convencional*”.

No que se refire a urbanismo as entidades locais galegas, no seno da VI Asemblea da FEGAMP, xa solicitaron á Xunta máis competencias en materia sancionadora e a aprobación final dos plans xerais de ordenación urbana.

Fomento de emprego e ocupación

Ocorre o mesmo que nos exemplos anteriores: En tódolos países da UE esta é unha competencia local. En España non, pero na práctica os Concellos acaban exercéndoa.

A acción municipal nesta materia ven recollida no artigo 86 da Lei de bases, dentro da iniciativa pública para o exercicio de actividades económicas, sen embargo, nin a Administración do Estado nin as Comunidades Autónomas fixeron delegacións competenciais ós Concellos. De tal forma que ós municipios só lles quedan mecanismos intermedios pouco resolutorios para participar nestas medidas de fomento do emprego: solicitude de subvencións ó Fondo Social Europeo, intervención en proxectos de iniciativas locais de emprego, creación de unidades de promoción de emprego... Sería máis claro e transparente que se fixera una ampla delegación de competencias e recursos correspondentes na administración local.

Integración social dos inmigrantes e servicios sociais.

O número de inmigrantes que se asentan nas nosas cidades vai en aumento cada ano. É este un fenómeno recente que non se atopa recollido nas competencias municipais establecidas pola lexislación. A estas persoas ten que prestárselles a debida atención. Por outra banda, cada vez son máis as demandas sociais por parte dos cidadáns e os Concellos tratamos de facernos cargo delas. A prestación de servicios sociais necesarios para manter unha mínima calidade de vida non pode deixarse abandonada por mor de discusións sobre competencias entre administracións. Sen embargo, o Estado deixou de aportar o Plan concertado de servicios sociais o que debía, téndose que facer cargo os Concellos, o que nos ocasiona graves dificultades.

Seguridade cidadá

A Lei de modernización recolle a proposta do Partido Socialista de dar á Policía Local funcións de policía de proximidade e policía xudicial. Polo de agora non se pode facer valoración ningunha porque esta previsión terá que ser desenvolvida coa modificación da normativa sobre Forzas e Corpos de Seguridade do Estado.

Os anteriores exemplos son unha mostra dos cada vez maiores intereses locais en distintos sectores de actividade que precisan una ampliación competencial dos entes locais. Como dicimos, existen áreas nas que o Concellos xa están *de facto* intervindo aínda que sen competencias recoñecidas pola lexislación sectorial e, polo tanto, sen o financiamento asociado correspondente. Son áreas nas que os cidadáns demandan actuacións ós responsables políticos municipais por ser éstos a autoridade máis próxima. Os Concellos non teñen máis opción que asumilas. Por iso, no seno da FEGAMP acordouse solicitar á Xunta unha partida para os servicios que prestan os municipios fóra das súas competencias.

En aras da concordancia coas prácticas políticas da UE, e unha vez asentado o Estado das Autonomías, é necesario que aumente o peso da Administración local. O Estado e as Comunidades Autónomas deben culminar o proceso de descentralización naquelas competencias que polo principio de subsidiaridade (“exercicio de competencias pola administración máis próxima ó cidadán”) deben recaer nos concellos. E deben cedelas coas partidas económicas que garantan a súa mellor prestación ou funcionamento.

Para que non existan diferencias en canto a autonomía municipal (constitucionalmente garantida) entre os Concellos, o Pacto Local debe ser un acordo dos partidos políticos que se traslade ás Comunidades Autónomas. Esta política de traspasos debe realizarse de maneira harmonizada e coordinada, mediante acordos, por unha parte, dos grupos políticos, o Goberno e a FEMP e, por outra, das Comunidades Autónomas e o Goberno. E deben ser desenvolvidas no ámbito das Comunidades autónomas.

O FINANCIAMENTO PARA O EXERCICIO DAS COMPETENCIAS

É imposible que exista autonomía local sen que estea complementada con suficientes medios económicos que permitan a municipios e provincias desempeñar as súas funcións.

Na memoria de presentación dos Presupostos do Estado para o 2004, o goberno recoñece que España é o país da UE no que a Administración local ten menor peso no gasto público. Mentres que a Administración Estatal representa o 53,5% e as Comunidades autónomas o 33,4%, os Concellos representan unicamente o 13%, a mesma cifra que en 1988. Nos países de modelo federal, como Alemania ou Suíza, a administración local representa ó redor do 20% do gasto público. En

modelos unitarios, en que non hai niveles intermedios senón só Administración central, como os países nórdicos, Gran Bretaña e, en certa forma Francia, a administración local representa entre o 40 e o 55 % do gasto público.

A pesar desto a municipal é a administración máis inversora, representando un 38% da inversión total do Estado e dise que os Concellos son os que máis contribuíron a lograr os obxectivos de converxencia económica se os comparamos co Estado e as Comunidades Autónomas.

Como pode observarse, en España a administración local está moi lonxe de estes modelos europeos. A situación de asfixia financeira que viven os Concellos conculca os principios de subsidiaridade e suficiencia financeira establecidos na Carta Europea de Autonomía Local, polos que unha parte importante do gasto público debe ser xestionado cerca do cidadán, canto máis cerca mellor.

Nos últimos tempos se está retomando a reivindicación, que xa se suxeriu no Senado fai catro anos, de ter en conta no novo modelo de participación municipal nos ingresos do Estado, a dispersión poboacional e o envellecemento da poboación que tanto encarecen os servicios nos Concellos de Galicia.

Está claro que o eterno problema da insuficiencia financeira local non ten sido superado. Ademais, adentrámonos noutro problema de tipo económico que se está dando en relación co Pacto Local. Os Concellos queremos que se recoñezan na lei as competencias que *de facto* vimos exercendo. Queremos un recoñecemento de maior participación nas responsabilidades públicas pero cos recursos asociados a estas responsabilidades. Polo tanto, ó tradicional problema da insuficiencia financeira engádese outro distinto: transferencia de competencias si, pero co seu financiamento correspondente para poder exercelas con eficacia.

Por iso preocúpanos que a nova lei amplíe competencias municipais en materia de seguridade cidadá (*“potenciarase a participación dos corpos da policía local no*

mantemento da seguridade cidadá como policía de proximidade, así como no exercicio das funcións de policía xudicial") sen garantir o financiamento adecuada para levalo a cabo.

PERSPECTIVAS DE FUTURO

Unha vez que entrou en vigor a Lei de medidas para a modernización do goberno local, ¿cal é a seguinte fase a desenvolver dentro do Pacto Local?

Despois das eleccións municipais de maio de 2003 renovouse a composición das Federacións de municipios estatal e galega. Os presidentes de ambas, aínda que de distinto signo, desde a súa investidura veñen falando do mesmo: PACTO LOCAL

Xosé Crespo, Presidente da FEGAMP, fala de que a descentralización de competencias e recursos da Xunta ós Concellos e a suficiencia financeira serán os principais retos do seu mandato. O Goberno galego, que ten bloqueado o Pacto local desde fai anos, parece que vai cambiar e o Presidente da Xunta anunciou na apertura da asemblea da FEGAMP que agora si toca.

Pola súa parte, Francisco Vázquez, Presidente da FEMP vai máis lonxe nas súas pretensións municipalistas e ten esixido que o financiamento local se antepoña ó autonómico.

Haberá que acadar un entendemento e escoitar a voz dos Concellos para que o Pacto Local non quede outra vez postergado, como veu pasando neste últimos anos.