

TEXTOS
PARA O
DEBATE

Claves para repensar el gobierno local en Galicia: Horizonte Europa 2020

Director de la publicación

Enrique José Varela Álvarez

Autores

Manuel Cabezas Enríquez

Pablo González Mariñas

José Luís Méndez Romeu

Pedro Puy Fraga

Enrique José Varela Álvarez

CLAVES PARA REPENSAR EL GOBIERNO LOCAL EN GALICIA: HORIZONTE EUROPA 2020



EIXO ATLÁNTICO
DO NOROESTE PENINSULAR

2011

EDITOR

Xoán F. Vázquez Mao

DIRECTOR DEL SERVICIO DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES

Enrique José Varela Álvarez

COMUNICACIÓN Y PUBLICACIONES

Chus Torres

DIRECTOR DE LA PUBLICACIÓN

Enrique José Varela Álvarez

AUTORES

Manuel Cabezas Enríquez

Pablo González Mariñas

José Luis Méndez Romeu

Pedro Puy Fraga

Enrique José Varela Álvarez

EDICIÓN

Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

© Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

© Los autores

Imprime: Gráficas de Vigo S.L.U.

ISBN: 978-84-694-2103-1

Depósito Legal: VG 325-2011

COMISIÓN EXECUTIVA / COMISSÃO EXECUTIVA

ABEL CABALLERO ÁLVAREZ

Presidente / Alcalde de Vigo

RUI RIO

Vocal / Pdte. Câmara Municipal do Porto

JOSÉ MARÍA CUNHA COSTA

Vocal / Pdte. Câmara Municipal de Viana do Castelo

LUIS FILIPE MENEZES

Vocal / Pdte. Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia

XOSÉ SÁNCHEZ BUGALLO

Vocal / Alcalde de Santiago de Compostela

SEVERINO RODRÍGUEZ DÍAZ

Vocal / Alcalde de Monforte de Lemos

XOSÉ CRESPO IGLESIAS

Vocal / Alcalde de Lalín

FRANCISCO RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ

Vocal / Alcalde de Ourense

BERALDINO JOSÉ VILARINHO PINTO

Vocal / Pdte. Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros

MIGUEL COSTA GOMES

Vocal / Pdte. Câmara Municipal de Barcelos

JOSÉ LÓPEZ OROZCO

VicePdte. da Mesa da Assembleia Xeral / Alcalde de Lugo

ANTONIO JORGE NUNES

VicePdte. da Mesa da Assembleia Xeral / Pdte. Câmara Municipal de Bragança

SERVIZOS TÉCNICOS / SERVIÇOS TÉCNICOS

XOAN MAO

Secretario Xeral / Secretario Geral

AMAYA GARCÍA

Coordinadora – Galicia (España)

CLAUDIA ANTUNES

Coordinadora – Região Norte (Portugal)

Rúa Bolivia, 4
36203 VIGO
Tel. 0034 986 480 616
Fax. 0034 986 482 022

Av. Inferior á Ponte D. Luís 1, 55
5050 – 074 PORTO
Tel. 00351 222 019 937/8
Fax. 00351 222 019 939

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
PRÓLOGO. ¿POR QUÉ (RE)PENSAR LOS GOBIERNOS LOCALES EN GALICIA?	11
1. Metodología del proyecto	12
2. Organización de los capítulos y contenidos	14
3. Papel de los expertos en el proyecto	16
4. Estilo de redacción de los contenidos	20
CAPÍTULO 1: EL FRACASO DEL CAMBIO EN EL MUNDO LOCAL GALLEGO: 30 AÑOS DE INSUFICIENTE INSTITUCIONALIZACIÓN	23
CAPÍTULO 2: DE LA COMPETENCIA LOCAL TERRITORIAL A LA “COOMPETENCIA” GLOCAL	39
CAPÍTULO 3: FINANCIACIÓN LOCAL: LA GESTIÓN DE LA ESCASEZ	57
CAPÍTULO 4: GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: EL RETO DE LAS REDES Y LA BUENA GOBERNANZA LOCAL	75
EPÍLOGO: PREGUNTAS Y RESPUESTAS QUE AYUDEN A ASUMIR LOS NUEVOS RETO DE LOS GOBIERNOS LOCALES GALLEGOS EN EUROPA	97
Pablo González Mariñas	101
Manuel Cabezas Enríquez	107
Pedro Puy Fraga	111
José Luis Méndez Romeu	117
BIBLIOGRAFÍA	125

PRESENTACIÓN

Enrique José Varela Álvarez

Fiel a su papel de “gestor de ideas” y de conocimiento, el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular asume la responsabilidad de aportar elementos de análisis que puedan ayudar a mejorar al debate público sobre las cuestiones que le son propias: los gobiernos y las administraciones de Galicia y el Norte de Portugal.

En este caso, el Eixo Atlántico, a través de su Servicio de Estudios y Publicaciones (SEPEA) ha desarrollado a lo largo del año 2010 un proyecto que pretendía confrontar ideas, opiniones y experiencias aportadas por aquellos expertos de primer nivel que han tenido y tienen que ver con el proceso histórico de consolidación de los gobiernos locales en Galicia.

El objeto principal de este proyecto es buscar argumentos que permitan abrir el debate sobre la reforma de los gobiernos locales en la Comunidad Autónoma de Galicia, en el marco multinivel español y en el comunitario de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal.

Siendo este un tema de permanente actualidad, aunque no siempre bien introducido en la agenda política autonómica, ni debatido por los actores sociales, se han marcado los siguientes dos objetivos para el estudio: 1) establecer un punto de situación amplio sobre el concepto de “lo local” en España y Galicia; 2) debatir sobre los retos que los gobiernos locales deben asumir para lograr una auténtica modernización local, bajo los marcos de la democracia y la eficacia.

Fruto de la reflexión colectiva generada entre los cuatro expertos participantes (Manuel Cabezas Enríquez, Pablo González Mariñas, José Luis Méndez Romeu y Pedro Puy Fraga), y el Director del Servicio de Estudios y Publicaciones del Eixo Atlántico y profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo (Enrique José Varela Álvarez), el Eixo Atlántico entiende que tras el estudio se ha conseguido aportar un rico debate lleno de posiciones personales cargadas de ideología, pero también de practicidad y ganas de generar consensos en torno a la cuestión local. Este peculiar abordaje sobre el problema de los ayuntamientos en Galicia basado en la deliberación y la reflexión colectiva, y que se publica en nuestra colección Textos para o Debate, pretende ayudar a desenredar la madeja de Ariadna, hilos que los sucesivos gobiernos estatales y autonómicos, a lo largo de los

últimos treinta años, han venido tejiendo y destejiendo, con el resultado final de una baja institucionalización del gobierno local en el conjunto de los gobiernos multinivel en la España democrática.

Desde el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular deseamos dar las gracias a los expertos que han colaborado de forma activa, comprometida y honesta con este proyecto, que se han entregado a su peculiar aproximación cualitativa y que han permitido, a la postre, consolidar una publicación de gran interés no sólo para el necesario debate sobre el cambio local en Galicia, sino también para el meta-debate que tiene lugar en el conjunto del Estado sobre la reinención de nuestro sistema de gobierno local, del cual los Ayuntamientos son la parte nuclear.

En Vigo, a 28 de febrero de 2011

Enrique José Varela Álvarez

Director del Servicio de Estudios y Publicaciones
del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

Profesor Doctor de Ciencia Política y de la Administración
de la Universidad de Vigo

PRÓLOGO

¿POR QUÉ (RE)PENSAR LOS GOBIERNOS LOCALES EN GALICIA?

La dimensión del pensamiento en y sobre las instituciones públicas, ha sido relegada en las últimas décadas, sin duda fruto del gran éxito que han cosechado las perspectivas “neoempresariales” y “eficientistas” de la Nueva Gestión Pública entre el conjunto de los expertos, académicos y políticos que de ellas se ocupan.

Años de métodos, técnicas y modelos han dejado de lado aspectos claves como la estrategia, el sentido de misión, la identidad, los consensos, la legitimidad institucional, la deliberación pública, el debate entre políticos y expertos, o el respeto intergubernamental. La acción superó al pensamiento, y con ella las instituciones occidentales han perdido posiciones en la batalla que por la buena gobernanza global y local se está librando en este mundo de crisis financiera sistémica. El futuro incierto, la complejidad global y local han provocado una cierta crisis de pensamiento, y esto en el mundo local es un lujo que no nos podemos permitir. Los Ayuntamientos son la cuna de la democracia, a la vez que “laboratorios de ideas” destinadas a mejorar la vida de los ciudadanos, pero son también estructuras que favorecen la deliberación pública, que mantienen el espacio público interconectado y (re)legitimado; ya fue señalado por Alexis de Tocqueville (2002) que “es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son para la libertad lo que las escuelas primarias para la ciencia: la ponen al alcance del pueblo, le hacen gozar de su uso pacífico y le acostumbran a servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero no tendrá el espíritu de la libertad”. Por esta razón, los Ayuntamientos, especialmente las ciudades, aportan una dosis de realidad a la ficción de la crisis financiera. Siguiendo este argumento, pensamos que si estos actores locales no son capaces de contribuir a la definición de su propia solución, serán los actores de la sociedad internacional los que lo establezcan el papel que en ella jugarán los municipios, y no hay que olvidar que en la actualidad, más de la mitad de la población mundial ya vive en espacios urbanos. De ahí la necesidad de recuperar el liderazgo local en materia de pensamiento y reflexión sobre la cosa pública, sobre las instituciones públicas, sobre nuestros ayuntamientos.

Bien es verdad que desde hace años existen centros dedicados a orientar el pensamiento de las instituciones públicas y privadas. Son los *think tanks*, las federaciones de municipios, fundaciones públicas y privadas, asociaciones de todo tipo, o centros de investigación, los que desarrollan una labor, sin la cual muchas de nuestros departamentos públicos en la Administración General del Estado, en las Comunidades Autónomas o en los Gobiernos locales estarían parcialmente huérfanos de análisis, de argumentos y razones que permitan adoptar la mejor decisión sobre un bien, sobre una política o un programa público.

Es esta la razón principal por la cual el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, a través de su *think do tank*, el Servicio de Estudios y Publicaciones (Varela, 2010: 215-229), busca incorporar a las agendas públicas autonómicas y estatales el debate sobre los gobiernos locales y sus estructuras administrativas. Y lo hace, en primer lugar, desde la realidad de los propios Ayuntamientos del Eixo Atlántico, aunque con la intención de que de estas reflexiones se extraigan conclusiones sobre el conjunto del municipalismo gallego, del que participan tanto la Federación Galega de Municipios e Provincias, como las Diputaciones Provinciales, así como la Xunta de Galicia, actor clave y responsable último de la modificación del “*statu quo*” jurídico, a través de la Dirección Xeral de Administración Local integrada en la Consellería de Presidencia, Administración Pública e Xustiza.

Para lograr el objetivo propuesto de situar el debate del cambio local, de sus necesarias transformaciones en el mapa de actores institucionales de Galicia, el Eixo Atlántico ha iniciado el proyecto planteando una pregunta sobre la oportunidad de (re)pensar los Gobiernos locales en Galicia; a continuación definirá la metodología empleada para lograr al alcanzar los objetivos definidos, así como la organización del estudio, su estructura, objetivos secundarios, papel de los expertos e incluso el estilo de redacción de esta singular obra sobre el cambio local en Galicia.

Metodología del proyecto

En la formulación del objetivo principal del proyecto, encontramos parte de las peculiaridades de esta publicación, ya que como verá el lector no es un libro de carácter doctrinal (establecimiento de reglas y preceptos). La verdadera relevancia de las reflexiones radica en la aportación de los expertos a través de los sucesivos debates diseñados, además de en la organización y contenido de los mismos, abordados desde los presupuestos de la metodología cualitativa, y apoyados en técnicas de análisis de discurso y de entrevistas semiestructuradas.

Este tipo de aproximaciones cualitativas son escasas en las Ciencias Sociales, aunque crecientes en importancia y, desde luego, sumamente necesarias para

equilibrar los excesos del cuantitativismo, que genera datos y análisis, pero escasa reflexión y debate (la lectura de Chalmers -1993- sobre estas cuestiones es de lo más reveladora). Sobre todo en el ámbito de las instituciones públicas y cuando tratamos de estudiar decisiones, comportamientos, formulación de problemas, trabajo en redes intergubernamentales. De esta forma, los métodos de análisis de discurso (Taylor y Bogdan, 1994) y los narrativos (Cortazar y Barzelay, 2004: 1-69), así como los dirigidos a analizar la realidad social y administrativa (Beltrán, 1991; García, Ibáñez y Alvira, 1990), son el complemento perfecto a los trabajos que estos últimos años se han desarrollado sobre diferentes dimensiones del gobierno local: demografía, rendimiento normativo, instituciones, gestión pública de servicios, ordenación territorial, políticas públicas, redes, gobernanza...

Bajo los paradigmas de la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración, encontramos algunos ejemplos que nos han servido de orientación para la articulación de un proyecto como el que presentamos. El trabajo de César Cansino a finales de los años 90 (Cansino, 1999) nos facilitó la seguridad necesaria para adentrarnos en un proyecto basado en el pluralismo metodológico (debate, discurso, entrevistas, conversaciones). En su libro de conversaciones sobre la Ciencia Política contemporánea Cansino (1999: 12) señalaba que "Sólo un libro de entrevistas como el presente podía ponerlos a dialogar sobre la base de inquietudes comunes"; la apuesta del Eixo Atlántico ha supuesto asumir ese mismo riesgo, con el fin de poder obtener una "perspectiva de conjunto" sobre el gobierno y la administración local en Galicia, por parte de un grupo heterogéneo de expertos que han sido capaces de "reflexionar conjuntamente sobre el presente y futuro" de nuestros municipios.

Esta perspectiva metodológica es necesaria, si cabe aún más, para analizar correctamente el complejo objeto de estudio que nos atañe, porque el futuro es cada vez más incierto, más "líquido", genera mayores incertidumbres y tiene un gran número de enemigos, como bien apuntan Bauman (2009) e Innerarity (2009). Por ello, el proyecto no contemplaba la realización de un ejercicio de prospectiva clásico (diagnóstico-análisis-propuestas), sino la aportación de "conocimiento práctico" (Innerarity, 2009) a través de un método de ensayo que permitiera situar el problema a través del debate, la reflexión colectiva y multidisciplinar de los expertos; en palabras de Innerarity (2009): "La tarea actual de la prospectiva no es tanto el conocimiento del futuro como la reflexión y el asesoramiento en orden a elegir entre el espectro de opciones y preferencias llamando la atención sobre sus potenciales aspectos asociados". Sólo a través de la "racionalidad deliberativa" (vs. "racionalidad técnica"; Brugué y Gomá, 2008: 265-284), entendimos posible (re)pensar los gobiernos y administraciones locales en Galicia, en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, en España y en el mundo. Quizás la mejor forma de aclarar estos presupuestos meto-

dológicos que condicionan el proyecto y sus resultados, como podrá comprobarse, radican en la explicación de la “metáfora del café” que Brugué y Gomá (2008: 275) utilizan para confirmar la necesidad de esta nueva forma de racionalidad institucional o “deliberativa”:

“... la metáfora de la mesa de café es una manera de ejemplarizar el diálogo y contrastarlo con sus dos distorsiones más frecuentes: el monólogo y el chismorreo. Frente al discurso unidireccional realizado desde posiciones de superioridad (técnica, política, intelectual o del tipo que sea), la mesa de café ilustra un espacio de confianza donde es posible escuchar y hablar; y hacerlo en igualdad de condiciones. En una mesa de café somos todos iguales. Al mismo tiempo, frente al caos de las conversaciones solapadas que surgen en cualquier evento multitudinario, la mesa de café permite mantener una conversación centrada y ordenada. Sorbiendo un café no sólo se favorece la igualdad en el diálogo, sino que se generan reglas implícitas que favorecen los turnos, las conclusiones, la identificación de puntos muertos y acuerdos. En definitiva, la metáfora de la mesa del café nos sirve para ilustrar aquello que de manera más solemne llamamos una deliberación. Una deliberación es, intuitivamente, un diálogo constructivo, un debate ordenado y capaz de producir conclusiones”.

A continuación se describe en detalle el proceso seguido para conseguir desarrollar este proyecto del Eixo Atlántico a través de la “racionalidad deliberativa”.

Organización de los capítulos y contenidos

Desde el principio, en el Eixo Atlántico entendimos que el proyecto daría sus frutos si fuéramos capaces de fijar un marco estable de temas y sesiones a lo largo de un período corto de tiempo, que lograra concentrar el debate central, alcanzando así un resultado sinérgico: la posición de todos los expertos, desde cada una de sus ópticas personales, experienciales y técnicas de la situación del gobierno local en Galicia.

Esta cuestión se logró programando cuatro sesiones de trabajo, durante los meses de febrero a mayo de 2010, en las que se pudieran abordar en clave colectiva, aspectos considerados sustantivos para la reforma y modernización local en Galicia. Además, se diseñó un guión de entrevista semiestructurada con el fin de concluir la percepción que los expertos tenían sobre cada uno de los temas de su especialidad; entrevistas que se realizaron los meses de septiembre a diciembre de 2010.

La primera de las sesiones, celebrada el 19-II-2010, tuvo lugar en las instala-

ciones de la Casa das Asociacións del Concello de Santiago de Compostela¹. Por espacio de cuatro horas tanto los expertos como el director del proyecto dedicaron sus esfuerzos a analizar el marco institucional y legal de los ayuntamientos gallegos. Fue una intensa mañana de presentaciones personales y de conocimiento mutuo (no habían trabajado de forma conjunta antes), así como de reflexiones generales previas que sirvieron para poner de relieve aspectos relacionados con el régimen local, las instituciones locales y autonómicas y la “internalización” o “interiorización” del gobierno local en Galicia. Este primer encuentro planteó un escenario de partida para el estudio que se proyectó en las siguientes sesiones, de forma intensa y repetitiva: la baja institucionalización del gobierno local y la débil posición del municipalismo en la Comunidad Autónoma de Galicia.

La segunda sesión, celebrada en Santiago el 12-III-2010 en la Escola Galega de Administración Pública (Xunta de Galicia), tenía como orden del día la reflexión sobre los entes territoriales y no territoriales gallegos. El papel y el rendimiento de municipios, provincias, comarcas, áreas metropolitanas, consorcios, mancomunidades, asociaciones voluntarias... fueron sometidos a intenso debate, grabado y analizado su discurso, y posteriormente (como todas las sesiones del proyecto), revisado y consensado por parte de todos los participantes en el equipo de expertos. El análisis de actores locales sobre el que se trabajó dio como resultado un escenario abierto en materia de organización territorial, de escaso rendimiento individual en relación con las figuras no territoriales, y con grandes asimetrías en lo que se refiere a municipios urbanos y rurales, así como al papel de las diputaciones provinciales en el conjunto de la red institucional local gallega. De esta forma, se reclama un esfuerzo de buena gobernanza en materia local (municipal-provincial), en la misma medida que en la dimensión territorial (Xunta de Galicia).

Un mes después, el 30-IV-2010, el equipo de expertos se volvió a reunir en la sede de la Escola Galega de Administración Pública, con el objetivo de abordar las cuestiones relativas a la financiación local, tercer elemento considerado clave para el proyecto del Eixo Atlántico. La gestión financiera de los ayuntamientos, el esfuerzo fiscal, la articulación de subvenciones entre los niveles autonómico-local (tanto condicionadas, como no condicionadas), así como el partenariado público-privado, sirvieron de guía para debatir sobre los ingresos y gastos de un nivel de gobierno más, en el entramado multinivel del conjunto del Estado. El planteamiento de partida puso de manifiesto el “raquitismo presupuestario” de las haciendas locales gallegas, así como la necesaria optimización de los mecanismos de corresponsabilidad fiscal

¹ Deseamos agradecer de forma explícita las facilidades prestadas por parte del Concello de Santiago de Compostela y de la Escola Galega de Administración Pública (Xunta de Galicia), para la organización de las reuniones del proyecto.

y de gestión de los tributos y tasas locales. Esta sesión facilitó la entrada de algunas cuestiones que se desarrollarían en el último de los encuentros, vinculadas a la gestión de las competencias (propias e “impropias”) y de los servicios públicos locales.

La última de las sesiones con los expertos, tuvo lugar en la Escola Galega de Administración Pública el día 28-V-2010, centrando el análisis y debate sobre la gestión de los servicios públicos locales. En este espacio de reflexión se volvió a insistir sobre la financiación de competencias y servicios, la gestión de los mismos, la necesidad de organizar una buena gobernanza de la red de servicios públicos, así como de algunos de los mecanismos de cooperación necesarios para desarrollar de forma eficaz la red de actores y servicios locales. Los metaconceptos de democracia y eficacia circularon de forma continua en la definición de un marco renovado de buena gobernanza, basado en una nueva cultura político-administrativa basada en la colaboración público-privada, pero también en la necesaria cooperación entre niveles de gobierno (vertical) y entre los diversos actores locales (horizontal).

Al esquema anterior de debate, reflexión y análisis, articulado en el estudio como cuatro capítulos, se decidió incorporar un último apartado en forma de epílogo que ayudara a centrar la posición de los expertos sobre cada uno de los temas eje del debate en el proyecto: institucional-legal, entes territoriales y no territoriales, financiación local, y municipalismo y servicios públicos locales. Con esta fórmula se pretendió, además, incorporar de alguna forma el debate sobre el futuro de los gobiernos locales en España y en Europa, de gran actualidad fruto de los posicionamientos de la Comisión Europea y del Comité de las Regiones sobre la estrategia Europa 2020 y el V Informe de Cohesión de la Unión Europea, que marcarán el devenir del conjunto de los actores públicos en la presente década. Las entrevistas tuvieron lugar a lo largo de los meses de septiembre a diciembre de 2010, tras las cuales se procedió (como en el proceso de debate grupal anterior), a su picado y revisión por parte de los diferentes expertos intervinientes.

Papel de los expertos en el proyecto

Queremos concluir este apartado introductorio, enfatizando la importancia del papel que han tenido los expertos participantes en el proyecto. Porque para hacer factible un proyecto de esta naturaleza hubo que vencer una serie de resistencias iniciales vinculadas a la trayectoria política de cada uno de los expertos que participan o han participado en la representación política por parte de los tres grandes partidos de Galicia: PPdeG, PSdeG y BNG. En paralelo, fue necesario consensuar la figura de un coordinador académico de las diferentes sesiones de debate en las que se dividiría el objeto de estudio. La primera cuestión fue solventada de una

forma relativamente fácil, dada la alta predisposición de cada uno de los expertos hacia la reflexión, la discusión de temas estratégicos para Galicia y la ausencia de marcos apriorísticos y dogmáticos sobre la cuestión que nos iba a ocupar: el análisis de nuestros municipios. El segundo de los aspectos se resolvió implicando en la coordinación del proyecto al Director del Servicio de Estudios y Publicaciones del Eixo Atlántico y profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo, que contó con la aprobación de todos y cada uno de los expertos.

¿Quiénes fueron los expertos con los que el Eixo Atlántico pudo contar desde el principio del proyecto?. Cuatro personas de dilatada trayectoria política en el ámbito autonómico, estatal y local; con visiones ideológicas diferentes sobre el qué, el porqué y el cómo de los gobiernos locales en Galicia; y con perfiles profesionales y académicos heterogéneos, como pueden ser los de dos profesores de universidad (del campo del derecho y la economía), un ingeniero y un pedagogo.

Para saber de quién hablamos es preciso realizar una pequeña presentación introductoria.



Pablo Gonzalez Mariñas

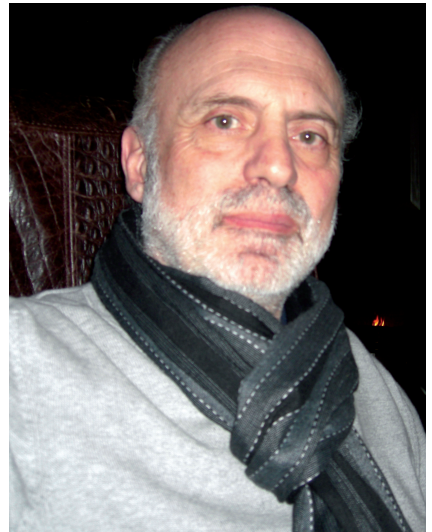
En primer lugar, contamos en el proyecto con la participación de Pablo González Mariñas, doctor en derecho y profesor titular de derecho administrativo, entre otras, en las Universidades de Santiago y A Coruña desde el año 1967; fue fundador del Partido Nacionalista Galego, Conselleiro de Presidencia de la Xunta de Galicia (1987-1990), y diputado en el Parlamento de Galicia en tres legislaturas (1981-1985, 1985-1990 y 2005-2009). Como podemos observar a través de esta síntesis curricular del experto, encontramos más que idónea su capacidad de análisis sobre la realidad jurídico-normativa local gallega, así como de los elementos políticos que han consolidado una ordenación territorial idiosincrática en Galicia; todos ellos elementos centrales para el buen desarrollo de un proyecto como el que el Eixo Atlántico pretendía abordar.

Lo mismo ocurre con Pedro Puy Fraga, doctor en economía y profesor titular de economía aplicada en la Universidad de Santiago, perfil de experto de alto nivel con el que cubrir el análisis relativo a la financiación local en Galicia, ya que además de sus competencias académicas, reúne en su experiencia política el haber participado activamente en instituciones de la Comunidad Autónoma de Galicia que tienen incidencia directa en la organización local gallega, como es el caso de la Xunta de Galicia, en la que participó como Director General de Relaciones Institucionales (Consellería de Presidencia) en el periodo 2002-2005; o del Consello de Contas, en el que ejerció de Conselleiro los años 2007 al 2009.



Pedro Puy Fraga

De los expertos participantes tan sólo uno reúne la condición de haber sido alcalde de una de las grandes ciudades de Galicia (Ourense, 3 mandatos consecutivos del año 1995 al 2007), cargo al que suma la participación activa en los centros de decisión del municipalismo gallego, como es la Federación Galega de Municipios e Provincias y el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, de las cuales ha sido presidente. Y es que Manuel Cabezas Enríquez, ingeniero agrónomo de profesión, participó activamente en el mundo local gallego desde su posición como Diputado por Ourense en el Congreso de los Diputados (1993-1995), y en el Senado (2004-2008). Su visión se antojaba indispensable para obtener información y reflexión de calidad, reforzada con la del resto de expertos que tuvieron responsabilidades de diverso tipo sobre los municipios y las provincias en Galicia.



Manuel Cabezas Enríquez



José Luis Méndez Romeu

El último de los expertos, con los que tuvimos la suerte de trabajar a lo largo de estos meses de proyecto, fue José Luis Méndez Romeu, pedagogo con más de veinte años de experiencia en el mundo local, desde sus puestos de concejal en el Ayuntamiento de A Coruña (1987-2004), Secretario de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas (2004-2005) en una de sus etapas de producción normativa más efervescentes y productivas (Estatuto Básico del Empleado Público, Libro Blanco del Gobierno Local), y Conselleiro de Presidencia de la Xunta de Galicia en la legislatura del 2005-2009. La visión de conjunto del sistema de gobierno y administración local en España, y las peculiaridades del modelo gallego, fueron desgranadas de una forma certera por este experto en los sucesivos debates del proyecto.



Enrique José Varela Álvarez

El director del proyecto, Enrique José Varela Álvarez, doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Universidad Complutense de Madrid) y profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo, fue propuesto por el Secretario General del Eixo Atlántico como la persona adecuada para diseñar el proyecto, conducir sus sesiones, y fijar las conclusiones y el documento definitivo que se presenta en forma de publicación. La experiencia del investigador en las cuestiones relacionadas con el gobierno y la administración local gallega, pasa por haber desarrollado diferentes proyectos de investigación para la Xunta de Galicia en este dominio, además de participar en otros relativos a las políticas urbanas en España

(financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología); aspecto que complementa con la dirección del Servicio de Estudios y Publicaciones del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (2009-2011), así como con la participación en contratos de consultoría con Ayuntamientos de Galicia y el Norte de Portugal.

Estilo de redacción de los contenidos

Una última cuestión en este apartado introductorio debe ser comentada, y es aquella que tiene que ver con el estilo de redacción de la obra que el lector tiene en sus manos.

El planteamiento general del Eixo Atlántico en relación con la necesidad de abrir un debate sobre el cambio en los gobiernos locales en Galicia, fue acompañado de un diseño de investigación y una metodología que han ido conformando un producto peculiar en su estructura de contenidos y en el estilo de redacción de los mismos.

Es por ello, por lo que el lector que se adentre en los diferentes capítulos podrá observar una primera introducción del director del proyecto en forma de contextualización de los elementos clave del debate, a la que sigue el discurso de los expertos sobre cada uno de los temas planteados y el debate posterior que se genera entre ellos. De esta manera, los expertos, identificados con sus iniciales, dejan su huella en forma de discurso a través de una serie de citas entrecomilladas e identificadas con sus iniciales, de forma que cada reflexión personal se identifique con su autor.

Algo similar ocurre en el último de los apartados, Epílogo, capítulo en el que se altera el formato de debate, por otro de entrevista, para el cual se utiliza el clásico esquema de pregunta (el director del proyecto)-respuesta (el experto en cuestión). Las iniciales utilizadas a lo largo de la obra son las siguientes:

Pedro Puy Fraga (PPF)

José Luis Méndez Romeu (JLMR)

Pablo González Mariñas (PGM)

Manuel Cabezas Enríquez (MCE)

Enrique José Varela Álvarez (EJVA)

A continuación nos adentramos en un debate que deseamos sirva de base para el comienzo de un proceso de cambio efectivo en las estructuras del mundo local en Galicia.





CAPÍTULO 1

EL FRACASO DEL CAMBIO EN EL MUNDO LOCAL GALLEGO: 30 AÑOS DE INSUFICIENTE INSTITUCIONALIZACIÓN

Las cuestiones institucionales y legales están en la raíz del análisis que sobre los gobiernos y administraciones locales ocupan este debate. Y lo están porque desde la conformación del constitucionalismo de la España de 1812, hasta la última aprobación de la Carta Magna en 1978, el poder local se ha desarrollado de forma plena en nuestro actual Estado multinivel.

Esto no significa que la estructura de lo local en España y, en particular en Galicia, no haya sido construida a lo largo de los siglos precedentes... si no todo lo contrario, se puede decir que parte de los problemas derivados de la evolución del municipalismo en el marco de lo que hoy conocemos como Estado Autonómico, surgen de la falta de integración de una realidad político-administrativa previa que en Galicia, por ejemplo, es fruto de una historia centenaria, algunos dirían que incluso milenaria (López Mira, 1998 y 2000) donde se han desarrollado organizaciones locales propias tales como las comarcas y las parroquias.

La evolución del constitucionalismo en España y las sucesivas crisis políticas y militares que ha vivido nuestro Estado, dan como resultado un poder local débil, sometido a los vaivenes de las alternancias políticas en los sucesivos gobiernos del Estado ("turnismo") y sujeto a un desarrollo normativo de limitado recorrido (rendimiento normativo, Márquez, 2004) que tan sólo ha buscado solucionar los problemas de los municipios a corto plazo (Varela, 2006: 205-242). El resultado es un marco legal y reglamentario que en poco ha favorecido la institucionalización del gobierno local en España y Galicia, ya comenzado el siglo XXI, mucho más débil en el marco multinivel europeo actual con el horizonte del 2020.

Es este, en consecuencia, un tema controvertido, sometido a análisis de forma recurrente y periódica, tanto por parte de los académicos y destacados expertos en esta dimensión de la vida pública, como por parte de los responsables políticos gallegos (en sus niveles ejecutivo y legislativo), y, en menor medida por los medios de

comunicación social, la sociedad civil organizada y otros actores socioeconómicos y culturales de Galicia.

De ahí la necesidad de analizar si el Gobierno y la Administración Local se ha introducido como problema en la agenda política o pública (Márquez, 2008: 83-127 y 2010: 139-181), además de en la sistémica y mediática, ya que de este análisis, más riguroso, se podrán desprender otros factores relevantes para el estudio del mundo local gallego: a) el análisis de la realidad institucional del conjunto del poder local, del municipalismo, como movimiento que aglutina a los actores que trabajan para la mejora de los marcos de actuación y relación de los municipios y provincias de Galicia y España; b) la percepción e interacción que de ese movimiento hayan tenido el resto de actores del sistema local y multinivel, en el cual los gobiernos locales están implicados.

Sin esta aproximación institucional y multidimensional del municipalismo, se nos antoja prácticamente imposible contextualizar un poder, una parte del Estado, un nivel de gobierno, que más de treinta años después de su andadura democrática (y dos siglos después de su inicio) no ha sido capaz de superar los niveles de corresponsabilidad política, financiera, de prestación de servicios y de participación en las políticas públicas del Estado de bienestar en España.

Por todo ello, nuestra premisa de partida para esta primera parte del análisis del cambio en el gobierno local en Galicia, gira en torno al siguiente planteamiento:

- Tras más de treinta años de gobierno local en España los municipios y, en menor medida las provincias, han perdido posiciones en el escenario intergubernamental y multinivel del Estado, dejando al conjunto del municipalismo (sus actores) en un escenario de baja institucionalización que no le permite situar el problema del cambio local en las agendas políticas, sistémicas y mediáticas más allá de los ciclos electorales, y a través de ellas plantear una reforma integral del conjunto de elementos del sistema político-administrativo multinivel.

En Galicia, esta situación de baja institucionalización y débil posición del municipalismo se muestra más acusada que en el resto de Comunidades Autónomas del Estado, fruto de:

- a) una débil "interiorización" de lo local en el sistema autonómico, que se ha ido consolidando en el Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981, en la Ley de Administración Local de Galicia de 1997 y en los intentos de modificación estatutaria del año 2006;

b) la “corporatización” del modelo de relaciones intergubernamentales Comunidad Autónoma-Gobiernos locales, y el consiguiente debilitamiento de las estructuras de representación local (por ejemplo a través de la FEGAMP), frente al incremento de poder de los entes intermedios (Diputaciones Provinciales);

c) el reforzamiento de las estructuras autonómicas en materia de prestación de servicios y diseño de políticas públicas (que no implementación), lo que produce un neocentralismo de base regional (Carrillo, 2002: 315-338; Márquez, 2004: 423-543);

d) una deficiente organización territorial en Galicia que no asume la estructura comarcal y parroquial, así como las nuevas realidades urbanas y de ciudades medias (Román, 2010), que concentran una parte destacada de la población (Lage, 2007: 91-108) y que conforman un nuevo mapa local bipolar donde la urbano y lo rural en lugar de complementarse, incrementan sus diferencias socioeconómicas y de población (estructura sociodemográfica compleja con creciente envejecimiento y dispersión poblacional);

e) una insuficiente gestión pública (Bascuas y Varela, 2003: 35-56; Márquez, 2006: 5-61; Varela, 2009: 135-149) y económico-financiera de las organizaciones locales, más acusada en las ciudades medias y pequeñas, que en las grandes urbes gallegas, que provoca una baja calidad del liderazgo local, en sus niveles provincial y municipal, así como una limitada profesionalización de los modelos de dirección pública que permitan diseñar agendas estratégicas y nuevas políticas urbanas;

f) la ausencia de definición de un modelo de buen gobierno o gobernanza local, o varios complementarios, que pudieran aprovechar los gaps existentes en materia de participación ciudadana, partenariado público-privado, cooperación intergubernamental y coordinación de políticas públicas, así como de implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos;

g) finalmente, la ausencia de espacios estables y consolidados de debate público (Brugué y Gomá, 2008: 265-284) entre expertos, académicos, ciudadanía, sector empresarial y social, y partidos políticos, que persiga como resultado la elaboración de una nueva agenda local que integre a los ayuntamientos en las líneas de desarrollo de la Estrategia 2020 en la Unión Europea.

Es este el marco en el que discurre esta primera sesión de trabajo con los expertos, que se implicaron desde los inicios del proyecto del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, y que asumieron como punto de partida del debate la tesis de los límites del cambio en el ámbito local en España, transformación donde la dimensión de gobierno y administración adquieren diferente intensidad, y a través de las cuales

se puede constatar que reflexionar sobre el cambio en la administración local resulta un proceso inacabable, sobre todo cuando asumimos que llevamos dos siglos de evolución del mundo local con escasos resultados sobre la posición de estos actores en el conjunto del sistema multinivel español.

José Luis Méndez Romeu (JLMR) toma la palabra para confirmar que “lo que más llama la atención en la aproximación a la organización jurídica del mundo local español es su relativa estabilidad”. Como sinónimo de inamovilidad, de escaso cambio y transformación en materia de régimen local, el diagnóstico parece claro: “... en España se toma el acuerdo en el momento de la transición, de aplazar las primeras elecciones municipales hasta después de la Constitución y al mismo tiempo, la Constitución consagra un principio de autonomía local que en la práctica se ha traducido en que los 8.000 municipios heredados del régimen anterior sigan vigentes, incluso ligeramente incrementados. También la Constitución consagra otro pequeño anacronismo del régimen anterior, que son las diputaciones de régimen común, las 38 diputaciones que son como las gallegas. Canarias con los Cabildos insulares y País Vasco con las Diputaciones Forales tienen un régimen distinto. Las siete Comunidades uniprovinciales, carecen de diputaciones. Desde las primeras elecciones municipales, de 1979, sólo se hace una gran ley de régimen local, que es la Ley de Bases del año 1985, con una visión muy continuista de la Administración Local. La Ley de Bases fue reformada puntualmente en diferentes ocasiones y en especial en 1999. Posteriormente la Ley para el gobierno de grandes ciudades, de 2003, supuso una corrección de algunos aspectos que ni ha producido grandes cambios ni ha sido plenamente desarrollada en general. Y poco más en 30 años de democracia, salvo algunas normas de carácter muy especializado. La normativa básica ha sido desarrollada en cada Comunidad Autónoma. En Galicia a través de una ley de 1997, extraordinariamente reglamentista que tiene más de 300 artículos. La situación descrita, contrasta con otras instituciones españolas en las que ha habido una mayor evolución. Vamos por la segunda generación de Estatutos de Autonomía, la Administración General del Estado y los órganos consultivos han evolucionado durante el período democrático. Entonces, ¿dónde nos encontramos hoy desde el punto de vista jurídico?. Primero en un marco muy anticuado, los municipios hoy son más dinámicos, atienden más funciones y juegan un papel distinto al que previó el legislador en 1985. En segundo lugar, la propia evolución de la vida local ha puesto de manifiesto tres problemas que están íntimamente unidos: organización, financiación y servicios. Se resumen en la dificultad de que todos los municipios, independientemente de su tamaño (ya tengan cuatro millones de habitantes o trescientos), se rijan por unos mismos principios organizativos y deban prestar un mismo catálogo de servicios, sobre todo cuando eso no va acompañado de una financiación suficiente. Es cierto que el mecanismo de financiación, que ha evolucionado en la práctica, ha puesto de

manifiesto que los gobiernos locales no quieren asumir la responsabilidad de crear figuras impositivas o de desarrollarlas al máximo. El temor a los “catastrazos”, a las revisiones periódicas, está latente. Unánimemente se considera un factor de riesgo electoral. En la práctica ese temor, sumado al problema de la escasa financiación y a la amplia cartera de servicios, han derivado en el fenómeno que los expertos hacendísticos denominan “raquitismo fiscal”. Tal vez no sea la mejor expresión pero define gráficamente el insuficiente desarrollo de las posibilidades fiscales, sobre todo en los municipios de mediano y gran tamaño. En el marco actual, el problema de los municipios rurales actuales es absolutamente inviable, no pueden evolucionar más allá de donde están. Las diputaciones no han cubierto esas necesidades y en el esquema actual de financiación tampoco las pueden cubrir. La opción que permanentemente discuten los políticos locales, es endosar todo el problema de financiación a las Comunidades Autónomas o al Estado; es un planteamiento que se contradice con la apelación sistemática a la autonomía local, consagrada en la Constitución. La situación ha llegado a un punto crucial donde es necesario abordar normas distintas. Lo que se viene discutiendo desde hace ya bastante años, por lo menos seis, es que la nueva normativa de régimen local, la nueva normativa de bases, debería de ser una norma realmente básica, es decir, centrarse en la cuestiones nucleares, sustantivas, de la administración local, e impulsar un desarrollo autonómico suficientemente flexible para dar respuesta a los distintos tipos de municipios. La otra alternativa sería promulgar normativa específica para cada tramo poblacional salvaguardando el principio homogéneo de la representación política, pero intentando que los servicios y la financiación estuviesen modulados en función de tramos de población. No hay acuerdo en el mundo político sobre esto. Las ideas hasta ahora predominantes vienen defendiendo un desarrollo normativo prácticamente igual para todo el ámbito local, con un carácter muy básico y que la normativa autonómica ayude al desarrollo y sobre todo a la financiación”.

A través de este primer planteamiento, parece que existe un consenso en torno a los elementos de debilidad del poder local español, cuestión que recoge de forma similar Pedro Puy Fraga (PPF), cuando se insiste sobre el problema del uniformismo legal, el desarrollo autonómico y la cuestión fiscal local confirma que: “... tenemos un desarrollo de un Estado normalmente centralista que a lo largo de casi 30 años ha hecho un proceso de descentralización muy denso hacia las Comunidades Autónomas. Esto choca con lo que ha ocurrido en los países que tienen tradición de mucha autonomía y de mucho poder local, en donde es justamente un proceso a la inversa, los poderes locales tienen mucha fuerza y en su caso puede haber procesos de transferencia de competencias hacia arriba, pero no al revés. Incluso en términos de gasto, la autonomía de los Municipios en épocas pretéritas, antes de que existieran las Comunidades Autónomas, era muy pequeño, prácticamente se ha mantenido estable

a lo largo de tiempo. En consecuencia, es verdad que en este Estado multinivel en el que vivimos, los ayuntamientos han quedado al margen. Ha cambiado totalmente el panorama del reparto competencial y de financiación de los niveles de gobierno superior, y efectivamente las entidades locales tienen un régimen obsoleto desde el punto de vista jurídico, que hay que modificar”.

De una forma más concreta, los aspectos de financiación local aparecen en el discurso como uno de los ejes centrales de cambio para el poder local, aspecto este sobre el que se volverá en las siguientes sesiones. Para PPF la dimensión económico-financiera supone una cuestión relevante ya que “la realidad municipal es tan variada que sea cual sea el tema que se aborde (desde los órganos de gobierno a las competencias que asumen, o a la financiación que reciben), la situación es tan variopinta y heterogénea, que es difícil que se trabaje con un único esquema. Se puede pensar en algún modelo en lo que se refiere a las formas de gobierno, si se potencia la figura del alcalde o no,..., pero cuando se habla de financiación hay una realidad económica que es evidente, ya que incluso dentro de las Comunidades Autónomas hay muchas desigualdades en lo que se refiere a las bases fiscales con las que operar, con lo cual siempre hace falta alguna intervención vía subvención desde el Estado, destinada a establecer unos parámetros de igualdad mínimos, una prestación de servicios básicos. Pero si descendemos al ámbito local, las diferencias son bestiales. Entonces, ya no es sólo que los municipios ejerzan sus competencias y suban los tipos máximos en el margen que deja la ley, que poco más pueden hacer, o establezcan tasas mayores, el problema es que no tienen bases sobre las que actuar. En municipios en los que apenas tienen ciudadanos, o viven en el mundo rural con apenas ingresos declarados, etc., sistemas como, por ejemplo, el de participación en los ingresos recaudados por el municipio, o recargos en el municipio, no resuelven el problema financiero básico. Estos municipios no tienen recursos para prestar los servicios fundamentales. En consecuencia, es verdad que tenemos un marco constitucional lo suficientemente amplio como para permitir modificaciones, tanto en el régimen de la administración del gobierno municipal, como en el régimen financiero, y dentro de un esquema estatutario, independientemente de que se reforme y se haga alguna apuesta específica por fórmulas de asociacionismo municipal o de constitución de entes de un mismo nivel que agrupen a los municipios que no pueden prestar servicios por sí mismos. La verdad es que hay que entrar a fondo en el marco legislativo, cosa que efectivamente parece que se va a hacer ahora que se ha recuperado el Libro Blanco, que había quedado aparcado tras la dimisión de Jordi Sevilla; y parece que se quiere hacer próximamente. Evidentemente, a partir de ahí, hay que adaptar esa Ley de Bases a la realidad gallega, porque el marco está realmente obsoleto y el tema de la financiación, en cambio, es más complejo. Porque la cuestión de la financiación es clave, insisto, y no sólo por las diferentes composiciones de las

bases fiscales que hay en cada municipio, no sólo por los servicios que prestan, ni sólo por las insuficiencias de las diputaciones... si no, incluso, por la necesidad de la restructuración del mapa municipal y la acomodación en términos de eficiencia de los servicios que se prestan a los distintos niveles territoriales. Todo eso es más complejo y requiere más tiempo, pensarlo mejor. Porque en el fondo, la pregunta es la que nos llevamos haciendo desde hace treinta años, ¿cuál es el papel dentro de un Estado fuertemente descentralizado, a nivel autonómico, de los gobiernos municipales?; ¿realmente hay interés por potenciar el gobierno local?; y en el caso de que esto sea así, ¿a costa de quién?, tanto en términos de competencias, como en términos de económicos. Esas preguntas están sin resolver y tampoco parece que se atisbe, más allá de la retórica a favor de la autonomía municipal, una solución genérica que todo el mundo acepte, siquiera entre territorios, Comunidades Autónomas, si no, incluso, dentro de ellas. En los propios partidos políticos, el grado de disenso es tan fuerte que no se consigue el consenso en el seno de sus estructuras territoriales, no digamos entre los propios partidos”.

Situada la financiación en el marco general del desarrollo local en estas últimas décadas, la cuestión debe ser abordada desde la implicación, la corresponsabilidad local, y esta visión debe ser planteada por aquellos que han tenido responsabilidades directas en la gestión del gobierno y la administración local, como es el caso de Mabel Cabezas Enríquez (MCE), ex-alcalde de Ourense. Para una persona que ha sido alcalde de uno de los siete grandes municipios de Galicia, la sensación es que “los alcaldes hemos tenido que torear muchos toros que alguien ha soltado sin que nos correspondiese a nosotros darle los pases, ni siquiera ponerlos en suerte”. Bajo su perspectiva basada en la experiencia de electo local después de “doce años de historia municipal en diferentes administraciones se sigue diciendo lo mismo, porque no se ha avanzado para nada, se ha avanzado mucho en la política autonómica, pero no en el municipalismo. Sí han cambiado las cosas, es verdad, han evolucionado, pero a nivel de lo que son las competencias y la fiscalidad local, no ha cambiado absolutamente nada”. Una solución definitiva para la cuestión local pasaría por introducir su debate y soluciones en la política nacional, de forma que “en el momento que exista entendimiento y se admita la alternancia en el poder, pues posiblemente se tomen decisiones diferentes a la que se han tomado hasta ahora, y que se pongan de acuerdo los grandes partidos para determinadas modificaciones que en este país son necesarias”.

Desde este planteamiento es posible distinguir dos posiciones, dos visiones complementarias sobre el mundo local, el de aquellos que lo ven “desde fuera”, como expertos, como legisladores autonómicos o estatales, o como teóricos; y el de aquellos otros que han debido tomar decisiones desde el centro del “poder local”,

desde sus sedes, sus instituciones, con sus compañeros de ejecutivo y con los técnicos locales... al final, rindiendo cuentas ante los ciudadanos, sus vecinos y electores. Y, sin embargo, esta visión recrea un escenario crítico con el mundo local y con los actores que en él intervienen en la escena pública y sociopolítica; escenario que se mantiene inmóvil, estático desde la aprobación de la Constitución de 1987. El planteamiento anterior es resumido por MCE de forma clara: "recuerdo que celebramos no hace mucho los veinticinco años de los ayuntamientos democráticos en la FEMP; era Presidente en aquel momento Paco Vázquez. Yo he vivido la FEMP también prácticamente, en los últimos diez años, y algo que sucede en la vida local es que llevamos años y años hablando de lo mismo sin que se resuelva nada. Además se da una circunstancia especial y es que allí estábamos de acuerdo en casi todo. Recuerdo que en el Senado, en la Comisión de Entes Locales, que primero empezó no siendo legislativa y luego si lo fue, no fuimos capaces de cambiar algo por pequeño que fuera. Todos los grupos políticos no poníamos siempre de acuerdo en los textos de las mociones, cualquier aportación parlamentaria que hacíamos tenía el consenso de todos los grupos políticos, incluidos grupos políticos nacionalistas catalanes, vascos, etc. Todos estábamos de acuerdo en solicitar del Gobierno en materia de financiación, un cambio de la ley; todos estábamos de acuerdo en materia de Pacto Local; en la modificación de la Ley de Administración Local que estaba obsoleta; en la Ley de grandes ciudades que no contribuyó en prácticamente nada. Esto sucedía así, pero cuando trasladábamos nuestros acuerdos unánimes al Gobierno, nada se hacía. No interesábamos". Y es que, abundando en este planteamiento, JMLR afirma que "ni la Administración del Estado, ni la Autónoma tienen clara la política local. Es más la temen, la rehúyen, lo que ha dificultado adoptar decisiones. No es casual que no se haya podido aprobar la Ley de Bases ni, como consecuencia, una nueva LALGA. Cuando digo que las demás administraciones le tienen temor al mundo local, me refiero a los ministerios y consellerías de Economía, y de las grandes infraestructuras. Es el temor a verse inmersos en una guerra de múltiples posiciones y niveles, que al final no les permite tener una estrategia ni lograr un consenso. Esto se ha visto, por ejemplo, cuando se ha intentado modificar la financiación local; Hacienda dibuja siempre un panorama tan complejo que empiezas a ver la dificultad conceptual que tienen con los municipios. Y ahí el mundo local no ayuda, cuando trata de aparecer como una única voz, siendo tan distinto internamente..., lo que defiende Madrid no tiene nada que ver con lo que necesita Negueira de Ramuín, que es nuestro municipio más pequeño". Pero es que además, hay recelos dentro del mismo municipalismo que lo debilita ante el resto de actores, como señala MCE "Hay miedo y no hay unidad interna dentro del municipalismo".

Esta agri dulce sensación de haber sido partícipes desde el poder local de una parte de la historia democrática de España, es compartida con aquella otra que vis-

lumbraba la posibilidad de que nuestra democracia plural hubiera podido ser construida desde otro paradigma más intergubernamental y multinivel (por no emplear el concepto federal, de gran aversión por parte de los políticos más jacobinos), en el que la dimensión de la cooperación en red entre niveles de gobierno hubiera estado presente más allá de los textos legales y los principios jurídicos básicos de coordinación y colaboración (Zafra, 2004: 135-148). La cuestión es que, el resto de poderes del Estado, especialmente la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, así como los partidos políticos que integran ambos ejecutivos y legislativos, han preferido el consenso en torno al medio ambiente, la política antiterrorista o la sanidad y las pensiones, antes que desarrollar un escenario de negociación de ámbito estatal en el que los tres niveles de gobierno, de forma conjunta, fueran capaces de articular la agenda de las políticas de bienestar en España. Esto, en definitiva, no ha sido posible tal y como reconoce MCE: “todos estábamos de acuerdo, pero ningún gobierno, de ningún color político hacía caso a las demandas, que eran unánimes, cuando sí se hacía caso a otras demandas que se discutían en el Parlamento y en el Senado, que no tenían ese consenso. Esto demostraba que con este tema ocurría algo grave. Si aquello en lo que todos estamos de acuerdo que había que pedir al Gobierno, no era atendido, asumiendo el Ejecutivo otras cosas que no tenían ese mismo consenso, es que, efectivamente estaba sucediendo algo grave”.

Y es desde la dimensión jurídica e institucional a través de la cual se podía haber iniciado el diseño de una nueva agenda local, que integrara los aspectos normativos (ordenamiento jurídico de bases y de desarrollo) con los políticos (consensos territoriales), además de las políticas públicas (sucesivos Pactos Locales autonómicos). Nuevamente MCE se encarga de recordarnos que “estamos ante un marco jurídico que no resuelve nada, no están establecidas las competencias reales de cada una de las administraciones, sobre todo de las autonómicas y las locales, y no existe interés en establecerlas, porque eso supone un cambio en todos los aspectos: de carácter económico en todas aquellas partidas presupuestarias que están unidas a transferencias establecidas ya, y que hoy no asume una administración y sí la está asumiendo otra. Además, en relación con la administración local creo que existe tanta atomización, que la fuerza se diluye precisamente por ser un gran número de ayuntamientos con intereses dispares y en los que la población es algo que predetermina el que se asignen más recursos”.

En la raíz del “problema local” comenzamos a vislumbrar la dimensión política partidaria, los efectos de la “nacionalización” y la “regionalización” de la política local, como fenómeno ya estudiado por la Ciencia Política y reproducido a lo largo y ancho del mapa local español (Carrillo, 1991 y 1994: 1-34; Alba, 1997: 15-36; Brugué y Gomá, 1998: 15-23; Márquez, 2006: 5-61). Un elemento más que sumar

al mapa multinivel del Estado, que deja tras de sí la consolidación de las asimetrías territoriales, para MCE con claras consecuencias sobre el poder local en Galicia: “nunca un colectivo tan grande, desde el punto de vista de la administración, ha tenido tan poca fuerza..., 8.000 ayuntamientos. Si no tuviéramos 8.000 ayuntamientos en este país, y en Galicia en lugar de 315 fuésemos 70 ayuntamientos, seguramente seríamos capaces de cambiar las cosas”.

La unión hace la fuerza, pero esta premisa se tiene que dar en un colectivo como el local, donde su número más que reforzar, debilita las posiciones del conjunto del poder local ante el resto de poderes del Estado. Y sin esta fuerza, los 8.113 municipios españoles y sus provincias (a excepción de las forales, por cuestiones obvias), no son capaces ni de forma individual ni de forma agrupada a través de sus asociaciones corporativas, de concertar agendas políticas, de incidir en líneas de acción política, en la formulación de políticas públicas...

Parangonando la situación de debilidad institucional y del poder local con el escenario internacional de la Unión Europea en los años 70 y 80, parece cada vez más claro que si a día de hoy Henry Kissinger tuviera que llamar al máximo responsable del municipalismo en España, no sabría qué teléfono marcar (o a que correo electrónico enviar el mensaje). Porque las redes de asociaciones son cada vez más diversas y numerosas (Rodríguez, 2002), pero también más débiles en capacidad de interlocución; fragmentadas en arenas de políticas públicas, algunas hiperespecializadas y de carácter sectorial, mientras que las de carácter generalista (federaciones de municipios de ámbito autonómico) han ido perdiendo espacios frente a las Comunidades Autónomas en la negociación de las reivindicaciones del mundo local. Oportunidades que han ido desapareciendo de la agenda política, dejando tras de sí instituciones que van a remolque de las agendas de otros niveles de gobierno y de los partidos políticos de ámbito estatal (cuando no de los nacionalistas, que reproducen este esquema en Cataluña o que siguen su propia “senda de dependencia” en Euskadi).

El resultado es que el mundo local cada vez es más complejo (Brugué y Gomá, 1998: 25-35; 2008: 265-284), mientras que su marco normativo e institucional sigue siendo el mismo. Para MCE, “el tratamiento hoy no puede ser el mismo, legislativamente hablando, en ayuntamientos grandes, medianos o pequeños; por eso se ha hecho una legislación de grandes ciudades, que, por cierto, no ha resuelto nada, porque luego resulta que grandes ciudades también lo somos ayuntamientos que tenemos 108.000 habitantes, cuando no somos una gran ciudad porque los problemas del ayuntamiento de Ourense o Lugo, no son los mismos que el de Vigo o A Coruña, y ya no voy a decir que el de Madrid o que el de Valencia, Sevilla o Barcelona”.

Y de esta situación son corresponsables los sucesivos gobiernos del Estado y de las Comunidades Autónomas, que por el contrario, si se han consolidado como “mesogobiernos” (Gallego y Subirats, 2002: 3-27); en España, donde se practica cada vez más un “juego de suma cero”, en el que los que han perdido (y lo siguen haciendo) son los gobiernos locales (Carrillo, 1991). MCE lo relata de la siguiente forma: “Yo creo que esta es una de las asignaturas pendientes que tiene este país. Hoy no le hables a las Comunidades Autónomas de plantearse transferencias con los ayuntamientos, porque creo que hemos pasado de que nos catalogasen como administraciones mayores de edad, con todo lo que ha pasado en este país en estos últimos años, a no serlo”.

Toda vez que los gobiernos locales han perdido el “tren del Estado del bienestar” (Carrillo, 1994: 1-34), lo que no ha ocurrido en los países escandinavos (Carrillo, 2002: 315-338; Rodríguez, 2005), se constata su ausencia en la definición de la agenda de prestación de servicios de bienestar a la ciudadanía, aunque no de su implementación, inducida directamente bien por las Comunidades Autónomas, bien por la necesidad de asumir las demandas ciudadanas, en forma de “competencias impropias” (Márquez, 2006: 5-61; FEMP, 2006). La situación actual no deja demasiados márgenes a un poder local que apenas tiene fuerzas para mantener su “m musculatura” de representación y participación (a excepción de las grandes ciudades), y que permanentemente gira su vista hacia las Comunidades Autónomas en un monólogo repetitivo, centrado en la aportación a los municipios de subvenciones condicionadas. Las palabras de MCE son claras en este sentido: “Porque en aquellos temas en los que las competencias eran de las Comunidades Autónomas, habríamos tenido que plantearnos si deseamos asumir las competencias, o no. O decidir si tiene que ser una administración de mayor tamaño la que tenga esa capacidad de actuación y no los ayuntamientos, o qué ayuntamientos las tiene que tener y qué otros no. Se han introducido elementos nuevos en el debate que pueden debilitar la legítima reivindicación de los ayuntamientos durante tantos años, para tener una capacidad ejecutoria y competencial completamente clara y definida, y a lo mejor en eso estamos más debilitados. Pero sí, está claro que en los últimos 30 años no se ha evolucionado nada en relación con la Administración local, y yo veo cada vez más difícil el que suceda”.

Los diagnósticos sobre el gobierno local son claros, por lo que lo más complicado es plantear un diseño del poder territorial radicalmente diferente del que se ha sostenido en España en los últimos treinta años. Tan sólo se otean algunos “brotes verdes” en el camino de una nueva institucionalidad local, que podrían tener su origen en los documentos preparatorios “post-pacto local” que han tenido (y tienen) lugar en el marco de la reforma del régimen del gobierno local en España, iniciada

en el año 2004, y plasmada en el “Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local” (2005). Para MCE este documento “podía servir de base para profundizar en la reforma local, pero el gran problema de las administraciones locales es la financiación, y recuerdo que no tocaba ese tema, prácticamente para nada. Es algo que hay que introducir como un elemento fundamental a la hora de hablar de los aspectos legislativos que se quieren acometer en materia local”.

La misma piedra (la financiación) en el mismo camino (el cambio local), un nuevo intento fallido de incorporar al mundo local, a sus municipios, a sus provincias a la senda multinivel en una España de las Autonomías y una Europa “alargada”. Experiencia que, como destaca Pablo González Mariñas (PGM), no ha sido aprendida de las lecciones de la historia reciente, y de la que tampoco se han extraído conclusiones prácticas para el poder local en Galicia. Porque para PGM existen dos ámbitos territoriales de análisis necesariamente conectados: el estatal y el gallego, que la historia se ha encargado de separar, de dividir, ya que “en el siglo XIX, la lucha entre los poderes centrales y los ayuntamientos se explica según el “turnismo” político de progresistas o no progresistas, conservadores o no conservadores, de quién nombraba los alcaldes; si ganaban unos, los alcaldes eran elegidos y si ganaban otros, el jefe político nombraba los alcaldes”. De entonces a ahora, dos siglos después, la path dependence local consolida la debilidad institucional del poder local, ya que, según PGM, “no hemos sido capaces de construir o articular debidamente la Administración Local, los entes locales, en ese esquema. Como el tema era muy político, si uno echa un vistazo a las sentencias del Tribunal Constitucional, pues verá que todo el esfuerzo es delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y los entes locales allá se las apañen, nadie les hace caso. Es un poco lo que está detrás del Pacto local, pero nadie le “hinca el diente” a esa cuestión, y los entes locales sobreviven como pueden”.

PGM sitúa parte de la responsabilidad del nuevo escenario local en la escasa adaptación de sus normas a los nuevos retos de los gobiernos locales “¿realmente estamos en un régimen local muy uniforme, tanto para grandes como para pequeños ayuntamientos, como es uniforme también respecto a las Comunidades Autónomas?”. Por supuesto, a la (re)construcción de un Estado multinivel (igualmente local, claro), que supo aprovechar parcialmente la oportunidad de la democracia, y que descuidó la dimensión política y de gestión de uno de sus actores más dinámicos. PGM recupera aquí el “juego de suma cero” autonomista, y la oportunidad perdida por falta de “interiorización” del gobierno local (González Mariñas, 1998) en las estructuras político-administrativas autonómicas: “Hoy se habla mucho de “internalización” o “interiorización” del régimen local en las Comunidades Autónomas. Si atendemos otra vez a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, podemos ver

cómo las sentencias que se han ido produciendo en esta materia, dejan a las Comunidades Autónomas una muy reducida libertad para regular y organizar el ámbito local. En mi opinión, esa legislación local del Estado, que llamamos básica, es en exceso minuciosa. Esta legislación de régimen local está obedeciendo, además y como tantas otras, a la confusión de dos conceptos distintos, como son el de las leyes básicas y las leyes marco. Yo creo que el Estado pretende convertir las leyes básicas en leyes marco. Todos sabemos que cuando la Constitución atribuye al Estado competencia para dictar "legislación básica" en una determinada materia, entonces al Estado le corresponde un "trozo", una parte de la competencia sobre la misma, y a las Comunidades Autónomas otro "trozo" de competencia sobre la misma materia. Sin embargo, últimamente se habla con toda naturalidad de que las Comunidades Autónomas "desarrollarán" las leyes de bases. He aquí la interesada confusión que se introduce, porque las leyes básicas no se desarrollan, se complementan en uso de propia competencia autonómica. Las que sí se desarrollan son las leyes marco, porque éstas, a diferencia de la legislación básica, operan sobre competencias exclusivas del Estado, que este cede a su voluntad y parcialmente a las Comunidades Autónomas, lo que justifica que éstas queden mucho más atadas a la norma estatal en su "desarrollo". Transformar leyes básicas en leyes marco constituye un hábil procedimiento para centralizar aún más la producción normativa". Según PGM, para el caso concreto de Galicia, existe una lógica comparada que permite aprender de experiencias en este camino: "Si vamos al Estatuto Catalán, ellos intentan esa internalización, propósito que choca con la tradicional atribución a los entes locales de un carácter o naturaleza "bifronte", entes en parte locales y en parte estatales. El nuevo Estatuto de Cataluña da pasos dirigidos a romper esa dimensión bipolar y por eso declara, un tanto enfáticamente, que los entes locales forman parte del entramado institucional de la Generalitat. Es una proclamación que se contiene en el artículo 2, y que manifiesta una decidida voluntad política de asumir desde la Generalitat el régimen local, superando las limitaciones de una legislación básica muy estricta. Veremos como puede terminar el asunto, pues las resistencias estatales a la internalización han sido siempre, y lo siguen siendo, muy fuertes. Los entes locales han ido viviendo sometidos a un régimen muy uniforme en todos los sentidos, municipios, provincias y entidades locales menores. Basta echar un vistazo a la historia legislativa que cuenta con todo detalle Adolfo Posada, para comprobar la continuidad y persistencia de esta tendencia uniformadora. Y claro, al no cambiarse el sistema por otro, las Comunidades Autónomas que tienen entidades locales "propias", lo que han hecho es una superposición de niveles tremenda. En Galicia tenemos de todo, mucho y de todo..., aunque al final no tengamos nada eficaz y funcional. Tenemos parroquias, municipios, comarcas, Comunidad Autónoma, Estado y hasta entidades locales menores, que -digo yo- aquí tendrían que ser parroquias, de querer ser autóctonas. Hay así dos sistemas solapados. El poder central defiende

el suyo, lo que es tanto como defender, férreamente por cierto, las provincias y municipios y las Comunidades Autónomas que cuentan con entidades propias luchan por institucionalizarlas, pero tropiezan con muchos obstáculos, entre ellos un Tribunal Constitucional muy cerrado a esa descentralización autonómica de lo local; lo ocurrido con la famosa sentencia sobre las comarcas en Galicia es bien demostrativo de lo que digo. Las Comunidades Autónomas a veces “cuelan” veguerías, parroquias con personalidad propia, pero claro, eso no acaba de funcionar. En ese plano es también realmente muy lamentable lo que está pasando con las bases mismas de la concepción de lo local y sus competencias: una legislación antigua construida sobre el concepto de interés, intereses locales, intereses provinciales; y luego, por el sistema de las competencias “universales”, los ayuntamientos tienen todos, en efecto, unas competencias “oceánicas”: les compete todo lo que sea de interés local. Esto no puede ser, y aun encima, yo creo que malévolamente, se les dan más competencias para que así se ahoguen más y tengan más dependencia económica y política respecto de la entidad territorial superior. Pretendiendo halagarles, al menos aparentemente, se les atribuye en la ley por ejemplo la recogida selectiva de “lixo”. Eso es algo que muchos de ellos no pueden afrontar económicamente y caen de manera inevitable en la subvención, en la dependencia política, se deteriora la autonomía local... en fin estamos muy mal. Y por si esto fuera poco, los ayuntamientos deben afrontar, “velis nolis”, las llamadas “competencias impropias”, porque la presión vecinal así lo exige de la autoridad que tienen más cerca.

Habría que tener en cuenta también la práctica inexistencia, el no uso de técnicas delegativas y traslativas desde las Comunidades Autónomas. Sobre esto habría que reflexionar, desde muchas perspectivas. El Estatuto de Autonomía prevé esa utilización como algo natural al sistema global autonómico. Pero el tema tiene muchas vertientes discutibles. Por un lado, acabo de aludir a la incapacidad o inoperancia de muchos de nuestros ayuntamientos, que no podrían gestionar con eficacia esas delegaciones o encomiendas de gestión y menos aún la transferencia permanente de competencias. No es sólo que la Comunidad Autónoma no quiera “soltar poder”, cosa que a nadie gusta, sino esa otra realidad innegable. Sinceramente, sería una temeridad en muchos casos. Pienso, por ejemplo, en el urbanismo. Yo no lo pondría en manos de los municipios, al menos de los pequeños municipios, tal como están. Y no hablo ahora de especulación ni de corrupción, aunque también podría hacerse, sino simplemente de carencia de medios técnicos.

Bueno, perdonad este desordenado excursus, que si cabe puede tener la virtud de apuntar cuestiones para continuar nuestra conversación. El panorama es como es. Y habría mucho que hablar de la existencia o no de una verdadera voluntad de cambiarlo, de situar nuestro mundo local en otras coordenadas institucionales y funcio-

nales. En Galicia se hizo en 1997 una Ley que se denomina “Ley de Administración local de Galicia”, a la que ya habéis aludido antes. Pues bien, yo la llamo siempre “Ley de Administración de las Entidades Locales del Estado en Galicia”, porque resulta que trata de la provincia, del municipio y de entidades locales menores (que, como sabéis, son nueve en Galicia), pero no habla para nada de las parroquias ni de las comarcas, a pesar de lo claro que es en este punto el Estatuto. Es posible que lo que se quiera por muchos es que el tiempo haga su labor, que el despoblamiento del interior, la concentración de la producción y las personas en áreas urbanas y demás factores lleve a cabo una “deforestación” institucional radical: que vayan muriendo estas entidades que se llamaban “células básicas” de la comunidad; en definitiva, que ya no tenga sentido plantearse su existencia y redimensionamiento vitalizador de la vida local. Sería una lástima, pero me lo temo”.

La primera conclusión sobre el cambio local en Galicia, la esperada transformación de su planta territorial, la incorporación de las ciudades y villas a la gobernanza local gallega (Rodríguez, 2009), no se hace esperar tras este primer encuentro entre expertos. Para MCE, este marco institucional y el régimen local es deudor de un gran “minifundismo mental” que la ciudadanía impulsa, que introducen los partidos políticos en sus estructuras de poder (estatal-regional, e incluso local). ¿Qué produce este efecto en el sistema institucional y normativo?, a nuestro entender, una cierta anomia, un isomorfismo normativo en el Estado y las Comunidades Autónomas y una desestructuración legal fruto de la gran cantidad de legislación que sobre este nivel de gobierno aplica el resultado del bifrontismo (también el “trifrontismo” de la UE), consolidado después de treinta años. En definitiva, nos encontramos en Galicia una desestructuración de su territorio, que provoca una situación de baja institucionalización y débil posición del municipalismo, en el conjunto de actores multinivel de la Comunidad Autónoma; una, en definitiva, “minoría de edad” que no permite sino construir un poder local de bajo perfil.



CAPÍTULO 2

DE LA COMPETENCIA LOCAL TERRITORIAL A LA “COOMPETENCIA” GLOCAL

La resultante organizativa de la baja institucionalización local y la anomia normativa en materia de régimen local, consolida una desestructuración del territorio, que tras dos mil años de historia, deja tras de sí un municipalismo de baja intensidad (González Mariñas y López Mira, 2004: 59-100), que no ha sido capaz, por ejemplo, de reforzar las instituciones locales propias, como la comarca y la parroquia (López Mira, 2000), permitiendo, en los últimos doscientos años la entrada de los municipios de tradición francesa, así como la construcción de un régimen local ex novo en una Galicia que sigue sin definir su modelo territorial, en consecuencia, sin integrar a sus actores locales de forma decidida en el conjunto del sistema institucional.

Experiencias que avalen este planteamiento las encontramos documentadas, entre otras, en estudios clásicos sobre los concellos gallegos, las parroquias y las comarcas, como los de Fariña Jamarido (1990), o más recientes como los de Pablo González Mariñas (2009: 317-328), Álvaro Xosé López Mira (2000 y 2009: 309-316), Rodríguez (2009: 205-223). Las resistencias de las estructuras centrales (Administración General del Estado, vía Tribunal Constitucional), así como de las neocentrales (Xunta de Galicia), no han hecho más que confirmar aquella máxima de “a cada pueblo su ayuntamiento” que irrumpió con fuerza en las Cortes de Cádiz de 1812, que se ratificó con la división provincial de 1833, y que ha sido confirmada década tras década por las estructuras de poder de los partidos políticos de ámbito nacional, grandes motores de su impulso y consolidación (no hay que olvidarlo), a lo largo de los procesos constituyentes del siglo XIX, y de las alternancias de períodos monárquicos, dictatoriales y democráticos de estos dos últimos siglos.

¿Qué panorama nos deja en Galicia esta evolución de entidades territoriales y no territoriales, consagrada en la CE y en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, de la que la Ley de Administración Local de Galicia de 1997 hace un seguidismo normativo?. Consecuencias tales como:

- La ausencia de un modelo territorial compartido por el poder local y autonómico en cada territorio, que hace que en algunas Comunidades

Autónomas, casi 30 años después de la aprobación de su Estatuto de Autonomía sigan buscando alternativas a su organización territorial (es el caso de Galicia y las Directrices de Ordenación del Territorio, recientemente aprobadas en 2010);

- el refuerzo de un modelo de poder provincial de carácter decimonónico, con algunas excepciones (Varela, 2006: 35-55);

- la construcción de una realidad local de carácter urbano en Galicia (Méndez Romeu, 2006: 3-4), que mantiene su idiosincrasia rural y una dispersión de núcleos de población única en España (y en Europa);

la desaparición de las parroquias del desarrollo estatutario y su falta de adecuación a las realidades urbano-rurales como células de participación democrática, cogestión de servicios en grandes ciudades, etcétera;

- la desaparición "de iure" de las comarcas en el régimen local de 1997, así como la inadaptación de estas estructuras de gestión de la Xunta de Galicia en su organización periférica como nivel óptimo de prestación de servicios;

- el hiperdesarrollo de la fórmula supralocal "mancomunidades" en detrimento de otras soluciones más funcionales (consorcios), y sus limitados resultados en materia de gestión de servicios públicos locales (Márquez, 2004: 423-543 y 2006: 5-61; Ferreira, 2008: 47-60);

- la escasa presencia de redes y fórmulas de asociacionismo de carácter no prestacional (González Mariñas, 2009: 175-214; Varela y Ramos, 2009: 103-133);

- así como la limitada adaptación del poder local a las realidades cambiantes de las redes de la globalización, tanto en el ámbito europeo como en el mundial (Varela, 2008: 123-153), lo que impide a los municipios adaptarse de forma ágil a las estrategias de la Unión Europea para las próximas décadas.

Nuevamente los diagnósticos están claros y son conocidos, pero las soluciones políticas (y aquí reside la raíz del problema) no se han puesto en marcha..., más bien todo lo contrario.

La confusión territorial, la debilidad institucional, el juego de poder entre partidos políticos en los diversos niveles de gobierno en los que tienen ocasión de participar y tomar decisiones sobre qué y qué no debe configurar el mapa del gobierno y

las administraciones locales en Galicia, no anima a los ciudadanos a pensar en una administración local más allá de su ayuntamiento. Tampoco a los poderes económico-financieros que tienen claro su público-objetivo: Diputaciones, grandes ciudades y villas o ciudades intermedias, donde hay población y, en consecuencia, acceso a subvenciones, así como capacidad para conceder créditos y participar en la economía local desde las externalizaciones, contractualizaciones o subcontrataciones (García, Ramió y Salvador, 2007). En su caso, la sociedad civil organizada sigue los mismos patrones de relación neocorporativa con los municipios que la que tiene lugar entre los actores públicos multinivel, pautas recogidas en el modelo latino de capital social (Márquez, 2006: 5-61) que ratifican un modelo cerrado y escasamente pluralista de toma de decisiones públicas centrado en actuaciones basadas en la cultura de la subvención, lo que produce una ausencia de rendición de cuentas y un bajo nivel de transparencia pública, en definitiva, una deficiente calidad democrática (Aguilar, 2006; Bovaird, Loeffler y Parrado, 2005: 30-60). Finalmente, los medios de comunicación social cierran el "círculo virtuoso" (agenda-setting; Carrillo y Tamayo, 2008: 193-215), retroalimentando a los poderes políticos y económicos, realizando labores de amplificación de las actividades de los equipos de gobiernos local, o, en su defecto, apoyando campañas en contra de los mismos, siempre bajo la lógica de "sólo quién paga, es noticia".

¿Es este un panorama demasiado pesimista en el ámbito local?, ¿estamos ante un camino sin retorno para los municipios?, ¿existen soluciones a los problemas de la organización territorial local en Galicia?, ¿y al ejercicio de la política y la administración local?. La respuesta tiene que ser necesariamente afirmativa, por lo que se debe situar el debate sobre quién define este problema local, qué está(n) dispuesto(s) a aportar y cuáles son las figuras territoriales y no territoriales sobre las que habría que apostar, así como los nuevos escenarios de cooperación en red en Galicia, en la Euroregión Galicia-Portugal y en Europa.

La segunda sesión del proyecto "CLAVES PARA REPENSAR EL GOBIERNO LOCAL EN GALICIA: HORIZONTE EUROPA 2020", obliga a los expertos a situarse ante un futuro incierto, pero sobre el que es necesario realizar un ejercicio de buena prospectiva (Innerarity, 2009) con el fin de ganar posiciones ante escenarios complejos, en red, restrictivos en lo económico y altamente competitivos en lo socioeconómico. Porque en la Unión Europea, y en su arquitectura de gobernanza multinivel, hay opciones para los gobiernos locales gallegos (Comité de las Regiones, 2009); alternativas que tienen coste político, pero soluciones para sus problemas de definición de actores, número, misión, objetivos, funciones y rendimiento, que deben ofrecer a la ciudadanía en forma de una agenda pública y política coherente, integrada y responsable.

Para PGM las figuras tradicionales del régimen local gallego sólo tienen futuro si se adoptan estrategias de organización territorial globales, por lo que subraya, "creo que no podemos abordar las cosas separadamente: es imposible tratar constructivamente el tema parroquial sin considerar el nivel municipal, como es imposible resolver el tema de las comarcas sin afrontar la cuestión provincial. Son cuestiones que se imbrican inevitablemente y que deben tratarse desde una observación y sistemática global". Y esto implica asumir la tradición local, actualizando su sentido en el nuevo escenario territorial, pero siempre desde el régimen local; para PGM "en mi esquema teórico ideal, que mezcla aspectos de tradición de nuestro territorio y distribución poblacional, iría a un modelo comarcal, no con cincuenta y tantas comarcas como figuran en el Mapa Comarcal de Precedo Ledo, que se asemejan mucho a las comarcas de los históricos partidos judiciales o incluso a las previstas en los estudios de Dantín Cereceda de 1917; mantenemos incluso la romántica idea del "comarcalismo natural", esas comarcas naturales tradicionales que no tienen demasiado que ver con los flujos económicos de hoy en día y que incluso dejaban no man's lands, espacios en blanco, no incluidos en ninguna circunscripción. Creo que habría que hacer las cosas de otra manera y desde otros postulados: menos comarcas, pero comarcas fuertes y amplias, con vocación sustitutoria de las provincias". Para PGM la "frustración comarcal" de las últimas dos décadas debe dejar paso a decisiones políticas del Ejecutivo Autonómico, por ejemplo a través de la propuesta de una nueva Ley de Administración Local de Galicia, consciente y responsable de nuestras peculiaridades, que establezca "las comarcas gallegas como entidades de carácter territorial, con personalidad jurídica propia. Los catalanes emprendieron estatutariamente ese camino de recuperación, que puede y debe reforzar no sólo la identidad territorial propia, sino también la eficacia, la eficiencia y la funcionalidad práctica del sistema". Este planteamiento es seguido por el resto de expertos, como PPF, que entiende que "la comarca tiene sentido si cambiamos el modelo, es decir, en un modelo en el que hay diputaciones y ayuntamientos muy pequeños no tiene sentido volver a establecer la comarca, y la mejor prueba de todo es el fracaso que ha tenido la comarcalización". MCE confirma el diagnóstico "La comarca sólo tiene un sentido positivo, y es que la misma fidelización que se hace del pequeño municipio, se hace también de su comarca", y va un poco más allá "yo reduciría el número de ayuntamientos y establecería estas u otras comarcas diferentes que podría establecer su propia orografía. Las complejidades que pueda haber en Galicia, hacen de ella un espacio para la comarcalización mucho más interesante que otros territorios que son más homogéneos. Nosotros somos menos homogéneos, lo cual te permite esa fidelización por espacio y por determinadas circunstancias... es decir una ruptura mental con tu ayuntamiento es menos ruptura mental si al final lo que haces es vincularte a tu comarca de siempre y que ese espacio defina tu ámbito administrativo". La razón de que no se haya avanzado en este modelo, de raíz local, es mencionada por PGM:

“no hemos dado nunca ese salto de aproximar la organización político-territorial a la realidad social. Es el drama de Galicia, uno más, porque hemos aceptado unas divisiones que venían de Javier de Burgos y mamaban a los pechos de los intereses centralizadores del Estado; y nunca hemos tenido la gallardía de decir “vamos a hacer esto, vamos a adaptar nuestro cuerpo institucional a nuestro cuerpo social real”. Estamos borbónicamente disfrazados; llevamos una “mascara orgánico administrativa” sobrepuesta a nuestro rostro real. Y no parecemos dispuestos a dotarnos de un traje organizativo que se ajuste a nuestro torso y haga que nos sintámonos cómodos en la articulación de nuestra convivencia. ¿Cabe una incomodidad mayor?”. JLMR asume una posición contraria en relación con la comarca porque para él “la comarca es un concepto decimonónico que no está ligado en absoluto a una administración moderna, que podría tener sentido en la Galicia agraria de la época, pero que hoy ha desaparecido completamente. De hecho las Directrices de Ordenación del Territorio, tanto en su versión inicial (Gobiernos de Fraga), como en la penúltima versión del gobierno del PSdG-PSOE (2005-2009), hablan de una planificación, un sistema más flexible partiendo de la constatación de que hay unos núcleos de población consolidada en torno a los cuales se organiza la actividad económica, demográfica, y que puede servir como nodos, como centros de planificación. Pero luego, en la administración moderna sabemos que la unidad de planificación varía según la índole del servicio, no tiene nada que ver la planificación sanitaria con la judicial, o con la que se hace en los distritos forestales. Creo que ese concepto sirve de poco. Si consideramos los actuales niveles de la administración: autonómica, diputación, municipios, etc...., como son difícilmente modificables, no queda espacio para hacer algo más... El esquema de comarcalización se ha querido hacer superponiendo una visión de la administración a una visión del territorio basada en flujos de una economía agraria, las ferias, etc... que ha desaparecido. Hoy lo que define los territorios son los tiempos de desplazamiento, ni siquiera las distancias geográficas; es el tiempo real y eso es lo que va creando unos hinterlands de actuación o de influencia de las zonas más urbanas”.

Lo mismo ocurre con las parroquias, figura tradicional del espacio local gallego, que han sufrido el abandono político e institucional, que lleva a los expertos a rehuir el debate por estéril. Aunque PGM las considera como opción de descentralización en los territorios urbanos, complementando o incluso sustituyendo estructuras más recientes como los distritos que surgen de la Ley de “Grandes Ciudades” (en Galicia, Ley 4/2004, de 28 de junio, para la aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela del régimen de organización de los municipios de gran población).

En lo que si hay más consenso es en el diagnóstico sobre el resto de figu-

ras no territoriales, fundamentalmente mancomunidades y áreas metropolitanas, así como en las estructuras de organización y gestión de los servicios públicos locales, como es el caso de los consorcios locales. Ya fue comentada la existencia de un primer consenso en relación con la distinción entre mancomunidades y consorcios, así como su saturación e ineficacia en el caso de los primeros (Márquez, 2004 y 2006; Ferreira, 2008), lo que permite abrir oportunidades y posibilidades a otras figuras más "volátiles" basadas en redes de actores locales orientados a la prestación de servicios con carácter público-privado (Rama y Luaces, 2007). La palabra clave aquí es "geometría variable" (Márquez, 2004: 423-543), como comenta PPF, y la fórmula "consorcio" una "ventana de oportunidad" no sólo de gestión y política para abrir el debate sobre las Diputaciones Provinciales, ya que en palabras de MCE "el consorcio es consecuencia de la inoperancia de las diputaciones provinciales". El análisis de la eficiencia y la eficacia de este tipo de figuras, sigue estando presente porque pese a sus múltiples posibilidades, como modelos de organización y gestión de servicios públicos locales, la realidad en la dimensión del impacto de la mejora de los servicios a la ciudadanía es relativamente limitada. Así es destacado por JLMR, que identifica dos "modelos de éxito" en el caso de la Mancomunidad del Barbanza y en el Consorcio de las Mariñas. En todo caso, los cuatro expertos coinciden en señalar que los consorcios locales son una fórmula de futuro, mientras que las mancomunidades pertenecen a un modelo de gestión supralocal superado. Para MCE "el consorcio nace de una voluntad, entiendo yo, de promover algo específico y concreto desde un punto de vista más empresarial. La mancomunidad nace por la ineficacia de las diputaciones, para tratar de solventar determinados problemas que no son capaces de resolver individualmente una serie de municipios que luego resultan que están regidos por los mismos, y con las mismas carencias económicas que tienen individualmente, y por lo tanto la mancomunidad no funciona. ¿Qué más me da que la gestión de recogida de basura la lleve el ayuntamiento o la mancomunidad?, si al final no voy a pagar y lo que voy es a tener un servicio absolutamente deficitario".

Es evidente que pese a la trayectoria, experiencia y resultados, las opciones en materia de prestación de servicios (provisión o producción) siguen estando abiertas. La decisión depende de los responsables políticos locales que, en este caso, aprueban las figuras y se responsabilizan de su gestión y resultados. La dimensión política y de gestión entra de lleno en el debate sobre las soluciones normativas, en el momento en el que JLMR apunta que "el problema de las mancomunidades es el excesivo peso político, mientras que el consorcio se concibe como una entidad de gestión cuya normativa es muy flexible para permitir distintas fórmulas organizativas; la mancomunidad es una entidad en la que figuran directamente los cargos políticos, con lo que eso tiene de positivo y de negativo. Los políticos suelen estar implicados en muchas decisiones, pero no en la gestión. El mecanismo de voluntariedad difi-

culta la prestación de servicios en el tiempo, pues los cambios políticos producidos por las consultas electorales llevan aparejados cambios de personas y de grupos, decisiones de suspensión o retirada del ente, etc. De ahí que en Galicia donde están constituidas más de cuarenta mancomunidades, la mayoría no funcionan y algunas incluso arrastran problemas serios de deudas, por impago de cuotas". Más allá de este planteamiento, las soluciones funcionales pasarían por la racionalización de entidades, por la integración de soluciones organizativas jurídicamente adecuadas para la prestación de cada servicio, fórmulas que, en todo caso, no deberían ser "dilemáticas", como comenta JLMR, "con lo que esta fórmula flexible de la que hablo, por ejemplo una mancomunidad, podría constituir un consorcio para resolver el tema del transporte con participantes diferentes". Aún al contrario, sino ¿qué sentido tienen las diputaciones?, porque en palabras de MCE, "no debemos multiplicar las administraciones, si tenemos las diputaciones, estando o no de acuerdo y hablamos de otras competencias con otras responsabilidades, tienen que asumir el trabajo que no son capaces de realizar los pequeños municipios".

El discurrir del debate nos lleva a centrar el análisis en las Diputaciones Provinciales, que consideramos uno de los elementos centrales de la organización local y pieza clave en el puzle de la ordenación del territorio en Galicia. Más allá de la dialéctica jurídica, la garantía constitucional de la provincia (que no de la Diputación Provincial, como se ha podido comprobar a lo largo del proceso de construcción autonómico, en las Comunidades Autónomas uniprovinciales), y la oportunidad de su adaptación a las nuevas necesidades de los territorios y la ciudadanía, confirman que las Diputaciones Provinciales pueden jugar un papel importante en el futuro del desarrollo de los municipios. Quizás lo más destacado sería determinar qué papel, como identifica perfectamente PPF "creo que el papel de la Diputación es actuar en todo el territorio, la diputación funciona como una serie de redes de seguridad de servicios mínimos, que trata de garantizar que en todas partes al menos haya un mínimo, y no puede, digamos, primar una parte del territorio. A través de las mancomunidades y consorcios, que son organizaciones voluntarias de los propios municipios, se puede actuar sobre una parte del territorio mejorando un servicio público con respecto a ese mínimo que garantiza la Diputación". Sobre esta opción de prestación de servicios a ciudades medias o a inframunicipios, no hay consenso, sobre todo porque las grandes ciudades aportan fondos de sus impuestos a las arcas de las diputaciones, así como la legitimidad de sus representantes, de forma que el gobierno provincial no puede dejar de estar, o dejar de prestar servicios en las urbes. Este es el planteamiento que MCE enfatiza, basándose en la lógica de prestación de servicios de una ciudad como Ourense (108.000 habitantes) que necesita apoyo para la producción y para la provisión, de forma que algunos de ellos podrían ser prestados por la Diputación Provincial: "la prestación de servicios desde las dipu-

taciones se deben producir de una forma individual o comarcalizándolos. En todo caso, existen servicios que desde las grandes ciudades se prestan a un territorio que abarca más que su propio municipio, y es aquí donde las diputaciones, utilizándolas como excusa, no deberían de dejar de contribuir a su financiación, ya sea en el momento de ejecutar cualquier inversión, o su propia conservación”.

Tras el repaso a las figuras locales territoriales y no territoriales, el debate deriva hacia la lógica de la prestación de los servicios públicos, más allá de las cuestiones jurídico-formales (régimen local) o institucionales (poder local municipal y provincial). Es en este nuevo marco en el que PPF introduce los aspectos más básicos propios del federalismo (en el ámbito de la gestión y en el fiscal): “cualquier servicio público tiene distintos niveles de prestación, por ejemplo seguridad ciudadana, y tu puedes establecer un servicio homogéneo y, por ejemplo, ponerlo en el nivel más bajo, si quieres más económico en lo que es el coste directo del servicio, y ajustarlo al nivel de la capa de población que menos seguridad demanda; o lo puedes poner al servicio más alto. En el medio hay distintos niveles de prestación y unas diferencias de coste. Y hay una diferencia de satisfacción en lo que es la provisión del servicio público, si tu cobras pocos impuestos y prestas poca seguridad ciudadana tienes satisfechos a los que demandan poca seguridad ciudadana y poco satisfechos a los que demandan mucha. Lo que es imposible es que un servicio público satisfaga por igual todas las demandas de todos los ciudadanos de una población. Una de las cosas buenas de que haya división en jurisdicciones para la prestación de servicios públicos, que es la base de la teoría del federalismo fiscal, es precisamente que pueda haber servicios públicos que estén garantizados por la entidad superior, que es el Estado, pudiendo desarrollarse distintos niveles de prestación de servicios públicos. Si además existe más racionalidad en la extensión de ese servicio público en áreas que sean mayores que las municipales, pero inferiores a la provincia, tiene mucho sentido que la diputación establezca una prestación de un servicio público que por sus condiciones económicas, de la propia diputación, tiene que ser muy básico, muy elemental, pero que haya municipios que quieran mejorar determinados servicios públicos para sus ciudadanos y que libremente quieran formar una mancomunidad, y que por lo tanto den un servicio público mejor, o de otra forma, del que presta la diputación en el conjunto de la provincia”. El problema surge de nuevo, no en la definición de la fórmula, en su creación jurídica, sino en su aportación real a la gestión de los servicios para los que fue creada. O lo que es lo mismo, ante la multiplicidad de niveles de organización para la prestación de servicios locales, lo que hay que evitar son las duplicidades, para lo que es necesario repensar las instituciones locales que ya prestan servicios (las diputaciones), así como las nuevas que se puedan crear para satisfacer nuevos servicios en los diferentes territorios urbano-rurales (Áreas Metropolitanas, por ejemplo). La aportación de MCE es pertinente “yo lo que trato

de evitar, en este sentido, son las infraestructuras físicas que se crean, y desde luego las humanas que se ponen a disposición; porque me parece que es triplicar o cuadruplicar, el gasto. Es un dispendio absolutamente inasumible”, ya que introduce la lógica de la competencia, que no de la competitividad, siguiendo a Domínguez (2009: 61-73) y Covas (2009: 49-59), de “cooperación” de los nuevos espacios en red. Los servicios tradicionales que se venían prestando por las diputaciones, así como los nuevos servicios que pueden ser prestados por mancomunidades o consorcios (incluso por las diputaciones cuando asumen un papel más activo en el Estado del bienestar; Rodríguez y Navarro, 2009), se convierten en el eje de la discusión, porque más allá de las fórmulas, figuras u organizaciones no territoriales, lo que subyace es la necesidad que existe en todos los municipios de cooperar para prestar servicios complejos ante una demanda creciente y una ciudadanía más exigente. PGM lo resume de una forma certera: “En el fondo lo que hay es una paulatina sustitución de la administración territorial por otras formulas mas flexibles y no igualitarias, según las necesidades y según los servicios y según el territorio... ahora se habla del “acabamiento” del territorio.... Es un poco lo que decía José Luis, no son las distancias sino el tiempo, y queda el romanticismo de las identidades territoriales fragmentadas hasta un extremo que no es funcional”.

Desagregado el elemento vehicular de la prestación de los servicios públicos (incluso de la representación y la participación política), como es la doble unidad territorial y funcional (en palabras de PPF), lo que encontramos es un escenario de confusión sobre la responsabilidad en la gestión de las políticas públicas en el mapa intergubernamental gallego (León-Alfonso y Ferrín, 2007), lo que para PPF, “disturba todo el sistema de competencias,... a la gente no le interesa de quien son las competencias, el caso es que las cosas funcionen”.

Aparecen así algunas de las preguntas que nos mueven la siguiente reflexión, y que suponen la base y la razón de ser última de los gobiernos locales: ¿es verdad que a los ciudadanos sólo les importa que los ayuntamientos les presten servicios? ¿dónde queda el principio de representación?, ¿y el de participación en los asuntos públicos?, ¿debemos comenzar a pensar en los ayuntamientos exclusivamente como entes de producción y provisión de servicios?, o por el contrario, ¿podemos hablar de los municipios como espacios de ciudadanía, de debate, de implicación en los asuntos de todos y en la resolución de problemas de una colectividad?. De lo que no cabe duda es de que, pese a los debates que se han abierto en los últimos años en este sentido sobre la democracia y la eficacia, la representación y la participación ciudadana, así como sobre la gestión del partenariado y la gobernanza local, la máxima de que “a la gente no le interesa de quien son las competencias, el caso es que las cosas funcionen”, suscita controversia entre los expertos, porque para

ellos, los gobiernos locales no son sólo entes de gestión (Varela, 2009: 169-181), y la falta de legitimidad del sistema de gobierno local, del sistema político, acaba por debilitar el conjunto del sistema institucional multinivel (Bañón y Carrillo, 1997: 17-50; Lipset, 2001: 113-150). Para PPF "esto es una afirmación que según se lea puede ser peligrosa"; PGM señala que esta argumentación es "para mi odiosa; el reparto constitucional y legal de las competencias es garantía de la responsabilidad de gestión democráticamente atribuida, nacida del mandato de los votos. Difuminar las competencias abona la irresponsabilidad política. Y, además, ¿quien se puede atribuir el monopolio despótico-ilustrado de interpretar lo que le interesa a la gente?, ¿las encuestas, cuántas veces dirigidas?. Yo sospecho siempre de esa afirmación, tan común por otra parte".

Un ejemplo de lo estéril del debate de confrontación y de integración del binomio democracia-eficacia, hace que tradicionalmente sólo se incida sobre uno de los planos de lo local... tema este de innegable relevancia cuando reflexionamos sobre las fusiones de municipios en Galicia (Rodríguez, 2004: 13-57), porque, ¿cuántas fusiones de municipios, en virtud del "eficientismo local" se han conseguido en Galicia en los últimos años?, tan sólo 3, pasando de 312 a 315 municipios en la Comunidad Autónoma. Lo que parece claro es que este argumento sirve sólo para una parte del mapa local, que son los Municipios, excluyendo del planteamiento a las provincias (aunque constitucionalmente no sea posible), ya que como señala PGM "No creo que nadie se sienta de una provincia, quizá en Ourense si... en Ourense sí porque se ha aglutinado ese sentimiento de pertenencia "provincial" como una forma defensiva de sus intereses, perfectamente legítimos y defendibles por otra parte. La provincia es el mecanismo que han encontrado para defenderse de la postración y del abandono (estatal y autonómico), tal como, "servata distantia", ocurrió en Lleida y Tarragona, donde también las respectivas Diputaciones provinciales sirvieron como instrumento de poder y contrapeso frente al "gargantúa" centralizador de Barcelona. Por eso en Ourense hablan de provincia, a la que incluso han dado forma de transmisión "hereditaria", buscando la permanencia de la Diputación al margen de las contiendas democráticas electorales. Es un fenómeno peculiar y bien conocido, que no se da en otras partes de Galicia. Si en A Coruña preguntas por la Diputación, nadie sabe decirte dónde está. Si lo haces en Ourense, lo sabe hasta el gato de la castañera. Y te llevan allí en volandas".

¿Qué alternativas de futuro genera la gestión de servicios públicos locales en el contexto del debate anterior?. Bien, si el mapa de actores locales es difícilmente modificable (al menos el de los territoriales), si existen alternativas de gestión en el ámbito de la producción y de la provisión, si es posible utilizar mecanismos jurídico-políticos para mejorar esta gestión de servicios, ¿qué opciones quedan por explorar

en esta reflexión?. Sin duda la gestión de las redes locales, de la buena gobernanza local y multinivel, de la cooperación y colaboración voluntaria (prestacional y "no prestacional") entre municipios, como gran reto a conseguir para la próxima década. Porque aunque la cooperación voluntaria es fácilmente identificable en el régimen local, precisa de un elemento estratégico para que avancen los proyectos como es el acuerdo político, suponiendo, además, el aprovechamiento de esfuerzos, el ahorro de costes, y de "energía administrativa", en definitiva la mejora de las capacidades organizativas de los ayuntamientos para diseñar e implementar una estrategia de mejora sostenible (u orgware local; Centelles, 2006). O lo que es lo mismo, que el poder local asuma la iniciativa en la mejora del conjunto del sistema, como actor estratégico sobre el que deberán pivotar todas las políticas en el territorio, en consecuencia con capacidad para formularlas y para contribuir a su diseño e implementación. Para los cuatro expertos "la voluntariedad de cooperar debería ser obligatoria", lo que significaría que el resto de actores multinivel (Diputaciones Provinciales, Comunidad Autónoma y Estado) deberían incentivar este marco, en lugar de reproducir viejos esquemas de funcionamiento partitocrático y caciquil, basado en subvenciones. Aquí el debate se movería entre lo que PGM caracteriza como "asociacionismo obligado por estímulos", y la lógica del incentivo institucional, comentada por MCE, "el incentivo es o lo haces o no, pero si no lo haces no hay dinero", afirmaciones que nos aproximan a los diversos modelos de incentivos a la cooperación, que no a las fusiones, ya que como señala Márquez (2004: 517) "... la responsabilidad [sobre la organización territorial] compete a las Comunidades autónomas, y entre los instrumentos frente al inframunicipalismo, caben dos medidas: el fomento e incentivos a la fusión de municipios o la reordenación "coactiva".

En este escenario de las redes locales, tanto estatales como transfronterizas e internacionales, debemos recurrir a Europa como fuente de inspiración. La Unión Europea es al mismo tiempo marco de financiación y de programación de la cooperación y objeto de buenas prácticas de gobernanza multinivel, como puede ser el caso de la cooperación territorial en los espacios eurorregionales (Río, Rojo, Sa y Varela, 2006). Es en estos espacios innovadores donde tiene lugar la participación más innovadora y activa de los actores estatales (tanto "centrales" como "no centrales"; Hocking, 2004: 395-426). Es en ellos, donde los gobiernos locales han venido creando a lo largo de estas tres últimas décadas, fórmulas de pensamiento, gestión y participación en proyectos comunes de cooperación territorial, tanto en Europa como en el mundo global. Se podría aprender así que los actores locales lo son, por derecho propio, de la globalización, sobre todo en una Europa cada vez más de ciudades (Goldsmith, 1994: 173-185), más urbana como lo es el mundo del siglo XXI (UNFPA, 2007). Las diversas experiencias en forma de proyectos e iniciativas comunitarias, de cooperación regional-local o local-local, conforman un enorme catálogo

de buenas prácticas de las que es necesario partir para entender de dónde vienen los gobiernos locales en Galicia, dónde están y hacia dónde caminan. Es aquí, justo en este punto del debate, el lugar adecuado para asumir que la competencia local debe ceder el paso a la "competencia multinivel", que la historia de las entidades de cooperación, han dejado tras de sí un background acumulado que ha devenido en buenas prácticas locales (Ysa, Cortada y Crusellas, 2003: 1-37), que, a su vez, han ayudado a consolidar la Unión Europea, a institucionalizar sus espacios territoriales como el de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, a través de un proceso bottom-up de carácter participativo local. La experiencia de una institución de cooperación transfronteriza local, como se puede ver en la institucionalización del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (Domínguez, 2008: 13-48 y 51-102), tiene su importancia en este nuevo escenario de la cooperación y el asociacionismo voluntario. De hecho, las actividades que viene realizando en esta última década refuerzan su posición como actor impulsor de redes locales en Galicia y en Portugal, y no sólo de redes de proyectos, sino de redes de Municipios. Este es el caso de "Galicia Central" y "Galicia Interior" (Fernández, Ramos y Varela, 2009 a) y b)), o la creación de redes locales de carácter internacional como la Red Ibérica de Entidades Transfronterizas (RIET) o la Conferencia de Redes de Ciudades Europeas Transfronterizas e Interregionales (CECINC). Porque la cuestión de la cooperación en red no es un tema nominal o de simple retórica académica (Calderó y Zafra, 2004: 95-100), va más allá, tiene implicaciones en la política ("repolitización" de los espacios ciudadanos, como luego veremos), en la economía (creación de oportunidades para el desarrollo territorial), en la sociedad (como fuente de cohesión socioeconómica), en consecuencia, para el desarrollo de una ciudadanía europea plena. Si se desea participar de esta innovadora fórmula de gobierno y de gestión, como es la gobernanza de las redes, es necesaria la voluntad política, y con ella una mejora de la cultura política en el seno de los partidos con representación en el Estado, las Comunidades Autónomas y los Gobiernos Locales (los PANE, pero no sólo), que asuma que el futuro de los territorios, y de sus actores públicos, se encuentra cada vez más en las capacidades para acordar políticas públicas en red, gestionar servicios compartidos; cada vez menos en "pescar subvenciones", alimentar la autarquía y el "localismo" mal entendido (más adelante se aclarará este concepto). Los municipios deben "dejar de verse el ombligo" y asumir que los ayuntamientos vecinos, los de al lado, son también parte de su responsabilidad, no son competidores, si no elementos de cooperación necesaria a través de los cuales buscar alternativas para resolver los problemas de los ciudadanos.

Uno de los expertos que forman parte de este proyecto, PGM, ha trabajado recientemente esta cuestión, marcando jurídicamente las posibilidades del "asociacionismo prestacional y no prestacional" (González Mariñas, 2009: 175-214), e

incidiendo sobre la potencialidad de esta última posibilidad, infrautilizada por el mundo local y que requiere de un nuevo planteamiento sobre la cooperación y la gestión de los proyectos de ámbito supralocal, así como una redefinición estratégica de los actores que representan el poder local en España y Galicia. Según la opinión de PGM “el otro asociacionismo, “no prestacional”, que puede actuar como complemento de las fórmulas consorciales o de mancomunidad, es una vía poco explorada, que estamos tratando de vitalizar y que a mi me parece susceptible de producir muchos beneficios; eso sí, siempre que ese asociacionismo “no prestacional” abandone el puro espacio reivindicativo, como es el caso de la FEGAMP, por ejemplo”.

Las peculiaridades de este tipo de alianzas entre actores locales, que no implican la prestación de un servicio (de responsabilidad estrictamente local), pasan por el diseño de fórmulas de prestación, definición agendas públicas de cooperación local, “pensamiento” sobre la articulación de redes sociopolíticas y de partenariados público-privados, asunción de la necesidad de impulsar foros, canales y proyectos de interdependencia entre niveles de los gobiernos en el espacio intergubernamental y multinivel. Nuevamente recurrimos al ejemplo del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular para subrayar la necesidad de pasar del pensamiento a la acción, para lo cual esta entidad de cooperación local en Europa ha definido su “sueño estratégico” (Varela, 2010: 277-298), y con él, una parte de las visiones globalizadoras de todos aquellos municipios que formando parte del Eixo Atlántico o no, entiendan que la “cooperación de segunda generación” en Europa (Vázquez Mao, 2009: 75-86), pasa por los gobiernos locales o no será. La definición de la agenda estratégica del Eixo Atlántico (Domínguez y Pardellas, 2007), supone organizar las prioridades políticas de aquellos ayuntamientos que, de forma voluntaria, desean cooperar “no para prestar servicios a la ciudadanía, sino para establecer consensos básicos locales en un territorio, además de elementos operativos de desarrollo común en torno a variables que se hicieron en clave de análisis político por parte de los equipos de gobierno locales. Para PGM, esta acción innovadora y comprometida con el espacio territorial colectivo local-local, o regional-local (por tanto más allá del término municipal), supone plantear “programas conjuntos de desarrollo turístico, de formación de los sectores empresariales, de mejora de la gestión municipal; supone la creación combinada de viveros de empresas, de programas de ahorro energético, de ideas para el desarrollo local en su conjunto... todo ello, porque lógicamente el otro asociacionismo “prestacional” ya dispone de fórmulas jurídicas propias. Este asociacionismo presta servicios a los ayuntamientos asociados, no a los ciudadanos, ya que son los ayuntamientos, sus políticos, los elegidos democráticamente, a través de los cuales se representan y ejercen las competencias de la corporación; otra cosa sería disturbar el esquema de funcionamiento democrático. Pero aún con estas limitaciones, creo que es un camino que puede resultar fructífero en términos de flexibilidad

funcional, de superación de la tiranía del territorio (de las divisiones o circunscripciones administrativas territoriales) y de eficacia y eficiencia en el funcionamiento de las corporaciones municipales". Supone además, y en consecuencia, el complemento de un tipo de asociacionismo corporativo local que se ha venido desarrollando en España y Galicia en estos últimos decenios.

El planteamiento anterior, nos vuelve a introducir en el análisis sobre las fórmulas de organización y gestión de los servicios públicos locales, a "repensar" las instituciones del poder local. Porque explorando los límites del régimen local, llegamos a la definición de sus posibilidades, entre la que se sitúa en un lugar preeminente la "reinención" de sus instituciones locales (Varela, 2004: 61-74), en especial, de aquellas que deberían ayudar a formular la agenda local en la Comunidad Autónoma. La crisis del municipalismo, y su resultado en forma de "minicipalismo" (Varela, 2009: 169-181), no ha facilitado esta opción. Tampoco la crisis financiera "glocal" (de carácter global, pero de incidencia local), que ha concluido por eliminar cualquier intento de posicionamiento de los actores locales en la definición de alternativas a la nueva "sociedad postbienestar", que se dibuja para los próximos años. En consecuencia, ¿sería pertinente abordar una reforma estratégica de las estructuras asociativas locales?, ¿es oportuno abrir el debate sobre el sentido de misión de cada uno de estos actores locales?, ¿es compatible la articulación de un nuevo asociacionismo local que permita al municipalismo gallego institucionalizarse, integrarse en el cogobierno de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma de Galicia?

Encontramos que, de nuevo, las respuestas a estas preguntas son afirmativas, o así lo entiende al menos JLMR, cuando recuerda que "uno de los problemas que tenemos en Galicia es que el mundo local no se reúne para reflexionar. Siempre esta la FEGAMP, pero ésta es más el "sindicato de alcaldes", el órgano de presión"; afirmación compartida por PGM y sobre la que tanto PPF como MCE, mantienen sus reservas. Continuando con el argumento, JLMR señala que en esta línea la FEGAMP se ha constituido como un "órgano de presión sobre la administración y no hay una estructura distinta. Cuando hace unos años se empezó a debatir la reforma del Estatuto, una de la ideas que estaba sobre la mesa, era crear una especie de cámara local, que en lugar de estar organizada como está la FEGAMP, fuese mas bien un órgano consultivo"; aunque existen otras posibilidades, de mayor calado institucional que fueron exploradas en el marco de la última negociación del EAG en el año 2006, pero que no alcanzaron el consenso, como es el caso del "Consello Consultivo Municipal". JLMR confirma esta opción, aunque desde el escepticismo: "esto sería un lugar donde los municipios agrupados, bien por estratos demográficos o por otra vía, pudiesen aportar una reflexión distinta y actuar como un órgano de asesoramiento a la Xunta, que hoy no existe. Y la evolución del tiempo nos ha ido

haciendo ver, que la FEGAMP no va a salir fácilmente del esquema reivindicativo". Aunque para JLMR sigue existiendo margen para la transformación local desde esta dimensión del asociacionismo: "Lo que se necesita es liderazgo y disponer de instrumentos para poder actuar, no solamente instrumentos financieros, si no a veces jurídicos, urbanísticos etc., así como el conocimiento de experiencias positivas..., la Xunta no lo puede hacer directamente porque siempre es vista como una administración distinta, por lo que no puede liderar ese proceso". El problema es cómo asumir que la "reinención" del asociacionismo local institucional (y el no prestacional) deben incorporarse a la agenda política multinivel, ya que es corresponsabilidad de la Xunta y de los municipios y diputaciones, de los partidos políticos en definitiva. Para PPF y MCE no existe una base sobre la que plantear el tema, es un tema disperso, que no trasciende, y que, por lo tanto, no ocupa esfuerzos en las respectivas agendas públicas. Esta cuestión compleja supone, pese a todo, una oportunidad para separar el debate del municipalismo del de la ordenación del territorio (lo no es poco), ya que para PGM "es un tema a explorar, que poco tiene que ver con la organización territorial"; permite, además, integrar los aspectos relacionados con el nuevo discurso sobre el papel de los "actores no centrales" en la gobernanza multinivel que se está consolidando en la Unión Europea (Comité de las Regiones, 2009: 1-27), sobre todo a raíz del Tratado de Lisboa y las nuevas orientaciones de la Política de Cohesión (Comisión de las Comunidades Europeas, 2010: 1-304; 2010: 1-37).

Por otro lado, JLMR se encarga de recordar que el fenómeno de la cooperación es algo natural y consustancial a la teoría y la práctica del gobierno local, de forma que "no existe una hostilidad a los fenómenos asociativos, sobre todo cuando se aprecian las economías de escala, cuando realmente el servicio prestado conjuntamente tiene menos costes y produce una cobertura mejor". Y es que en Galicia, en concreto, encontramos experiencias que aportan luces (y sombras) a las posibilidades que tienen el territorio y los actores locales de organizar sus posiciones para dar respuestas a la crisis. Entre las "buenas" y "malas" experiencias de organización territorial y poder local en Galicia, son destacables las siguientes:

- Una primera "mala práctica" en este campo implica considerar la comarcalización de los años 90 a través del Plan de Desarrollo Comarcal (Ley 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal), así como la desnaturalización del régimen local gallego al no ser incluida en él la comarca por parte del legislador autonómico (Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia). Cuestión que se ha resuelto, de forma parcial, recientemente con la liquidación del sistema comarcal gallego (Ley 12/2008, de 3 de diciembre, por la que se modifican la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, y la Ley 5/2000, de 28 de diciembre,

de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo, y se racionalizan los instrumentos de gestión comarcal y de desarrollo rural), y que vuelve a situar en la agenda local autonómica el problema de las entidades no territoriales propias de Galicia.

- Las parroquias rurales en Galicia suponen un segundo ejemplo de cómo el régimen local gallego precisa de una redefinición, en la que se deben implicar de forma decidida las ciudades medias y los municipios rurales ya en el siglo XXI. En este caso, se puede citar la experiencia abordada por Xunta de Galicia a través del proyecto "Parroquias de Galicia", en el que se implicaron un número muy amplio e interdisciplinar de expertos, dirigido por el Sistema de Información Territorial de Galicia. En este caso el planteamiento teórico se antoja acertado, pero el resultado práctico nos habla de propuestas, aunque no de decisiones políticas y territoriales.

- El debate sobre las Áreas Metropolitanas en Galicia, alimentó una última década de enfrentamientos entre el poder local y autonómico, sobre todo centrado en el área interurbana de Vigo. Numerosos y variados han sido los estudios, enfoques y conclusiones (Caramés y Cadaval, 2007; Rojo y Varela, 2007; Rubal Luaces, Fontenla y Rama, 2007; VV.AA., 2006; VV.AA., 2007; Voces, Caínzos, Rubal y Luaces, 2007) que en nuestros días no han conseguido concluir una figura que se antoja indispensable para la consolidación del área económica más estratégica de Galicia y de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

- Finalmente, y ya en relación con las entidades territoriales naturales, como es el municipio, encontramos como elementos más positivos y que alimentaron (y alimentan) el debate municipalista en Galicia, una primera experiencia académica denominada "Concello del Deza" y liderada por el Ayuntamiento de Lalín en el año 2003, que moviéndose entre la "utopía y la viabilidad" (Rodríguez, 2004), dio como resultado una "vuelta de tuerca" a la reflexión sobre el territorio y los gobiernos locales gallegos a través del proyecto "El Municipalismo en el siglo XXI". Nuevos argumentos para repensar el espacio local en Galicia, aunque esta vez desde un municipio que consideraba que el modelo de fusión de municipios es un imperativo y que, por supuesto, este planteamiento lo deben impulsar los propios ayuntamientos. Años después, el debate sobre la fusión se retoma desde los debates académicos promovidos de forma indirecta por el Ayuntamiento de Lalín, en forma de seminarios sobre la reforma territorial gallega (Rodríguez, 2008 y 2009). La cuestión es que las propuestas de fusión sin duda aportan algo de luz a estas dinámicas opacas de cambio local,

y todos los expertos coinciden en que si algo bueno tuvo, fue el hecho de situar en la agenda local y autonómica una propuesta concreta sobre la que debatir, superando los localismos (en el sentido negativo del término), superando los territorios... pese a las dificultades políticas.

Con referencia al breve catálogo de experiencias en materia de organización territorial en Galicia, podemos concluir que son numerosas las cuestiones que deben ser asumidas por el legislador gallego, así como por los poderes locales de la Comunidad Autónoma. Porque si imprescindible es la adecuación de los municipios a las nuevas realidades territoriales y político-administrativas en España y Europa, más aún lo son la redefinición del entramado provincial y el papel de las Diputaciones de régimen común en él; de igual importancia, que la solución definitiva a la reordenación de una malla de organizaciones en red que asuma liderazgos y prioridades compartidos en la definición de las políticas locales y de la gestión de los servicios. En un escenario de crisis mundial y local, nadie sobra, todos suman, y así como las mancomunidades deben ser repensadas, los consorcios tienen que ser potenciados, las áreas metropolitanas especializadas, las comarcas reinventadas y las parroquias rurales empoderadas para servir, al menos, como canal de refuerzo de la legitimidad municipal, en un territorio cada vez más fragmentado institucionalmente

Al final del debate sobre los entes territoriales y no territoriales, comenzamos a observar la persistencia de un discurso reiterativo, circular, que se repite sobre los mismos elementos centrales de la política y la gestión de los gobiernos y administraciones locales; desde los aspectos más singulares de las fórmulas jurídicas y de organización de las entidades locales, a las "cuestiones de fondo" del municipalismo, como pueden ser la financiación, la gestión de servicios públicos locales, la organización del poder local y sus actores, la definición de agendas y estrategias multinivel, la necesidad de "repolitizar" el sistema local ensanchando (legitimando, institucionalizando) para ello las redes políticas y socioeconómicas (buena gobernanza local)... Porque el hecho es que cuando hablamos de los gobiernos locales nos encontramos ante una realidad ya no tan pequeña en tamaño, además de cada vez más global, aunque sigue manteniendo una clara asimetría entre realidades urbanas y rurales, en las que se plantean problemas, se hace política, se diseñan políticas, se gestionan recursos y se intentan solucionar demandas de vecinos y ciudadanos. Todos estos elementos políticos y administrativos, las dimensiones de la democracia y de la eficacia, están por igual presentes en los actores que tienen las responsabilidades públicas y en los que empoderan a los políticos y técnicos locales a través del voto y de la participación ciudadana. Quizás sea necesario que todos estos actores asuman la necesidad de comenzar a diseñar estrategias de "pedagogía local", entendida esta como la mejora del conocimiento sobre "lo público", en definitiva de

aquello que Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Diputaciones (no nos debemos olvidar de la Administración General del Estado y sus sempiternas bases) hacen para mejorar la vida de los ciudadanos. Para ello, será preciso ensanchar el debate tecnocrático de la "reforma del régimen local", convirtiendo su transformación en un "asunto de Estado" y sus consecuencias en una "política de Estado", definiendo un espacio deliberativo que incorpore el paradigma de la buen gobernanza como método que ayuden a definir el problema de qué es el gobierno y la administración local y quiénes son sus actores y entes instrumentales, qué es útil para fomentar la participación de estos actores territoriales y socioeconómicos, incluidos (¿por qué no?) los del Norte de Portugal, bien a través del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, bien a través de otras organizaciones "ad hoc".

CAPÍTULO 3

FINANCIACIÓN LOCAL: LA GESTIÓN DE LA ESCASEZ

Una lectura diacrónica de las dos sesiones anteriores, nos permiten ver cómo la cuestión de la financiación local se configura como un elemento destacado de los debates sobre el cambio local, la transformación pendiente de los gobiernos y administraciones locales en Galicia. Ya fue dicho aquí, que por causas políticas e institucionales, los responsables de los ejecutivos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas encargados de la elaboración del presupuesto, apenas buscan espacios de encuentro, negociación y solución de problemas con los otros responsables de la definición del régimen local. Esta afirmación se puede constatar tanto en los recientes procesos de intentos de reforma del régimen local vividos en el Estado, como, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía a través del proceso de negociación y aprobación de las leyes de Gobierno Local y participación en los tributos autonómicos (Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos, respectivamente).

Pero este desencuentro entre instituciones que negocian el régimen local, es generalizable al resto de actores del poder local, entre las que tienen un peso relativo las entidades asociativas estatales y autonómicas y, no digamos, las nuevas realidades urbanas y sus redes de cooperación, así como el resto de actores públicos y privados con capacidad para definir el problema de la financiación local. Nuevamente nos encontramos ante un debate limitado a las cuestiones técnicas (instrumentos, porcentajes, modelos), usurpando capacidades a la red de la “política pública de gobierno local” (así se podría definir), logrando como resultado una definición de la financiación local restringida a los gobiernos estatal y autonómico, con escaso margen para la implicación y corresponsabilidad de los ayuntamientos, diputaciones y resto de entidades con interés en el problema.

Si deseamos iniciar el debate sobre la financiación local desde esta perspectiva institucional, es porque los diagnósticos en esta dimensión de “lo local” también

son conocidos en Galicia. Los esfuerzos realizados por el Consello de Contas de Galicia en su labor de auditoría y evaluación de la gestión económico-financiera están publicados (ver por ejemplo, Memoria 2003, "Resumo de fiscalizacións horizontais a concellos galegos: urbanismo e gastos de persoal") y han sido objeto de debate por parte de los partidos políticos en el Parlamento Gallego. Los expertos y académicos que sobre este tema trabajan desde hace años en Galicia son conocidos y sus argumentos sobradamente debatidos (Álvarez Corbacho, 1995, 2003 y 2008: 11-41; Puy, 2008: 129-137; Cabezas, 2010: 29-36). Los informes de think tanks locales y de asociaciones del mundo local como la FEMP (2006) o la Fundación Democracia y Gobierno Local (Jiménez Asensio, 2011), han alcanzado notoriedad y relevancia, aunque siempre en el restringido ámbito del expertise local, escasamente en la ciudadanía. La gran profusión de informaciones emitidas desde los medios de comunicación social, han estado generalmente asociadas a aspectos negativos de la gestión, a los límites e insuficiencia de las capacidades locales, e, incluso, a procesos de corrupción local. En definitiva, las grandes cuestiones de la financiación local siguen canales ajenos a los últimos interesados, que son los ciudadanos, y reducidos sus espacios de negociación a la fórmula de la "comitología" y la tecnocracia que, de seguro, y con el tiempo, conseguirá elaborar una gran ley de financiación local, aunque somos de la opinión de que sus resultados resultarán ajenos a los intereses del poder local y de los ciudadanos en su conjunto.

Porque, ¿cuáles son los elementos de partida en el debate sobre la importancia de la financiación local en España y Galicia?, las palabras del profesor Márquez (2007: 4) nos introducen en este contexto:

- "Sobre estas limitaciones nos sirven como ejemplos algunos indicadores acerca de los medios y recursos disponibles, y de las funciones asumidas más allá de su capacidad competencial. En 2002, el porcentaje del gasto local en el total del gasto público representaba en España el 13,1%, frente al promedio del 22,6% de los 15 Estados miembros de la Unión Europea, el tercer registro más bajo por delante de Portugal (10,4%) y Grecia (5,5%). El promedio de gasto por habitante se sitúa en 1.045,73 euros (el 40,3% respecto al total de los 15 países de la Unión Europea), cuando el gasto medio por habitante total es de 2.597,21 euros (FEMP, 2006: 123)".

Estos posicionamientos plantean un adjetivo previo al concepto de financiación: la insuficiencia financiera, aspecto este reconocido en estudios realizados a principios de los años 90, donde se apuntaba una tendencia consolidada dos décadas después: la centralización del ingreso y la descentralización del gasto en el Estado Autonómico, sobre todo en relación con el poder local (Bañón y Carrillo, 1993).

En consecuencia el debate con los expertos no debía girar sólo sobre las competencias propias, son igual de importantes para la correcta gestión financiera de un ayuntamiento aquellas denominadas como "impropias" ("gastos vinculados a servicios no obligatorios", que evidencia la iniciativa y el cambio de rol del Gobierno local en su compromiso de proximidad con las comunidades locales"; Márquez, 2006: 7), así como las figuras impositivas, sus posibilidades y límites; son igualmente destacadas las cuestiones básicas del federalismo fiscal (suficiencia, autonomía y corresponsabilidad, equidad y solidaridad territorial, coordinación institucional, y transparencia), la corresponsabilidad en la gestión intergubernamental, así como la necesaria conexión de todo este debate con el de la reforma del Estado del bienestar, además de con las bases que deben desarrollar el nuevo municipalismo articulado en torno al desarrollo de sus políticas públicas, la construcción de un renovado discurso sobre políticas urbanas en el contexto de la mundialización y la construcción europea.

El análisis sobre esta dimensión fue abierto por PPF, que introdujo una serie aspectos claves para el análisis de la financiación local, siguiendo a Álvarez Corbacho (1995), tales como el "raquitismo presupuestario de la hacienda local". Para PPF, el primer aspecto clave común consiste en "saber cuándo se habla sobre la financiación local, esto es, la relación que existe entre las necesidades de gasto y competencias. La ortodoxia es que los gobiernos tienen que tener recursos suficientes para financiar aquellos gastos que le corresponden competencialmente, y una de las grandes distorsiones que hay en el tema local es el conocido como problema de las "competencias impropias", o la asunción por los ayuntamientos de gastos que no le son exigidos legalmente a los entes locales. Entonces la primera cuestión previa es tener claro, exactamente cuando hablamos de financiación local, si estamos hablando de una financiación general para hacer cosas, o estamos hablando de los gastos necesarios, o los ingresos necesarios, para cubrir los gastos que son obligatorios". Otra cuestión de gran calado para PPF está vinculada al tema de "los instrumentos de financiación relacionados con una situación de crisis. Típicamente los ingresos locales suelen ser ingresos rígidos, basados en impuestos que gravan la propiedad, en tasas y precios por servicios que se prestan, vinculados por lo tanto al principio de beneficio por parte del contribuyente. Junto a esos se están introduciendo sistemas de transferencia que giran en torno a la idea de participación en ingresos del Estado y, evidentemente, en el futuro inmediato con consecuencias para los próximos años porque están sometidas a estas oscilaciones que derivan de la crisis económica y su impacto en las arcas municipales". Con estos dos elementos se puede comenzar a construir un análisis particular sobre un asunto que mediatiza el contexto general del cambio local, y aquello que se denomina genéricamente como "financiación municipal". Para PPF, el discurso de la financiación local podría articularse en torno a cuatro líneas de debate:

1. “el debate de los instrumentos propiamente tributarios y el ejercicio de esta capacidad fiscal, es decir, está por un lado, ya pensando en Galicia..., el enorme diferencial que hay en el uso de la autonomía tributaria por parte de las entidades locales gallegas, que muestra un diferencial enorme con respecto a las españolas”;
2. “la cuestión del tipo de transferencia que tenemos, con los debates siempre subyacentes, si son transferencias condicionadas o incondicionadas y los criterios de reparto. Lo que se complica en nuestro caso porque tenemos instrumentos estatales y autonómicos, y el instrumento autonómico es, a su vez, complicado porque tiene como tres o cuatro fondos metidos dentro del fondo de cooperación local”;
3. “el tema del endeudamiento, que no es un tema menor precisamente en relación con lo que decíamos de la crisis, tanto por los marcos legales de estabilidad presupuestaria, como por otro tema que tiene relación con la deuda que no se computa formalmente como deuda del ayuntamiento, pero que se desplaza a las empresas y a los proveedores municipales, a la economía privada, por decirlo de alguna forma”;
4. “Y, finalmente, está la cuestión de la gestión, como la capacidad o incapacidad de hacer gestión, sus aciertos y errores y los costes que estos tienen para las arcas municipales en función de los tipos de ayuntamientos”.

El resto de expertos coinciden con el análisis anterior, y así lo confirma JLMR: “Es cierto que el mundo local defiende un discurso confuso, alrededor de la idea de competencias propias y de “competencias impropias”. Al final es un debate muy limitado que no lleva a ningún planteamiento definitivo. Sin embargo en los borradores que hasta ahora se han redactado (ya hay varios sobre la reforma de la ley de bases del Régimen Local), se plantea una definición de las competencias municipales como universales, es decir defendiendo la capacidad del municipio de intervenir en todo aquello que no esté atribuido directamente a otras administraciones. Las consecuencias que esto tiene en las haciendas locales son espectaculares y como no se vislumbran nuevas fuentes de ingresos, significa que estamos hablando de un mayor riesgo de déficit, o al menos de insuficiencia financiera. Los problemas fundamentales, tal como se vienen planteando hoy, aparte de los que ha planteado Pedro, implicarían una nueva revisión de la participación en los ingresos del Estado y, como consecuencia, de la participación de los ingresos de las Comunidades Autónomas; un tema enormemente debatido porque entronca directamente con el problema de las transferencias finalistas o incondicionadas. Y, en segundo lugar, los márgenes que ofrecen los actuales impuestos municipales que son cinco. Hay un consenso bastante

amplio en el mundo local de no crear nuevas figuras impositivas, pero sí de revisar las actuales, porque con la excepción del IBI, se consideran muy poco elásticas, muy difíciles de adaptar a la evolución del gasto. El IBI es hoy el impuesto fundamental de los municipios, representa un tercio de los ingresos propios aunque está relacionado con algo muy discutible, que es el valor catastral. Y digo discutible porque el valor catastral se actualiza periódicamente rodeado de tensiones de carácter coyuntural, de carácter político, por la situación económica, etc... Se han discutido otras opciones posibles para el IBI, una de ellas sería atribuirle el valor de referencia del catastro, que fuese un valor más administrativo que real; es decir, un índice que permitiese que sobre él los municipios pudiesen actuar, y no relacionarlo tanto con las actualizaciones catastrales, y, en todo caso, ofreciendo al contribuyente la posibilidad de que si está en desacuerdo se fuese a una valoración pericial en el mercado, lo cual evidentemente no ocurriría. En el caso de los otros impuestos, su capacidad de elasticidad todavía es menor, en el IVTM puede mejorarse la determinación del domicilio fiscal evitando una cierta picaresca, o revisando las categorías fiscales de los vehículos; en todo caso, sustituirlo por otro no aportaría una capacidad recaudatoria sensiblemente mayor. Y algo parecido ocurre con el ICIO. Queda un problema importante, el uso que hacen los municipios de los ingresos por la política urbanística, un asunto enormemente conflictivo en las ciudades, donde lo que se echa en falta es una mayor transparencia en las actuaciones, algo aplicable a toda la política urbanística. Transparencia en el sentido de que sean claros y conocidos los criterios con los que se actúa, no solo los instrumentos de planeamiento como marca la ley. La entrada del municipio como un operador urbanístico haciendo uso de su doble condición de regulador y al mismo tiempo de actor, con ese aprovechamiento que tiene en todos los procesos urbanísticos, es problemática. Que el municipio tenga la capacidad de actuar en el mercado vendiendo suelo, no para operaciones específicamente de rehabilitación o de desarrollo urbano, sino como mecanismo de financiación, a veces de financiación de caja simplemente, de tesorería, es poco defendible en una visión moderna de la Administración Local. Y finalmente tenemos en Galicia el problema de las tasas y precios; es cierto que Galicia, en general, tiene una presión fiscal inferior a las medias del Estado en todos los tramos de población, en algunos escandalosamente inferior, por ejemplo en los municipios de menor población; pero es que además, en un instrumento tan simple como es la política de tasas y precios públicos, donde se puede jugar con el principio del beneficio y por tanto adecuar mucho más las actuaciones a situaciones concretas, los municipios gallegos en general son muy conservadores. Las razones que se suelen aducir no son sostenibles. Ni el argumento de una población muy envejecida que no está acostumbrada a tributar o a pagar por determinados servicios, ni el bajo nivel de renta. Cuando esto se compara con las Comunidades Autónomas españolas de menor renta, no se sostiene. Aquí más bien se ha creado una cultura política de falta de presión fiscal y de excesiva apelación a

la transferencia de organismos. En lo que si discrepo con Pedro es en el tema de la gestión. Será la única vez que hable en positivo de la labor de las diputaciones, pero creo que los mecanismos de gestión tributaria que han desarrollado, han resuelto uno de los grandes problemas que tienen los municipios, como es la insuficiencia de medios personales y técnicos para una gestión tan compleja como es la tributaria, por los plazos, garantía de derechos, recursos, etc..., que tienen que ser estrictamente observables. Las diputaciones a los municipios que han querido acogerse, que son muchísimos, les han resuelto un problema fundamental en la vida municipal". Aún concordando en lo sustantivo, PPF aclara en relación con las diputaciones y su aportación al sistema de gestión de tributos locales, lo siguiente: "Yo estoy de acuerdo con lo de las diputaciones, aunque algunas funcionan mejor que otras. Yo me refería a la recaudación sobre los derechos reconocidos, con independencia de cual sea el instrumento. Los datos son que Galicia está en el tramo más bajo de toda España, con diferencia, y en todos los tributos; Galicia está en porcentajes que no llegan al 70% en casi todos, menos en el IVTM, cuando la media de España está por encima del 80%. Ahí hay un problema que las Diputaciones, en algunos casos con mayor eficacia que otros, están resolviendo. Pero es muy significativo que Galicia no sólo tenga los índices de presión más bajos en la tributación local en toda España, sino que además tenga los índices de menor capacidad recaudatoria sobre derechos reconocidos de toda España, lo cual abulta el problema de los recursos tributarios".

En un diálogo fluido sobre cuestiones de gobierno y administración local, resulta inevitable la concatenación de temas y elementos de análisis, algo a lo que alude PGM cuando trata el tema de la financiación local y que será desarrollado más adelante: el marco regulador de esta financiación, así como la falta de cooperación entre niveles de gobierno en materia de competencias "impropias": "...estas sesiones que estamos teniendo están muy encadenadas, por lo que de alguna manera esto no es ajeno, en absoluto, al tema de la financiación y de las competencias. Partimos entonces, en las sesiones anteriores, de una conclusión provisional: que no se puede cambiar el modelo [de Gobierno Local] y que no vamos a reducir el número de ayuntamientos. Por tanto estamos diciendo, de alguna manera, que vamos a seguir "poniendo parches" a la situación de inviabilidad de muchos de nuestros municipios, que no tienen ni capacidad recaudatoria ni tienen medios y, por lo tanto, insistiendo en esa política perversa, que incluso esta en la LALGA, que con muy buena intención habla de igualar los servicios (su prestación y calidad) en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Y ¿qué les viene a decir a los municipios?, "bueno", "si usted no los presta, porque no puede, lo hago yo". Claro, con este "si no puede, lo hago yo", que dice la Diputación, no estamos reforzando la autonomía municipal, sino cercenándola. Esto tiene su origen en el propio sistema diseñado por la Constitución, donde la autonomía local supone dar autonomía a los entes locales, para poste-

riormente no facilitarle ni siquiera capacidad tributaria, ni potestad legislativa para crear tipo de impuestos alguno. Ahí hay como unos frenos ABS, muy potentes, que los ayuntamientos no pueden superar. Todos conocemos alcaldes que han defendido “medulianamente” su condición de independientes hasta que, no pudiendo ya más, tuvieron que caer en manos del presidente de la Diputación provincial correspondiente, incluso de otra tendencia ideológica, para poder subsistir. Esta es la cruda realidad, y hay que decirla francamente, aunque escandalice a los biempensantes o a los corifeos del poder de turno. Y todo esto con otra contradicción a la que aludía José Luis, en ese famoso artículo 2 de la ley de bases, la capacidad universal, que antes llamé “oceánica” por su ilimitada extensión material, y así como unas determinadas competencias, algunas de ellas obligatorias, además de leyes sectoriales que van consolidando más y más competencias tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas, agravando la situación de los ayuntamientos. Incluso la Ley gallega, como recordareis, establece nuevas competencias para los municipios en materias muy complicadas. Antes citaba las competencias en materia de recogida selectiva de basuras, pero hay más, como las de asistencia social a mayores, de lucha contra el desempleo... Lo que quiero decir, en síntesis, es que tenemos que aceptar esa pre-conclusión que al principio expresó Enrique: que no todos los municipios son iguales y que hay que distinguir inexcusablemente aquellos que pueden ser viables espacial, poblacional, económica y técnicamente de aquellos otros que resultan inviables. Es de cajón y, por supuesto, no implica dejar abandonados a los que tengan dificultades de subsistencia. Para ellos también deben arbitrarse soluciones. Pero debemos partir de ese reconocimiento, del reconocimiento de nuestro fracaso de tantas décadas de inacción y hasta de una cierta decepción, porque de ahí puede y debe surgir un nuevo estímulo. No podemos seguir consagrando, no solucionando, la imposibilidad de financiarse la mayor parte de nuestros Municipios y, por lo tanto, de gestionar bien los servicios. Es necesaria una acción global, que busque paliar con efectividad el raquitismo presupuestario municipal, su extendida “pereza fiscal”, su obligada actitud pedigüeña ante otras Administraciones territoriales “superiores”, ¿“superiores” a qué y por qué?, conviene preguntarse. Por tanto, mi pregunta sería ¿qué podemos hacer desde estos debates?. En sesiones anteriores hablamos de la interiorización del régimen local y de en qué medida desde la Comunidad Autónoma podríamos incidir en el establecimiento de ese régimen local. Es cierto que no resulta muy animante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no podemos hacer demasiadas cosas. Pero a mí se me ocurre, por lo menos a nivel de discusión, que había que ir abandonando la idea de una repartición muy rígida de las competencias. Si seguimos diciendo “vamos a establecer unas competencias muy claramente departamentalizadas entre los distintos niveles territoriales”, el camino puede ser muy dificultoso y sin resultados positivos. Propongo discutir si sería conveniente dar el paso de avanzar más en competencias compartidas o competen-

cias concurrentes y, por tanto, insistir mucho más en las fórmulas de colaboración, de cooperación y de gestión conjunta para conseguir aquellos niveles homogéneos de prestación de servicios de que antes hablábamos. Unos niveles que tendría que garantizar la propia Comunidad Autónoma y atreverse a hacer una política de transferencias a los ayuntamientos grandes, porque tienen la necesaria capacidad de gestión. Esto supondría reconsiderar mi propia posición, que antes expuse, acerca del valor del reparto competencial como fórmula de atribución de responsabilidades democráticamente asignadas. Pero no me importa. Si se buscan sinceramente soluciones, todo posicionamiento personal previo puede y debe ser puesto en cuestión y debate. Lo importante es encontrar soluciones. En esta línea de pensamiento, yo pondría también sobre la mesa de debate la cuestión de reforzar o no la política traslativa y delegativa de competencias, como digo concurrentes o compartidas, a los ayuntamientos. Esto tiene sin duda un riesgo que no se nos escapa, que de alguna manera vendríamos a despolitizar en cierta medida a los ayuntamientos, que con ello serían más bien municipios gerenciales, por decirlo de alguna manera, y esto tampoco me dejaría muy satisfecho, porque los ayuntamientos no son sólo administración local, sino también entes políticos democráticos, porque así lo quisimos al aprobar la Constitución”.

A tenor de lo debatido, parece claro que los caminos de las bases del régimen local y de la financiación local discurren de forma separada. Aunque no es este el problema más destacado, ya que permanecen segmentadas las cuestiones relacionadas con las competencias (ámbito jurídico-normativo) y los servicios (ámbito de dirección y gestión pública), y aunque no se quiera ver, esta dicotomía lejos de resolverse ha sido potenciada a través de las academias dedicadas a las ciencias jurídicas y a las ciencias administrativas o de gestión. Aspecto que se puede comprobar incluso en las funciones y papeles reales de dirección y gestión local de los perfiles profesionales que integran una organización local el ápice estratégico, como es el caso de los habilitados nacionales, los gerentes o los directores generales en los municipios de gran población (Jiménez Asensio, 2006 y 2009).

Introducida la cuestión multinivel e intergubernamental, llegamos a la conclusión de que: 1) el contexto de crisis económica no favorece un análisis racional y colectivo (entre el conjunto de niveles de gobierno) del problema; 2) en consecuencia, la pregunta ¿quién paga qué? no es relevante en un marco fiscal y financiero donde no existe corresponsabilidad y confianza y sí la necesidad apremiante de asignar responsabilidades por una deficiente gestión económica de lo público (también por el conjunto de niveles de gobierno); 3) las opciones que están encima de la mesa de los decisores públicos sobre el escenario pasado (“liquidaciones negativas” de Comunidades Autónomas y gobiernos locales), comprometen el escenario futuro que

pasa, en todo caso, por cumplir los objetivos comunitarios de reducción del déficit, y en una segunda fase (más allá del 2013) racionalizar el gasto, gestionar de forma eficiente los recursos del conjunto de los niveles territoriales del Estado y, mucho más a largo plazo, comprometer un verdadero pacto intergubernamental, de carácter estratégico, sobre la financiación local del futuro.

La afirmación de PPF confirma este planteamiento: “yo creo que el problema de la reforma de la financiación local es una problema de muy mala coyuntura, si uno analiza los datos de cómo ha evolucionado la participación de los ingresos municipales en los ingresos del Estado, vemos las cantidades que van a tener que devolver los ayuntamientos como consecuencia de las liquidaciones negativas, y vemos cuál es el problema del déficit publico estatal, etc. ... plantear ahora la reforma del régimen local es complicadísimo ... esto va a condicionar mucho el debate inmediato sobre la reforma”. Para JLMR el escenario de negociación Estado-Comunidades Autónomas sobre la financiación local es aún más complejo porque “el Ministerio de Hacienda intenta evitar una discusión sobre la financiación local como la que existe en relación a la financiación autonómica, es decir el calculo del coste de los servicios, unos mecanismos de compensación y cada cinco años una revisión del modelo. E intenta evitarlo porque el mundo local, aunque aquí lo simplifiquemos, es muy heterogéneo y sería difícil encontrar soluciones que satisficiesen al mismo tiempo a estructuras distintas como pueden ser en un extremo Madrid, Barcelona o similares, y en el otro extremo municipios como Negueira de Ramuín que tiene 300 habitantes. Hasta ahora se ha optado por medidas de mejora puntual, que son las que se acaban de explicar y que efectivamente todavía tienen un cierto recorrido. La única forma de incrementar sustantivamente los ingresos de las corporaciones locales, si prescindimos del modelo de las Comunidades Autónomas, sería darle una participación en los grandes ingresos del Estado”, en concreto en el IVA y en el IRPF, aunque esta es una cuestión más compleja “porque no siempre las bases, las matriculas, de estos impuestos tienen un base local, por lo tanto habría que hacer a veces estimaciones, y eso es una fuente de conflictos”.

La pregunta clave, más allá del contexto inmediato de crisis, podría ser la siguiente, ¿existen márgenes para la mejora de la gestión financiera de los ayuntamientos?. La respuesta parece ser afirmativa, ya que para PPF “que hay márgenes de mejora es evidente”, entre ellos “el ámbito medio ambiental, ... el “canon eólico”, que supone un ingreso adicional para los municipios en Galicia”. Capítulo aparte merecen las transferencias y las subvenciones, auténtico caballo de batalla de la corresponsabilidad fiscal, con las que PPF introduce la dimensión política de la gestión económico-financiera en las corporaciones locales “en el ámbito de las transferencias hay margen de mejora, incluso sin necesidad de aumentar las cantidades,

mejorando lo que es la distribución de los fondos, yendo a criterios objetivos ..., este es un debate muy complicado políticamente, es el debate de si la financiación es incondicionada o no ... ahí el que financia debería tener mas capacidad para decidir si ésta es incondicionada o no. Este año 2010, sin ir mas lejos, lo vimos en el presupuesto de la Xunta, se dota un fondo extraordinario para compensar, con relación al año anterior, lo que disminuye el Fondo de Cooperación Local. Inicialmente iba en el presupuesto como gasto en inversión en Capítulo 6, y la necesidad hizo que al final sea una contribución incondicionada, con lo que pierde cierto sentido económico, que era potenciar la inversión. Pero resuelve un problema que tienen los Municipios como consecuencia de decisiones del pasado, que es la de consolidar algunos gastos corrientes que en épocas de "vacas flacas" a lo mejor no se pueden mantener". En definitiva, y para PPF "hay elementos de comparación que nos dan pistas. ¿Qué pasa con la financiación en Galicia?, es que falla todo: hay que mejorar las transferencias, pero también hay que mejorar la capacidad fiscal. Si tu le das a los ayuntamientos (de hecho ya la tienen) autonomía fiscal, tanto por el ingreso como por el gasto y ves que no se ejerce en el ingreso; que lo que hay es, al contrario, una decisión clara de no equiparar nuestros tipos a los ayuntamientos españoles de los mismos niveles de población, en todos sus tramos, eso choca mucho; y ahí hay un fallo en el sistema ... De la misma forma las transferencias, en la medida en que se vaya incorporando todo en un fondo de cooperación local que se distribuye con criterios que puede ser discutibles, pero que tienen una cierta objetividad técnica, y se va disminuyendo la vía de los convenios, que es la otra vía de transferir, que esa si que suele ser mas discrecional. Y luego es necesario que los incrementos de la financiación por transferencias tengan que ir vinculados a la mejora de servicios y a cierto compromiso por parte de los entes locales de cofinanciar ejercitando sus competencias en materia fiscal; incluso dejando al margen los modelos de organización del territorio y teniendo en cuenta la dificultad de las circunstancias a corto plazo". JLMR argumenta en la misma línea de posibilidades de mejora del sistema de financiación, aunque desde de una visión local más positiva, ya que para él tenemos "un país en el que el cumplimiento de las leyes fiscales es muy alto en las grandes ciudades, por ejemplo, la capacidad de recaudación en periodo voluntario es espectacular; por lo tanto, no hay una cultura negativa del ciudadano, lo que hay es una mala praxis, de mucho tiempo que ahora es necesario corregir". JLMR insiste en que para ello hay que incidir en el sustrato de la fiscalidad, esto es, en la vinculación que establece el pagador (ciudadano) con el servicio prestado reduciendo el diferencial con el resto de España que acusan los municipios gallegos y mejoras puntuales en los distintos impuestos que tenemos; antes citaba un caso que es el IBI y en los otros también hay un cierto recorrido todavía. Y eso pasa por un cambio en el paradigma cultural de los ayuntamientos (de su cultura política), y por asumir que los ciudadanos no vinculan el coste, los impuestos locales, los precios a la gestión política, sino que a veces

lo vinculan al servicio, a la contrapartida que reciben. Incidir en el impuesto o en la tasa como contrapartida, en todos los servicios, es importante”.

La intervención de JLMR abre una nueva “ventana de oportunidad” a la cuestión territorial, a la dimensión urbano-rural de la gestión económico-financiera de los ayuntamientos, según la cual, los problemas de financiación se situarían, de forma clara, en el ámbito de los municipios pequeños y de los micromunicipios. Si esto lo vinculamos a la ordenación del territorio y a las posibilidades (o limitaciones) que el régimen local favorece para la financiación supralocal de servicios públicos locales, encontramos un mapa aún por ordenar. La clave radicaría en la cooperación, como ya se anticipaba en sesiones anteriores, y no sólo a grandes escalas urbanas o de ciudades medias, también en el ámbito rural donde la tradición municipalista establecía usos y prácticas de cooperación voluntaria que, según PPF, “implica la financiación de un bien público en toda esa escala local, esto históricamente iba al arreglo de caminos y de bienes públicos, o en el ámbito de bienes comunes no públicos del Estado, de la iglesia, por ejemplo”. Estas praxis de uso común en el ámbito rural son aceptadas por la ciudadanía (fiestas o actividades culturales de parroquias, asociaciones de vecinos...), no así el cobro de tributos y tasas locales que los vecinos ven con recelo, aunque su coste sea menor que el de la organización de eventos deportivos en un municipio. Para PPF, parte del problema radica en la “politización institucionalizada de esas prestaciones”, o lo que es lo mismo, aquello que mencionaba JLMR sobre la “cultura fiscal”, que parece ser más negativa en el ámbito rural. En este sentido, PPF entiende que “sí que es verdad que hay un cambio social que lleva a una conciencia de lo público, entendido en ese ámbito local de bienes públicos, que en ese entorno reducido se proveían voluntariamente, y que cuando eso lo hace el ayuntamiento quiebra el tema de quién paga”. El Barómetro Fiscal del Instituto de Estudios Fiscales del año 2009, avala parcialmente estos planteamientos, ya que según estudios recientes, aunque los españoles están satisfechos con los servicios básicos del Estado de Bienestar (educación y sanidad), y en menor medida con el seguro de desempleo y pensiones (IEF, 2009: 21), no justifican el pago de impuestos por estos servicios; según este estudio, “Algo más de la mitad de los entrevistados en 2009 (el 54 por 100) considera que la oferta pública de servicios y prestaciones no justifica el pago de los impuestos, frente a una proporción menor (el 46 por 100) que opina lo contrario. Reflejadas estas opiniones en una escala de 1 a 4 (cuyo punto medio es 2.5), el promedio valorativo es 2.4, dato que supone una calificación negativa que, además es homogénea”.

Como vemos, hablar del cambio del modelo de financiación local en Galicia, nos conduce inexorablemente a la dicotomía urbano-rural, siendo este último espacio fuente de conflictos no resueltos. Como dicen PGM y MCE, quizá por un proceso

de “desruralización” (¿vs. urbanización?), que, en algunas ocasiones, es responsabilidad también del poder público, porque para MCE “lo público ha invadido espacios de lo privado. Ponías el ejemplo de las fiestas, hoy las fiestas son institucionales, es el municipio el que organiza, en algunos casos todavía subsisten las comisiones de fiestas pero ya subvencionadas, apoyadas a “riesgo cero”, si hay déficit lo cubre la institución local. Pero claro, este tipo de actuaciones multiplicadas en muchos sectores lo que han hecho es reducir espacios de iniciativa privada y espacios de cuando la iniciativa privada se autofinanciaba, en mayor o menor medida”.

Porque los ámbitos rurales pueden ser espacios de innovación democrática (además de ser espacios de referencia para la cooperación territorial en la Europa de la próxima década), como lo eran incluso antes de la generalización de los municipios en el mapa político-administrativo gallego; nos referimos a las parroquias, que justifican una reflexión de MCE, compartida por el resto de expertos “esto creo que nos debería hacer reflexionar sobre si la única forma de gestionar lo público es con la intervención directa del poder legítimo, el poder electo, en este caso es el municipio y de sus instrumentos múltiples directos o indirectos, etc. ..., o si en algunos servicios no debería de fomentarse una mayor capacidad de autogestión por el propio tejido social, tejido asociativo que por otra parte existe y esta ahí, no hay que inventarlo”. Aunque es verdad que los tiempos han cambiado y aquellas “escuelas de democracia” que representaban los “micromunicipios”, como recuerda PGM se han transformado en espacios de clientelismo, eso sí, moderno y vinculado a los servicios, al ocio, al turismo, fruto de la “perversidad de la inmediatez”.

En el ámbito de la financiación local, además de la clave territorial, existe otra que tiene que ver con la organización de los servicios públicos y la colaboración con el sector privado, para su producción y provisión. De esta forma, la externalización de servicios, sobre todo en las ciudades, aunque no sólo, introduce un elemento de complejidad en la financiación local, que bien gestionada se puede convertir en una oportunidad, pero mal gestionada, implica sobrecostes y endeudamiento a largo plazo para las arcas de los ayuntamientos. Esto ha ocurrido, por ejemplo con los servicios mortuorios, lo que para PGM da como resultado un “fenómeno que es complicado, que es la liberación de sectores que también ha desnutrido mucho a los ayuntamientos”. Este elemento, bien aprovechado, con control sobre aquello que se comparte, y con transparencia en la gestión de las concesiones, abre la puerta al fenómeno del Public Private Partnership o PPP, bendecido por la Unión Europea, y de largo recorrido en España donde el marco de cooperación público-privado tiene una tradición más reciente, sobre todo en el ámbito local. Lo que no tiene vuelta atrás es la prestación de los servicios públicos por parte de un solo actor local o, incluso, de un solo operador empresarial. A la fuerza y sin una estrategia definida, acaba

de irrumpir en nuestras sociedades locales la gobernanza, la gestión de las redes, para todo tipo de políticas y servicios públicos locales, incluidos los urbanísticos. Este escenario, viene a completar el tradicional ámbito de la cooperación supralocal, del asociacionismo clásico en torno a las mancomunidades y, en menor, medida en torno a los consorcios o a organizaciones metropolitanas (áreas o regiones urbanas); se deja así un espacio para la mejora de la gestión de los servicios y su cofinanciación con base en la cooperación público-privada. Aunque para PGM “Es un terreno resbaladizo”, y para PPF habría que actuar con cautela por las experiencias que en este sentido ya han tenido lugar en otras partes del mundo local en la OCDE (2006), “hay experiencias en otros países y en el fondo, de alguna manera, es un aplazamiento del pago, es una forma de aplazamiento del pago muy paralelo a la deuda pública ... en el ámbito local es mas complejo, hay menos capacidad de financiación a periodos dilatados de tiempo y hay experiencias malas en el Reino Unido de ayuntamientos que han ido a la quiebra por embarcarse en una única obra, por ejemplo en una escuela o algún tipo de infraestructura”. Estas precauciones son seguidas por JLMR quien señala que “Tal como es el sistema local aquí, la participación de agentes financieros, yo tampoco la veo, solo se podría dar esto en algunos tipos de obras, como PPP”.

Tras este debate, se puede concluir que existe margen para la gestión financiera en los ayuntamientos, algo conocido por todos, pero asumido escasamente por los equipos de gobierno, sobre todo de las ciudades, también en menor medida, por los municipios rurales. PPF resumiría el panorama de la siguiente forma: “estos riesgos los conocemos y sobre todo al ser tan rígida la hacienda local no puede a lo largo de un periodo dilatado hacer frente a circunstancias sobrevenidas derivadas solamente del interés financiero que en ese momento este vigente. Yo creo que hay, si, que hay que ser conservador porque la propia hacienda local es conservadora y muy rígida y no hay otras fórmulas. Es más la fórmula, como dije anteriormente, que se ha venido utilizando en los últimos 15 o 20 años que es la financiación a través de la actuación urbanística, tiene muchísimos más riesgos que beneficios, y además no ha producido otras mejoras de las cuentas locales; ha producido otro tipo de actuaciones y por tanto debería ser revisada. Lo privado debe circunscribirse en el ámbito local a la gestión”.

La duda surge al finalizar esta sesión, cuando se habla de posibles modelos de gestión económica en los ayuntamientos, porque la cuestión gira en torno a la definición de un “modelo empresarial de gestión” y, de forma subsiguiente, los objetivos a cumplir, sus productos y su organización, en los que hay amplio margen para la innovación. Este podría ser el caso de los modelos de ayuntamientos-empresa, basados en la oferta de servicios a mejores costes. La “empresarialización” de los

municipios es un hecho, y no hay más que ver la generalización de la externalización de servicios municipales; otro indicador es el que tiene relación con los modelos de gestión pública, de mejora continua (Varela, 2010), de productividad y de eficiencia. En ambos casos la identificación de la organización “ayuntamiento” con la de “empresa” tiene un largo recorrido en las corrientes neoempresariales (Ramió, 2009: 21-52) de la Nueva Gestión Pública, que no siempre han ofrecido resultados a las instituciones locales en su conjunto (como es el caso de algunas de las experiencias “gerenciales” de los años 90; Ballart y Ramió, 2000). De lo que no cabe duda es de que o las estructuras politécnicas de los ayuntamientos se abren al camino de la innovación y del I+D+i en materia de gestión pública, o las posibilidades para la mejora de sus políticas públicas y servicios, además de sus estructuras y personal, estarán limitadas o incluso, y por efecto de la crisis, condenadas a corto plazo. En esta línea, para JLMR los ayuntamientos gallegos son eficaces pero no eficientes, ya que “en la práctica lo que se exige es una gestión cotidiana de los asuntos, del día a día, y muy poca planificación, y cuando existe esa planificación esta centrada casi siempre en asuntos que vienen provocados desde fuera. Por ejemplo, hay una presión al alza demográfica, el caso de las “ciudades dormitorio” en torno a las ciudades gallegas, pues en esos lugares empieza a haber un desarrollo urbanístico, pero nunca un modelo de desarrollo integral del municipio, sino un desarrollo de aquellos planes específicos necesarios”. La definición de un modelo nos vuelva a situar en el análisis de hacia donde camina el gobierno local, cómo hay que “repensar” su sentido, estrategias, funciones de representación, participación y gestión. La asincronía de hechos normativos y de hechos socioeconómicos, desubican, dejan fuera de la realidad a los gobiernos locales gallegos, en este sentido JLMR es muy claro: “después de 30 años de democracia, estructuras que no tienen poder normativo como son los municipios, a diferencia de las Comunidades Autónomas, ¿qué pueden hacer hoy?, una vez que han cubierto una primera fase de creación las infraestructuras y una segunda de creación de servicios. ¿Dónde estamos hoy?, simplemente en la gestión cotidiana de lo que fue creado en las décadas anteriores. Hoy el municipio, la localidad ¿es algo más que tener infraestructuras y prestar un conjunto de servicios?. ¿o es un modelo de desarrollo económico y social integrados? Yo creo que es ahí donde está el debate. En España hace 30 años, Comunidades y municipios comenzaron a desarrollarse casi simultáneamente. En tres décadas las Comunidades han crecido espectacularmente, en términos de gasto público, de servicios y sobre todo de capacidad normativa, y por tanto se han ido produciendo soluciones muy distintas. Los municipios no están hoy donde estaban hace 30 años, donde sólo se han promulgado unas cuantas normas como la Ley de Bases y la Ley de Haciendas Locales. Y no hubo más evolución organizativa y estratégica”. El acierto en la definición de esta nueva realidad ha sido sintetizado por la literatura politológica con el concepto de “agendas” (Subirats, 2009: 1-11; Varela, 2010: 277-298), como la organización de consensos

políticos básicos sobre cuales son los problemas de las ciudades grandes, medianas y pequeñas (dejamos fuera conscientemente el micromunicipalismo) y las políticas públicas multinivel que hay que diseñar e implementar para mejorar la vida de los ciudadanos. La lógica pasa por repensar exnovo el mundo local, siendo conscientes de que no estamos ante un ejercicio de reingeniería, sino de "readministración" (Bjur y Caravantes, 1994 y 1997: 219-239); o lo que es lo mismo, sobre un escenario jurídico estable provocar el cambio en aquellos actores, individuales y colectivos, que tienen capacidad de decisión estratégica sobre el mundo local, donde la parte financiera es una variable más, como es señalado por JLMR, ya que la gestión económico-financiera "es el gran debate actual que remite a lo hablado en las primeras sesiones, la difícil viabilidad de una estructura municipal atomizada, tan carente de rasgos homogéneos, donde no existe siquiera un funcionamiento similar en términos de gestión de personal, en términos de gestión de los servicios, y donde las soluciones necesitan casi siempre recursos económicos adicionales y externos". Repensar el modelo local en España y en Galicia, es hacerlo sobre dos vasos comunicantes en los cuales las decisiones que se toman en el centro repercuten en la periferia, pero no al revés; en el origen está el modelo de gobierno local de corte napoleónico que, a su vez, consolida un modelo de gestión y un modelo de financiación que se ha revelado como insostenible. Pero esto no quiere decir que no existan soluciones parciales, tanto en la dimensión constitucional del problema, como en la legal o reglamentaria. Un ejemplo es traído a colación al debate en relación con el otro gran modelo vigente en la Península, y que es deudor de la misma tradición napoleónica que el español: el modelo portugués. La gestión económica del personal de las Câmaras lusas admite un consenso sobre los sueldos de su personal político y técnico a lo largo y ancho de todo el territorio portugués, de sus 308 municipios. Más allá de las complejidades multinivel entre los dos Estados, y el desarrollo del "mesogobierno" de las Comunidades Autónomas, y con él, de sus competencias en materia de régimen local (incluida la gestión financiera), el hecho es que una medida como esta podría aplicarse en un marco de entendimiento y consenso constitucional entre municipios, Comunidades Autónomas y Administración General del Estado. Es verdad que sólo así, estaría salvaguardado el principio de autonomía local y las posibles reclamaciones del municipalismo y sus actores corporativos, como es el caso de sus asociaciones representativas, los partidos políticos y los cuerpos de funcionarios de habilitación de carácter estatal. Este consenso básico es necesario también en la dimensión de la financiación, aunque sin dejar de lado el resto de problemas a ella asociados: carrera profesional o, incluso, carrera politécnica (o directiva), donde pocos avances han existido en estas últimas décadas. En el primer caso, nos referimos a la reorientación de la gestión de personas que trabajan en o para los ayuntamientos. JLMR, señala acertadamente que "no existe un censo de personal al servicio de la Administración Local de Galicia. Las estimaciones conocidas, hablan de 20.000 empleados; proba-

blemente son muchos más si se consideran los servicios externalizados. Ese colectivo trabaja principalmente en dos sectores: seguridad y servicios de bienestar; en conjunto dos tercios del total. La proporción en los pequeños municipios es distinta, porque hay más servicios gestionados directamente, no externalizados. Esto es reconducible sólo si se cambian los modelos de gestión". La estructura general del gasto de un municipio medio en Galicia revela la ineficiencia de la organización y, sobre todo, su hipoteca a medio plazo, los datos ofrecidos por PPF no ofrecen dudas sobre la estructura perversa de los gastos de la media de los municipios en Galicia: "17% de la producción de la administración y seguridad; 3,8 % a educación; 4% a sanidad; 6,4 % a pensiones y a seguridad social; 25% a la vivienda y bienestar comunitario; 10% a servicios culturales; 5% a servicios económicos; y 27% a deuda y a transferencia a otros servicios".

Las palabras de JLMR enfrentan a la crisis y a sus profetas, razón por la que propone dejar de utilizar ésta como una excusa, animando al debate público y desafiando las decisiones tácticas a favor de un nuevo marco estratégico de clara raíz política, que pueden servir de ayuda para aclarar la complejidad de la crisis local: "sin perjuicio de la importancia que tienen las estructuras como la FEMP, la FEGAMP, y similares, es decir el proceso asociativo del mundo local, lo cierto es que en algunos temas ha producido pocos acuerdos. Ha sido imposible pactar las retribuciones locales de una manera racional. No se ha hecho con los cargos políticos, tampoco con los funcionarios y esto ha tenido consecuencias muy perversas. No existe una carrera profesional en el mundo local, apenas hay movilidad entre administraciones, fundamentalmente por las estructuras locales. Las demás administraciones, el Estado y las Comunidades Autónomas, dentro de cierto margen, están dispuestos a abrir sus cuerpos de funcionarios; pero no existe esa reciprocidad en el ámbito local. No existe un convenio colectivo marco, de nivel gallego o estatal para los ayuntamientos, y como consecuencia, las situaciones que se dan en términos de relaciones laborales en muchos municipios, son harto discutibles, y de esto el mundo sindical sabe mucho... y así podríamos continuar sucesivamente. No existen estructuras racionales de personal, nos encontramos con muchos municipios que tienen colectivos reducidísimos de funcionarios, menos de 10, y sin embargo números elevadísimos de personal sujetos a relación laboral. Ahí se produce de todo: vicios de contratación que derivan en sentencias judiciales que obligan a incorporar a trabajadores como personal fijo y toda la casuística propia de la función pública y que desgraciadamente va en contra de la eficiencia. Pero claro, en el estado al que hemos llegado después de 30 años sólo si se produce una reflexión sobre el papel actual del mundo local en nuestra sociedad, se pueden alcanzar los cambios necesarios. Al final es un debate político sobre lo que corresponde hacer en esta etapa, que no es lo que se debía hacer en los años 80 y 90, y a partir de ahí, implementar los cambios. No veo este debate en el

mundo político local, ni siquiera en las estructuras políticas. Estamos muy centrados en salir de la crisis, en allegar más recursos y en unos pocos problemas estructurales, sobre los que hay consenso. Hay menos consenso en las alternativas o en las medidas que se deben implementar”.

El final de la sesión nos lleva al origen del problema, que no es otro que el pacto que se estableció en los orígenes del Estado Autonómico en virtud del cual, las Comunidades Autónomas asumen el liderazgo territorial y con él el desarrollo del modelo de competencias en materia de régimen y financiación local, y con ellas, el diseño de un escenario que favorece la inequidad entre los actores territoriales, o lo que es lo mismo, la centralización del ingreso (sea este estatal o autonómico) y la descentralización del gasto, esta última de forma atenuada y sólo por la vía de las subvenciones condicionadas. Este panorama apenas se ha visto alterado durante el crecimiento y consolidación del Estado del bienestar español y gallego, dejando de lado la participación de los municipios en su desarrollo y apartando a sus gobiernos y equipos de gestión de la necesaria corresponsabilidad “cuasifederal” de la que nos dotamos. La crisis no ha hecho más que ensanchar las desigualdades entre niveles de gobierno, que están ahora más preocupados de evitar pagar las facturas generadas a lo largo de estas décadas, mientras que los ciudadanos asisten impasibles a un baile de cifras de las que son ajenos porque no han sido socializados en la responsabilidad de la prestación de los servicios locales; y en este momento da igual si son competencias “propias” o “impropias”, porque hay que pagar ambas. Sobre este último tema, JLMR recuerda que “sobre el porcentaje del gasto que se dedica a lo que llaman las “competencias no obligatorias”, Galicia estaríamos en la media estatal, 27% del total del gasto, e incluye rúbricas como cultura, bienestar, turismo, promoción económica, etc.”.

CAPÍTULO 4

GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: EL RETO DE LAS REDES Y LA BUENA GOBERNANZA LOCAL

Una forma, como otra cualquiera, de cerrar el círculo sobre el cambio del mundo local tiene que ver con una cuarta dimensión que ha sido escasamente conceptualizada desde la perspectiva teórica y que, sin embargo, es la pieza clave para resolver algunos de los problemas de las instituciones y organizaciones locales. Hablamos de la gestión pública de servicios locales, perspectiva novedosa que requiere de un posicionamiento previo que vincula los procesos de cambio local sobre el eje democracia y eficacia.

A riesgo de ser demasiado transgresores para el común de los investigadores en este campo, de perfil excesivamente jurídicista, nos apoyamos en la triada de elementos que define como sustantivos el régimen local: territorio, población y organización. Es en los dos últimos elementos donde nos surgen dudas “ab initio” al objeto de centrar el último de los debates con los expertos, ya que tanto la población como la organización, son observados, de forma tradicional, como objetos pasivos, incluso como variables dependientes del territorio.

Como planteamiento inicial debemos subrayar cuando nos adentramos en el mundo local del siglo XXI que ni el territorio es un concepto estable e inamovible, ni la población un sujeto pasivo de las decisiones político-técnicas de un ayuntamiento, ni, por supuesto, la organización es un objeto de estudio jurídico al que considerar desde la racionalidad legal. Y nos aclaramos. La perspectiva de la gestión y la dirección pública (esta última más reciente), mezcla razón y pasión, asumiendo e integrando en la acción de los gobiernos locales de una posmodernidad cada vez más volátil, líquida y efímera (Bauman, 2009) y propios de sociedades del conocimiento y del riesgo donde deberemos conjugar la democracia y la eficacia, la política y la administración, así como la organización y la dirección/gestión.

Es habitual asistir a debates estériles sobre la oportunidad de cambiar, de transformar, de incidir en la modernización de la acción pública, participando sólo

del lado de la eficacia. De esta forma, deseamos “Municipios modernos y eficientes”, “que hagan más con menos”, “que presten servicios al menor coste”. ¿Dónde queda la función básica del ayuntamiento?, ¿será que la dirección de las políticas públicas deben ser subcontratadas?, ¿la definición de la agenda urbana seguirá el mismo camino que los servicios públicos, externalizando su definición?... Como se puede observar, en la misma génesis de este problema de indefinición de roles de gobierno y administración radica la cuestión de la cultura cívica o política (Almond y Verba, 2001: 171-201) y de la participación de todos los actores en la definición de un modelo de ciudad o de villa intermedia², de la buena gobernanza local, en definitiva. Porque la cultura política se convierte en el verdadero caballo de batalla para la gestión de los servicios públicos, para la legitimidad del sistema político-administrativo en su conjunto; la definición del Almond y Verba (2001: 179), nos recuerda su importancia, “el término cultura política se refiere a orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y a sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema... Es un conjunto de orientaciones relacionadas con un sistema especial de objetos y procesos sociales”. Esta actuación consciente sobre la cultura política de lo local, debe ser reforzada en contextos de desafección política como los que actualmente vive nuestra sociedad; para ver una muestra de la gravedad de este contexto no tenemos más que recurrir a los estudios demoscópicos más recientes (Barómetro de enero de 2011, número 2859, del Centro de Investigaciones Sociológicas), que señalan a la clase política y los partidos políticos son el tercero de los problemas para los españoles, después del paro y la situación económica.

Al hilo de estas reflexiones, debemos fijar algunos de los conceptos sobre los que giran los servicios públicos locales, bien entendido que esta conceptualización se apoyará en visiones “alegales” (Agranoff, 1997: 125-170), de carácter institucional-gerencial; toda vez que es conocido el diagnóstico que está disponible sobre los instrumentos legales de la prestación de servicios para el mundo local.

Y es que el binomio democracia-eficacia se puede presentar como el “movimiento de un péndulo” (Aucoin, 1996: 493-515), en cuyo centro se sitúa la política local que tiene el objetivo de conseguir lograr un consenso socioeconómico que defina un escenario de cambio para su municipio (territorio) y para su ayuntamiento (población-ciudadanía y gobierno-organización). Esta es la tensión que se ha vivido en las últimas décadas en los gobiernos locales occidentales y a través de ella se han pensado modelos de cambio, políticas públicas de modernización, articulado

2 Porque los pequeños municipios y los micromunicipios deberían ser objeto de un análisis complementario, ya que poca gestión existe, cuando se cuentan con recursos escasos y la dependencia de otros niveles de gobierno es clara (Diputaciones, Xunta, Administración General del Estado, Unión Europea).

servicios públicos de tercera generación, creado espacios de deliberación pública... Porque las décadas de los 80 nos dejaron un poso importante: la consolidación de la democracia en los ayuntamientos; mientras que los 90, permitieron a sus corporaciones locales trabajar en la definición de los modelos de gestión (gestión democrática, al fin y al cabo; Borja, 1987: 21-36). Sin embargo, es a finales de la década pasada cuando los decisores públicos y sus equipos técnicos se ven obligados a enfrentar una realidad que les supera: la integración de los mecanismos de democracia en la gestión pública, la subordinación de los segundos a los primeros, la participación de los ciudadanos en la gestión de las políticas y los servicios locales. Algunos lo hicieron y se consideran "casos de éxito" o "buenas prácticas", otros apostaron por la eficacia y cayeron en el pozo del "hipergerencialismo" (Ballart y Ramió, 2000), mientras que los hay que descuidaron los principios de la democracia participativa, reglamentando en exceso la participación ciudadana favoreciendo esquemas de comitología clásica y corporativa.

La complejidad local, especialmente la urbana (incluso la urbano-rural, como en Galicia), irrumpe con la fuerza de un tsunami en un espacio de toma de decisiones que se encuentra esclerotizado, fruto de la presión de los partidos políticos, de la (des)organización social no superada por los excesos del neocorporativismo de los años 60, y de los sucesos económicos y tecnológico-culturales, que obliga a los ejecutivos locales a ir a remolque de los diseños de ciudad y de las políticas urbanas que se les demandan³.

No por citados, tienen menos importancia en la actualidad los planteamientos aún no superados del nuevo "localismo" y la "repolitización" de Brugué y Gomá (1998: 25-35), que dejan atrás un modelo de gobierno local más propio de los años 80 que de la primera década del segundo milenio. En palabras de estos autores (Brugué y Gomá, 1998: 18), "La tesis de la nacionalización –muy extendida entre los politólogos europeos de los años sesenta y setenta– constata la reducida relevancia específicamente local de la política municipal. Situación que se explica por la dependencia respecto de un centro nacional que o bien decide en su lugar o bien limita los recursos necesarios para su actuación. En la práctica, la nacionalización de la política local se detecta a través del prisma de su creciente partidificación; es decir,

³ Este escenario no es simétrico entre las grandes ciudades españolas, ya que su path dependence, así como la construcción del discurso de ciudad, ha variado a lo largo de las últimas décadas en función de los elementos que las configuraron como urbis y como civitas, especialmente desde el primer tercio del pasado siglo. Estas y otras conclusiones, son fruto de un proyecto de investigación de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), denominado "Explorando Nuevas Políticas Urbanas EXNURB" (2007-2009), y dirigido por el profesor Joan Subirats, desde el Institut de Govern i Polítiques Públiques en el que participan seis Universidades españolas, entre ellas la de Vigo, a través del Área de Ciencia Política y de la Administración.

la influencia de unos partidos políticos que actúan como protagonistas de la vida municipal pero que, al mismo tiempo, se muestran poco interesados en la política local. El resultado se traduce en un traspaso de problemáticas políticas nacionales al ámbito local". El localismo se plantearía como la alternativa a la nacionalización, que propone "que, en un entorno cada vez más diversificado y más globalizado, el rol de los gobiernos locales no sólo se ve debilitado, sino que experimenta un fuerte impulso". Es preciso aclarar, que las connotaciones del término "localismo" poco o nada tienen que ver con la recreación de símbolos e identidades más propias de las sociedades autárquicas del postfordismo, que de las asimilables a la era de la información y el conocimiento.

En relación con el otro binomio (gerencialización-repolitización), los mismos autores (Brugué y Gomà, 1998: 19, 20) señalan que la realidad de la política-administración que se vive en los gobiernos y administraciones locales, favorece la "gerencialización", que se inserta en los procesos de cambio local y su adaptación a nuevas realidades democráticas (como es el caso de España y Portugal): "En sus inicios, la democratización de los municipios españoles despertó expectativas tanto en el ámbito de la política (aparición de unos espacios donde la participación ciudadana se podría expresar con mayor plenitud) como de la administración (aparición de unos municipios prestadores y capaces de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos). Sin embargo, esta primera dualidad se decantó muy pronto hacia la vertiente administradora o prestacional. Sin insinuar que se trató de una opción consciente, lo cierto es que el raquitismo municipal heredado del franquismo y la fuerza de las demandas de los ciudadanos orientaron los primeros años del municipalismo democrático hacia la construcción de unas organizaciones capaces de aumentar y mejorar los servicios que ofrecían a sus ciudadanos". Con el paso de los años se producen cambios en las estructuras de poder local que hacen evolucionar esta realidad "gerencialista" hacia otra que (re)incide en la parte política de los gobiernos locales: la "repolitización": "Sin embargo, tal y como señalan diversos autores, se detectan una serie de transformaciones en el ámbito local español –y también europeo– que podrían estar propiciando un proceso de politización que redefiniría el papel que hasta ahora han desempeñado los partidos políticos. Siendo muy esquemáticos, debemos referirnos a la superación de los déficit prestacionales heredados del franquismo, a la consolidación de unas estructuras de gestión más o menos estables (y, por lo tanto, independientes de la actividad de sus concejales), a una transformación en las demandas de los ciudadanos o a la persistente situación de crisis económica que aqueja al municipalismo español. Es decir, ya no se trata de construir sino de mantener, ya no se trata de hacer sino de priorizar, ya no se trata de gestionar sino de dirigir, ya no se trata de poner horas y esfuerzos sino de tener ideas y capacidad de elección. No todo el mundo estaría de acuerdo con la tesis de la politización, pero,

sin pretender ahora entrar en debate, pensamos que la reciente proliferación en el ámbito local de planes estratégicos o de mecanismos de comunicación-participación es la manifestación de dos actividades esencialmente políticas: tener un proyecto a medio y largo plazo que exprese opciones, y vehiculizar tanto el diálogo con la comunidad como la capacidad de escuchar a sus ciudadanos” (Brugué y Gomá, 1998: 21).

Esta doble tensión aún se mantiene en el seno de la mayor parte de las ciudades de nuestro España, también de Galicia, de forma que la primera pregunta que podríamos formular en el marco de esta sesión con los expertos sobre servicios públicos locales podría ser: ¿en qué medida los ayuntamientos de Galicia han optado por la gestión eficaz de sus procesos de cambio? (entendidos estos como un proceso de exclusión -democracia vs. eficacia-, o como un proceso de integración -democracia y eficacia-). En otras palabras, ¿es posible constatar que las realidades urbanas y rururbanas gallegas han transitado hacia el gerencialismo y el nuevo localismo?. Y si no es así, ¿en qué estadio se sitúan?, ¿siguen dependiendo de una cultura política aprehensiva en sus capacidades de decisión, partidocrática en lo político, corporativa en los socioeconómico?, ¿precisan crear estructuras gerenciales que aprendan de los errores de otras ciudades?, ¿son capaces de articular un discurso y una estrategia integradora basada en una identidad local-global?.

Operacionalizar estas cuestiones centrales no es tarea fácil porque requiere, en primer lugar de consensos básicos sobre el sentido, misión e identidad de cada una de las ciudades o villas medias que comienzan el proceso de reflexión estratégica. Esto no quiere decir que no se hayan desarrollado planteamientos teóricos que permiten iniciar el debate sobre estas nuevas sendas de cambio; por ejemplo, Brugué (2002: 13), elabora una propuesta en forma de hipótesis que podría ser utilizada para acompañar la reflexión para cada una de las realidades locales que se desean analizar:

- “Hipótesis 1: Los ayuntamientos han evolucionado desde un modelo basado en la administración delegada a otro basado en la recuperación de la proximidad y lo específicamente local.
- Hipótesis 2: Los ayuntamientos han evolucionado desde un modelo de actuación eminentemente constructor y reactivo a otro que introduce planteamientos estratégicos y anticipativos.
- Hipótesis 3: Los ayuntamientos han sustituido su tradicional rol de autoridad y su posición de prestador monopolista de servicios por un ejercicio del poder más relacional y por una aproximación pluralista a la prestación de los servicios.

- Hipótesis 4: Unos ayuntamientos localistas, estratégicos y relacionales nos conducirán del gobierno local tradicional a las formas más novedosas de la governance local.”

Sin embargo, y disponiendo de elementos básicos para generar debate y reflexión sobre el futuro de los municipios, sabemos de la ausencia de método de análisis estratégico, o de un limitado impacto de sus procesos de planificación (Varela, 2010: 277-298), especialmente en el mundo local gallego. De ahí que planteemos para este capítulo la siguiente hipótesis de partida sobre el reto de los gobiernos locales en Galicia:

- el mundo “urbano” gallego (considerado aquí como el que tiene más de 20.000 almas), no ha sido capaz de adaptar sus estructuras democráticas y de gestión a las demandas de un entorno multinivel, cada vez más complejo, cada vez más “cooperativo” (Covas, 2009: 49-59)⁴, cada vez más cooperativo, cada vez más, en definitiva, del siglo XXI.

Como vemos en esta contextualización previa, los servicios públicos locales, su prestación (producción-provisión), son variable dependiente de un contexto institucional y político que determina los modelos de gestión pública local y la existencia o ausencia de fórmulas de dirección pública y de formulación de políticas públicas que superen los límites de su tradicional visión jurídico-formal. Y esta “senda de dependencia” se recrea una y otra vez, acumulando razones, sumando argumentos sobre la “inamovilidad” del municipalismo en España y en Galicia. Para MCE es claro ya que “sigue vigente todo lo que se ha dicho sobre el municipalismo. Puedes recoger papeles de hace diez años, que todo sigue exactamente igual; oyes hoy al presidente de la Federación Gallega (FEGAMP) o de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y lo que dice es exactamente lo mismo que decía Paco Vázquez, Rita Barberá, etc.”. Gallego y Subirats (2002: 3-27), recogen este planteamiento de una forma certera en un amplio estudio sobre el “rendimiento autonómico” en España, cuando señalan que “La reforma del Gobierno local en España y Galicia no es una demanda vaga de unos cuantos municipalistas reunidos en asambleas locales. Mucho ha sido el tiempo transcurrido y claros los efectos de la debilidad municipal en décadas de construcción del hecho regional donde la evolución del sentimiento nacionalista del XIX y del XX ha dado paso a la consolidación de las autonomías y a

4 Entendiendo por “cooperativismo”, y siguiendo a Covas (2009: 49-59): “a arte da localidade e das redes locais, a arte do asociativismo e das redes de interconhecimento, o debate público sobre os novos bens colectivos e os novos lugares-globais, a economía dos ecosistemas e das paisagens globais e a geración de novas amenidades e interioridades, un programa de benchmarking de boas prácticas empresariais, a promoción diplomática das relacións exteriores da nova entidade multiterritorial, a promoción da economía do simbólico e do imaginario na construción de un espazo público multiterritorial”.

su rendimiento en el conjunto de gobiernos en España”.

Y es que, tras varias horas de debate acumulado, aquello que se aventuraba como un obstáculo, la crisis, comienza a ser propuesto como una “ventana de oportunidad” política; MCE, subrayará “esto solo una crisis puede resolverlo”. Y es que las crisis también pueden ayudar a resolver las cuestiones relacionadas con la “servucción”, con la producción de servicios desde los ayuntamientos; por lo que resulta pertinente, comenzar el debate desde sus orígenes: ¿quién debe prestar los servicios públicos locales?, la respuesta para JLMR es contundente “cualquiera que tenga los recursos”; respuesta a la que le sigue otra cuestión destacada por MCE “¿quién está en condiciones?”. Es visible el impacto de la crisis en antiguos responsables de la definición del mundo local en España y Galicia; los tiempos pretéritos donde la seguridad, el incrementalismo y la impasividad normativa, dan paso a planteamientos de mayor proximidad al problema y a los resultados, a los que se les pide ambición en las propuestas y responsabilidad en las soluciones, a los que se reclama una huida clara de la “tacticidad” y un mayor calado estratégico de los consensos sobre lo local (Varela, 2010). El concepto clave para los servicios locales será el de la sostenibilidad del modelo de gestión (Varela, 2009: 135-149), entendiendo integrados en este los aspectos de democracia y los de eficacia. JLMR lo define de la siguiente forma: “el problema tal y como se está planteando, es la insostenibilidad de muchos de ellos; en muchos casos por la debilidad estructural de las haciendas locales, pero en otros, es importante subrayarlo, porque los servicios siguen siendo muy complejos y su coste ha crecido exponencialmente. El ejemplo clásico es el de la recogida de residuos, servicio esencial para la calidad y el bienestar de las ciudades, y, así lo que antes se hacía de una forma sencilla, recogida y transporte, hoy tiene una sofisticación notable: recogida selectiva, tratamiento, limpieza de calles y mobiliario urbano, residuos voluminosos, recogidas especiales, etc..., y eso va en detrimento de las economías locales”. Las conexiones de los servicios con su formulación jurídica y su falta de adaptación a las complejidades locales aparecen de forma visible, en boca de JLMR: “y luego está el problema derivado de la falta de actualización del régimen local; en la ley vigente del año 85, en los artículos 25 y 26, habla de los servicios, con lista cerrada para todos los municipios, y otra más reducida para municipios mayores. A partir de ahí ha habido siempre un debate teórico, ¿es una lista tasada o se puede abrir?. Más allá de lo que dice la norma, en las ciudades pequeñas y grandes esa lista se ha abierto de manera irreversible, sobre todo en dos rúbricas: los servicios de bienestar, y lo que podríamos llamar en sentido lato, los servicios de ocio (cultura, deporte, espectáculos, atención a los menores, etc.)”.

El debate abierto permite explorar otras posibilidades, plantear iniciativas que pueden ser consideradas anatema para el mundo local, pero ... ¿por qué no?.

JLMR lo enmarca en la siguiente reflexión: “que en Comunidades Autónomas no muy grandes, la autonomía podría gestionar algunos servicios locales, es muy discutible. Probablemente deberíamos tender hacia soluciones parecidas a las que se están ensayando con las Cajas de Ahorros, es decir, soluciones de alianzas o “fusiones frías” para crear una nueva estructura que en la práctica son irreversibles, pero donde cada entidad mantiene su personalidad, jurídica y política. Aspiramos a mantener la autonomía política y de gestión de los municipios, pero hay servicios que por su complejidad o bien no se prestan, que es la situación actual en muchos casos, o si se prestan tiene que ser de forma agrupada. Y el agrupamiento debe hacerse mediante las fórmulas clásicas que están en la Ley de Bases, que son el consorcio, las concesiones... También es necesario reconsiderar si determinados servicios que hoy ofrece ampliamente el mercado, deben seguir bajo responsabilidad municipal: mercados de perecederos, lonjas, etc., donde el sector comercial privado ofrece el servicio con mejores condiciones higiénico-sanitarias, más competitivo, atento a las necesidades de los usuarios, en horarios, facilidades de accesibilidad, etc., que el poder público no puede ofrecer. ¿Debemos seguir manteniendo esas estructuras solo porque son tradicionales?. Otros servicios están evolucionando en una dirección que supera el ámbito local, por ejemplo el transporte. El transporte urbano de viajeros en las grandes conurbaciones, con sistemas de intermodalidad, metros ligeros, etc. hace no ya necesario, sino imprescindible, que el poder autonómico dirija esos procesos, por los costes, porque son soluciones de carácter supralocal, porque tiene repercusiones en la movilidad general y en las demás infraestructuras de transporte. Ese catálogo que hemos conocido inamovible desde hace unos 25 años, está muy obsoleto y tendrá que ser revisado, como apuntaban los borradores de la nueva Ley básica del Estado, hacia una formulación muy simple y muy abierta”.

Las proposiciones abiertas, lejos de los dogmatismos formalistas de la organización de servicios; la definición de desafíos sobre las preguntas que hay que plantearle al mundo local (y no sobre las consabidas respuestas), introducen otro de los grandes retos del futuro de los ayuntamientos: la cooperación en red. La metáfora de las fusiones de los actores financieros, auspiciadas por el FROB en el 2009/2010, sirve como elemento vehicular para abordar la espinosa cuestión de las alianzas e incluso fusiones (¡absorciones!) en el mundo local. Si el principio de la “Dura lex sed lex” sigue metabolizando todo intento de cambio local, la inercia y el isomorfismo institucional acabarán por resistir incluso a la crisis; lo que, sin duda, afectará al desarrollo futuro de las capacidades de gobierno y administración de los actores locales en las próximas décadas. Para PGM, la anécdota se consolida en estrategia: “y por qué hay que conformarse con eso, porque yo no veo ninguna intención de siquiera modificar la planta; no se van a hacer modificaciones estructurales, ni se va a reducir el número de municipios, ni a mejorar la financiación local. No se van a insti-

tucionalizar jurídicamente, por lo que se ve, los espacios metropolitanos, no se van a tocar ni epidérmicamente las diputaciones provinciales... Hay una inercia tremenda, lo que pasó en el Parlamento Gallego, estos días... bueno ni siquiera se habla de la Ley de Coordinación, se va por otro camino diametralmente opuesto; una propuesta tan prudente como la que hizo el BNG el otro día tuvo la mínima acogida. Hace ya semanas, en un "Café de Redacción" [de "O Xornal"], hablando con el alcalde de una importante ciudad gallega, se le preguntaba por las Diputaciones provinciales, y decía que sí, que eran unas instituciones obsoletas, desajustadas en relación al Estado Autonómico..., aquello durante un par de horas, y después se le preguntó, ¿y cuáles son sus aspiraciones para las próximas elecciones locales?, y dijo ¡"ganar la Diputación"!". Para PGM "hay como una cierta esquizofrenia en cuanto hacia dónde queremos caminar; y entonces caben estas dos actitudes, la de la "cirugía", que parece imposible, a pesar de que de alguna manera muchos deseáramos llegar a ella, y posiblemente la crisis económica brindaría una buena oportunidad; y aquella otra actitud que consistiría en poner unos "parches" a esa situación, pensar que quién va a seguir prestando los servicios son los ayuntamientos". Sin embargo, y lejos del "pesimismo", el "victimismo" o el mal "localismo", existen posibilidades claras para la transformación del mundo local, todas ellas pasan por potenciar la cooperación y por reforzar las tres dimensiones de la política (Vallés, 2006) en los ayuntamientos: la política como estructura (polity), la política como proceso (politics) y la política como resultado (policy) . Ante la primera de las opciones PGM plantea "promocionar y estimular con medidas económicas el asociacionismo tanto el prestacional, en mancomunidades y consorcios, como el no prestacional. Y sobre todo, yo creo, algo que no se está haciendo en los niveles oficiales seriamente, introducir la cultura de la gobernanza, empezando por la propia estructura de los ayuntamientos. Sin duda habría que tener cuidado, haciéndolos más eficaces sin dañar el principio "ultra vires", que las decisiones las tomen, no digamos ahora órganos tecnocráticos, sino los verdaderos representantes... Otra cosa que yo creo que se podría hacer, pasaría por crear un área de relaciones institucionales, ¿por qué?, porque las decisiones claves para un ayuntamiento dependen, normalmente, de otras administraciones, de otros niveles competenciales. Lo que habláis muchas veces, el sistema multinivel, las competencias han de ser ejercidas en red, y en esto, ¿los ayuntamientos qué hacen?, ¿cómo se relacionan con las otras administraciones?... , pues van a pedir, pero no van realmente, salvo ayuntamientos bien preparados, a proponer llevar adelante conjuntamente estrategias propias". La cuestión de la "repolitización", aún siendo más complicada por la falta de un liderazgo político de los equipos de gobierno local, supone otro de los grandes desafíos, ya que para PGM la pregunta que se debe responder en primer lugar es "¿cómo están funcionando los ayuntamientos?". Con una estructura parecida a la de los Gobiernos o de la Xunta, ahí sale elegido el alcalde, toma posesión y reparte las atribuciones como jefe de la Administración

Local a los concejales electos. Eso debe ser difícilísimo, ya que tienes que dar un trozo de ayuntamiento a un Concejales, como si fuera un Ministro. Pero lo que ocurre es que el Presidente del Gobierno hace Ministro a quien le da la gana y, sin embargo, el Alcalde tiene que ajustarse a lo que tiene, a los concejales elegidos (excepto en las grandes ciudades gallegas). Y luego atribuir las responsabilidades político-administrativas en muchos casos a personas que no saben (ni tienen por qué saber) sobre urbanismo, cultura, servicios sociales o lo que sea y se tienen que poner a estudiarlo, lo cual es absurdo porque no lo va a aprender con esa facilidad. Yo creo que hay habría que insistir en estas cosas, porque ese sistema no parece idóneo para una gobernanza eficaz. Los que tenéis experiencia en el ejercicio de responsabilidades locales sabéis mejor que yo que en una organización tan fragmentada se generan “tapones” y esto llega a saturar al Alcalde, que tiene que estar siempre interviniendo, sobre todo cuando hay disputas competenciales entre las distintas áreas, por lo que le queda menos tiempo para dirigir estratégicamente y liderar una organización”.

En el fondo se trataría de “repensar” el mundo local, de interiorizar su institucionalidad, de innovar la democracia y la gestión, de generar redes, de trabajar la transversalidad, de profundizar en la proximidad. Un ejemplo podría ser el formulado por la Diputación de Granada y su “registro de prioridades”, o por la vía de la institucionalización de lo local vigente en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, o por el desarrollo de la cooperación en red del nuevo régimen local andaluz. Fórmulas, todas ellas y más, que permitan asumir el liderazgo a los ayuntamientos y con él un realineamiento de las estructuras del poder local en clave multinivel en Galicia y España. Sin embargo, en Galicia hay estructuras conceptuales de base que hay que reordenar, como es el territorio, elemento esencial para un alcalde de una ciudad media en Galicia, como señala MCE: “el alcalde que puede tener un concepto más allá de lo estricto territorial, es el alcalde que puede gobernar una ciudad media en Galicia: las grandes capitales o las villas. Por qué, porque tú te ves afectado por muchas cosas que interfieren en tu trabajo diario. Por ejemplo, un ayuntamiento como el de Santiago tiene un área interurbana donde se dan cuenta de que si lo quiere hacer bien es recoger sus basuras tiene que hacerlo de forma diferente del municipio pequeño; en la gestión de su transporte, lo mismo. Cuando un alcalde pretende ir mas allá de su ámbito territorial, por introducir el elemento político del que se hablaba, es muy difícil que lo puedas hacer porque las Diputaciones Provinciales están entendiendo que te estás metiendo en su territorio... si quieres aplicar una política medianamente inteligente sobre desarrollo urbano y competir con otras que están en la misma dinámica que tú, te tienes que hacer atractivo, y para hacerte atractivo tienes que ir mas allá de tus fronteras”. Este territorio y la complejidad del mapa de servicios “propios” e “impropios”, que la ciudadanía considera de igual relevancia para su bienestar, y a los que no están dispuestos a renunciar, determinan el espacio

de los servicios públicos locales en Galicia. Las presiones que limitan el cambio de paradigma local son claras y de ellas participan los partidos políticos, pero también los ciudadanos y los electos y técnicos del espacio urbano-rural que caracteriza las áreas urbanas de Galicia (Aldrey y Díaz, 2009: 199-253). Para MCE los ámbitos de educación y transportes, de carácter netamente autonómico y/o metropolitano son buenos ejemplos de esta presión, que no ayuda a la solución del problema: “de aquello que no es competencia también interviene, pues claro que sí; pues a lo mejor en el tema de educación, donde los ayuntamientos tienen que poner a disposición suelo y después tienen que prestar los servicios de limpieza en los colegios, y a lo mejor económicamente no tienen recursos para hacerlo, y eso, desde el momento que existe esa infraestructura hay que prestarlo ... En mi caso, como Alcalde de Ourense, me fue imposible implantar un transporte mancomunado, porque los ayuntamientos limítrofes y sus alcaldes les pedían sus vecinos que demandasen el transporte público no a cuatro puntos estratégicos donde alguien podía acceder a él, sino que llegase hasta el último rincón de su municipio ese transporte público. Con lo cual, fueron los propios alcaldes los que dijeron no lo queremos, al no ser posible desde un punto de vista económico”.

Las soluciones pasan por asumir la necesidad del consenso entre niveles de gobierno, desde el marco estatal, incluyendo en él a los actores no-centrales, Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales. A la situación actual no ha ayudado el hecho de que el esquema de transferencias que la Administración General del Estado ha generado hacia las Comunidades Autónomas, no se haya reproducido de forma eficaz desde estas hacia los Gobiernos Locales, más allá del Pacto Local estatal y el Pacto Local en Galicia. Esta cuestión es puesta de relieve por MCE cuando recuerda que “no ha habido transferencias a los ayuntamientos... ha habido transferencias a las Comunidades Autónomas... Las Comunidades Autónomas con todas las transferencias que han tenido, no son capaces de llegar al nivel de administrado, como lo hace un ayuntamiento. Por tanto no ha habido transferencias a los ayuntamientos,..., ni encomiendas de gestión, no ha habido nada de nada... Al Estado no le hables hoy de transferencias a los Ayuntamientos. Al Estado cuando se habla de la participación en sus ingresos utiliza los argumentos, y tiene toda la razón del mundo, que con la Seguridad Social ya tiene más que suficiente, porque le consume el gasto. Siempre decimos lo mismo, el 13, el 20, y en este momento al Estado, si le quitas la Seguridad Social, se movería en el entorno del 20... Mi teoría hoy es que las Comunidades Autónomas no van a soltar competencias y los ayuntamientos nunca podrán dejar de prestar servicios que no son suyos (a pesar de la falta de recursos), por la presión directa de los ciudadanos”. PGM lo resume de una manera muy gráfica: “ese es el elemento de la atracción de poder, el poder no suelta poder”. Y es que, como recuerda MCE, el problema no es la causa por la que los ayuntamientos han acabado

asumiendo estos servicios, simplemente “son suyos, es una cláusula graciosa y que no tiene marcha atrás”

Pero no sólo forman parte del problema los otros niveles de gobierno, ya que existen otros actores que determinan el éxito o fracaso de las políticas y servicios públicos locales, como son las asociaciones de municipios, los alcaldes y alcaldesas de grandes municipios, los presidentes de diputaciones provinciales, los colegios profesionales de habilitados nacionales ... Todos ellos ejercen presión sobre el sistema de cambio, modificando las propuestas de máximos que plantean los ejecutivos estatal-autonómicos, hasta que se llega al mínimo común denominador del texto legal que finalmente se aprueba; la resultante, no es fruto del debate abierto, plural, estratégico y de futuro, sino todo lo contrario, presa de presiones corporativas del mundo local del que se extrae un avance limitado en materia de organización y gestión en la prestación de los servicios públicos. Para MCE “había que empezar por ahí: definir qué servicios iba a prestar cada administración, si queremos tener las administraciones que tenemos, y luego qué recursos tiene cada una para eso, y que no haya dualidad de prestación de servicios”; aclarando el panorama de competencias “propias” e “impropias”, así como sus responsabilidades directas, la financiación y la gestión intergubernamental de recursos públicos. Las reclamaciones del municipalismo en España vienen de lejos y giran sobre estos presupuesto, porque como recuerda MCE “hay documentos de hace doce años, ha propuesta de la FEMP, donde se solicita: 1) reconocimiento de la autonomía de municipios y provincias, 2) listado de materias sobre las que las entidades locales ostentaran las competencias de ejecución de forma plena y completa, tal como establece el artículo 4 de la Carta Europea”. Y no le falta razón a un ex-alcalde que tiene una visión de proximidad de la gestión, además de la responsabilidad última de una administración que debe atender las demandas ciudadanas, la emocionalidad del vecino que tiene un problema, frente a la racionalidad de la norma que dice qué o qué no se puede hacer desde un ayuntamiento, por eso MCE recuerda que “lo difícil es escoger y decidir en lo que se trabaja, porque hemos tenido que impulsar centro geriátricos, residencias de tercera edad, turismo para la tercera edad, biblioterapia, servicio de atención a personas con discapacidades, ocio para ancianos jubilados, centro de atención para enfermos y sus familias, SIDA, familiares de enfermos de alzhéimer. Vienen a solicitar ayuda y, como consecuencia, montas escuelas o facilitas atención domiciliaria, y luego ya no es solo que vengan a lavar la ropa al centro sino que también vienen a comer, llevándose la comida a sus viviendas. No se trata tanto de establecer un compartimento estanco, donde estás tú, les tienes que dar un local, atención especializada para niños, etc...”. JLMR coincide con la visión anterior y señala que habría que romper la lógica del “condicionamiento”, “es decir, en la medida que otros niveles de la administración establecen condicionamientos en la financiación, influyen en la

evolución de los municipios a la hora de prestar los servicios. La cláusula de universalidad, que también figura en los borradores actuales de la nueva Ley de Bases está asumida e interiorizada por el mundo local. Es decir, los ciudadanos esperan que su municipio le resuelva los asuntos que necesitan. En España, como en otros países, las tres administraciones, estatal, autonómica y local, son diferentes entre sí, los canales de coordinación son muy escasos y a esto se superpone el conflicto político permanente. En la práctica los problemas se visualizan de forma distinta desde cada nivel de la Administración. La cláusula de universalidad trata de respetar la capacidad de los municipios para atender las demandas ciudadanas, dejando en sus manos la búsqueda de la solución y de la correspondiente financiación. Los demás niveles tienen la capacidad de mediatizar la evolución de los municipios con sus decisiones financieras y normativas". En este sentido coincide PPF, ya que "si tenemos un nivel administrativo, lo primero que nos debemos preguntar es para qué sirve, qué servicios presta, es lo que justifica la existencia del nivel". Nuevamente, el recurso a la administración, en detrimento del gobierno, se plantea como una necesidad destinada a aclarar la complejidad de "quién hace qué", por encima de "quién gobierna qué", "quién nos representa" ... Esta inercia a la argumentación "eficientista" en parte es comprensible, según PPF, porque "tenemos un núcleo de competencias que lleva dos siglos, que es muy estable, y eso es un proceso que curiosamente es ajeno a dos cosas que se han comentado aquí: una es al coste, es decir los costes son variables por las tecnologías que tenemos para prestar ese tipo de servicios; y también, además, permanece inalterable con el otro tema que comentaba Cabezas, que es el efecto externalidad, las movibilidades intermunicipales y las capacidades de desplazamiento de las personas, completamente distintas las de hace dos siglos y las actuales". Si reparamos en el razonamiento que sostiene este argumento podemos ver cómo la lógica "eficientista" se podría aplicar a otros niveles de gobierno, también a las Comunidades Autónomas, porqué no a la Unión Europea, desde luego a las Diputaciones Provinciales. En definitiva, si la pregunta es ¿para qué queremos un ayuntamiento si no presta servicios?, o asumimos que es un nivel del Estado, con autonomía para la gestión de sus asuntos (Gobierno Local), o concluiremos que no es más necesario que el resto de niveles de gobierno de nuestro Estado compuesto. Para JLMR la conclusión es clara "¿qué servicio presta un pequeño municipio?, nada más que el que puede ofrecer. En unos casos a petición concreta de un ciudadano, como instalar un punto de luz o acondicionar un acceso, en otros por necesidades generales, abrir una calle, arreglar un cementerio; servicios que los ciudadanos necesitan y valoran. Si además consigue financiación externa, puede hacer inversiones sin estudiar previamente su mantenimiento, piscinas, polideportivos, y otros equipamientos. Una vez construidos a veces no tienen recursos o personal para que funcionen todo el año y permanecen cerrados o infrautilizados. El verdadero problema comienza con el planeamiento urbanístico donde no se dispone de personal cualificado, ni se mancomuna el servi-

cio, ni las Diputaciones colaboran. Porque el resultado no es inmediato. Por eso en Galicia apenas hay Planes Generales en vigor y el desarrollo urbanístico de pueblos y ciudades es tan manifiestamente mejorable”.

Pero frente a esta inercia “eficientista”, las opciones que se pueden plantear para salvaguardar la legitimidad institucional y la legitimidad por rendimientos de los gobiernos locales, pasa por pensar soluciones estratégicas y sostenibles a medio y largo plazo. Para PPF “lo fácil es suprimir, compartimentalizar, yo creo que eso no es efectivo, y que es irrealizable. Lo que sí se puede hacer, es dentro de lo que es la existencia de una misma competencia, en un mismo territorio en el que participan varias administraciones, buscar sistemas de coordinación. Esto si que creo que es necesario, por ejemplo si estamos hablando de recogida de residuos, el ayuntamiento puede tener claramente la competencia, por ejemplo, de recogida selectiva de basura, mientras que cada Comunidad Autónoma se puede dedicar al tratamiento”. Al contrario que MCE, para PGM y PPF las opciones deberían pasar por “romper el círculo de las competencias y los servicios locales”, eliminar la cláusula de competencias universales, importada de otras realidades locales (del derecho alemán), que regulan diferentes tipos de gobierno local, con más capacidad para la gestión de servicios públicos. Y además de suprimir la cláusula, reconocer que su aplicación no es válida para el conjunto de municipios, sobre todo para los más reducidos en población. En esta línea existen márgenes para la mejora de la prestación de los servicios locales, aunque pasen por las consabidas propuestas de coordinación, cofinanciación, profesionalización de la gestión pública y aplicación de las tecnologías de la información a las organizaciones locales. Como recuerda PPF, en “esta necesidad de coordinar y de delimitar dentro de lo que es una competencia qué es lo que hace cada Administración, entiendo que es fundamental la idea de co-gobierno. Y dentro de eso, también obviamente entra el papel de las Diputaciones y de los entes intermedios, especialmente en relación con los municipios pequeños..., pero en esa labor de coordinación y reparto, y de superar estos “efectos derrame”, estos efectos de externalidades entre los ayuntamientos, y buscar la falta de duplicidades, es verdad que las Diputaciones tienen algo que hacer. Y luego hay dos temas que son muy importantes en relación con los servicios, y que tiene que ver con la capacidad de gestión de los propios ayuntamientos. El primer problema es el tema del personal, de su profesionalización, de la capacidad de contratar a personal que esté cualificado, de formarlo, etc.... Y segundo, paralelo a esto, está el tema de la evolución de las tecnologías de los servicios públicos, es decir, hay tareas que son ya tan especializadas que el mercado las provee mejor. Esto afecta a casi todos los servicios, las empresas privadas pueden hacer unas inversiones en tecnología y en formación de personal que no se rentabilizan a nivel municipal, pero que en cambio pueden darse a un nivel muy satisfactorio a través de una contratación con el exterior. Este es un debate

complicado porque muchas veces se confunde lo que es la externalización, con la privatización, pero es verdad que ahí, hay una salida para mejorar la prestación de muchos servicios públicos, especialmente en aquellos servicios que requieren mucha inversión tecnológica y en capital humano, y que el ayuntamiento, lógicamente, no puede tener capacidad de formar o de invertir en programas informáticos o en material, en equipos, todo lo que necesitaría. Y luego, está el problema del tamaño, que yo insisto mucho en el tema de la “geometría variable”, en función de los servicios públicos y partiendo del realismo de lo consolidadas que estén las entidades locales”. JLMR, siguiendo la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales (Ministerio de Política Territorial), recuerda que los servicios públicos de carácter básico llegan a toda la población, a excepción de los municipios pequeños (sólo un 5% de los servicios totales), lo que confirma dos realidades: a) la universalización de los servicios públicos y su generalización a toda la ciudadanía, que debe ayudar a abrir el debate sobre las fórmulas de prestación de estos servicios, porque para JLMR “hemos alcanzado un nivel tal de bienestar que exige un salto cualitativo en las formas de prestación de servicios, por los cambios, como decía Pedro, de carácter tecnológico o por la propia aparición en el mercado de operadores que pueden prestar esos servicios”; b) la insostenibilidad en la prestación de los servicios locales en todo tipo de territorios (urbanos y/o rurales), ya que, según el mismo experto, “dar servicios de calidad a esta población se está haciendo, absolutamente inviable para los municipios con el actual nivel de recursos. Las soluciones todas las vemos, son el agrupamiento, bien jurídico, bien organizativo, bien en la forma de prestar los servicios. Yo creo que es el gran desafío del mundo local en la actualidad, pero las soluciones existen y están a la vista”.

En el fondo, las cuestiones que están sobre la mesa son ampliamente conocidas, no tanto las prácticas para conseguir superarlas ya que la cultura política y administrativa local hace que los modelos de decisión estratégicos sean ajenos a los mecanismos de toma de decisiones de nuestros electos locales, que por su perfil personal y profesional (“El perfil del concejal español”, Ministerio de Política Territorial, 2009)⁵, basan sus prácticas de gestión de las políticas en la percepción personal que tienen de los intereses de los vecinos, además de en la confianza que depositan en las administraciones de nivel superior o en las empresas proveedoras de servicios que trabajan de forma directa o indirecta con los equipos de gobierno y los técnicos municipales. Para JLMR “el nivel de decisiones está en el ámbito político, y es cierto que los políticos tendemos a visualizar estos temas, como pérdida de espacios de poder, de influencia, o, simplemente, de capacidad de tomar decisiones. Pero Es-

5 Según este estudio, “el perfil del concejal español: un hombre de entre 26 y 45 años, con estudios elementales y que repite mandato... con un nivel de estudios de Bachillerato elemental, EGB, ESO, Graduado escolar” (http://www.mpt.es/prensa/notas_de_prensa/notas/2009/08/20090825)

paña ha evolucionado mucho en tres décadas de democracia, y los problemas que hoy se plantean en el mundo local no son los mismos que hace 20 años, cuando estábamos obsesionados con el incremento de los equipamientos... hoy estamos en otro nivel". Para los expertos sólo es posible ponerle el "cascabel al gato", o lo que es lo mismo, asumir el coste de la decisión de cambiar el "statu quo" de los servicios públicos locales, actuando sobre: su financiación (JLMR), la mentalidad de los ciudadanos respecto de los servicios (MCE), o la resistencia política y socioeconómica (PPF). Se podrían añadir algunos elementos más como son aquellos que tienen que ver con la mejora del aprendizaje institucional y técnico del político, así como con la implicación de los ciudadanos en la gestión de los servicios públicos. En el primero de los casos, estamos hablando de aquellos mecanismos de formación que tienen que ver con la mejora del conocimiento que sobre el ámbito público deben adquirir aquellos electos que van a tomar decisiones a lo largo de una legislatura, de forma que una manera de mejorar la gestión de los servicios públicos locales pasa por incrementar los niveles de formación de los electos, así como el desarrollo de nuevas competencias transversales basadas en modelos estratégicos y en la gestión de redes de gobernanza (Brugué, 2002: 9-37). La segunda cuestión, vinculada a la dimensión ciudadana, que coincide con el planteamiento anterior, le sirve al director del proyecto (EJVA) para preguntar ¿qué lugar ocupan aquí los ciudadanos?", a lo que JLMR responde que para ellos los servicios se deben prestar "porque los demandan, y no se preocupan mucho de quién se los presta, ni del coste". Esta línea de implicación de los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos, es importante porque muestra la adhesión, el compromiso o, por el contrario, la desafección del vecino con los poderes públicos que toman decisiones sobre los servicios en el territorio. En el caso de los servicios públicos locales, como una componente más del sistema de gobierno local, y siguiendo los trabajos de Bañón y Carrillo (1997: 51-75) y Del Pino (2004), se puede decir que por regla general las instituciones públicas (incluidas las locales), son peor valoradas que los rendimientos de estas (sus servicios públicos), además los Gobiernos locales tienen una legitimidad intermedia, tanto institucional como por rendimientos, razón por la cual "El gobierno local ha sido tradicionalmente el mejor valorado en términos de confianza, seguido del autonómico y del central" (Del Pino, 2004: 210)... al menos hasta fechas recientes. Para el caso de Galicia, estudios recientes (EGAP, 2008) destacan que el municipio es el factor que más contribuye a la mejora de la percepción general de Galicia; al igual que los servicios públicos, cuyos aspectos más relevantes son la eficacia y calidad.

No considerar todos estos elementos a la hora de valorar la prestación de los servicios públicos locales, implica reducir el nivel de calidad del análisis de su problemática general y de las decisiones que deben acompañar su nueva orientación en tiempos de crisis, que no es vivida de igual forma por todos los municipios en las

17 Comunidades Autónomas en España. Y es que en el caso de Galicia, el problema del coste de los servicios públicos locales adquiere una importancia destacada, como nos recuerda JLMR, ya que a la pregunta de “¿cuánto se paga de impuestos locales?. Casi nadie lo sabe. Un comerciante tal vez sabrá lo que esta pagando, un ciudadano normal sabe lo que paga de Renta, pero los impuestos locales, por ser cifras menores, son menos conocidas”. Es en esta confusión generalizada sobre “quién presta qué” y “quién paga qué”, en la cual surgen los conflictos, por ejemplo, cuando un alcalde como MCE decide subir los impuestos locales para financiar servicios: “cuando hay una subida de IBI, sale a la calle a protestar; cuando hay una subida de IRPF no sale a protestar”. De esta forma podemos confirmar que la “cultura fiscal” también se encuentra territorializada, de forma que la petición de responsabilidades por el coste de los servicios se centra en los niveles locales de una forma muy acusada, mientras que tiene menor impacto en el nivel central del gobierno y el autonómico ni siquiera aparece en el mapa intergubernamental fiscal. Esta dimensión de la implicación ciudadana es clave, de forma que la cofinanciación exige diseñar debates públicos, asumir que los vecinos conocen el coste y lo pagan a través de fórmulas de “cogestión” del servicio, e, incluso, de su “copago”. ¿Cómo se consigue esta aproximación en el ámbito local?, para PPF haciendo “pedagogía fiscal” e implicando a los municipios y a los ciudadanos en el proceso: “yo [Xunta de Galicia] le cofinancio un servicio, pero usted [Ayuntamiento] me aporta, y cómo aporta, pues hable con los ciudadanos y consiga financiación; de forma que todos tenemos que poner algo. La cuestión es que esta resistencia fiscal viene muy bien porque es muy cómoda, si no hay pedagogía y no se le explica a la gente el coste de las cosas, es mucho mas cómodo decir ya lo arreglo yo y consigo los recursos fuera”. Algo fácil de proponer y difícil de abordar, sobre todo desde los entornos rurales, con mayor dispersión de población, menor densidad, y más envejecida. La experiencia de MCE en Ourense aporta luz al debate: “recuerdo que una vez yo subí el IBI porque no tenía posibilidad de ingresos, me parece que fue un 10%, y tuve 9.000 personas en la calle, y fue en la segunda [legislatura]... Yo tenía 14 concejales, en las siguientes elecciones tuve 15. Me imagino que lo que la gente vio fue la transformación de la ciudad... En definitiva, si tu eres capaz de darle al ciudadano o que el ciudadano vea efectivamente que atraes inversión, que generas actividad, la gente invierte en un sitio en el que está a gusto; si estás en un sitio a disgusto, no invierte ni consume, sino que se desplaza y se va a otro sitio”.

Como vemos, la dimensión política se revela como una de las claves para entender el problema del cambio local, esta complementariedad del paradigma clásico del gobierno-administración del bienestar (competencias y servicios), con otro más reciente basado en la buena gobernanza (prestación en red y coordinación). Para MCE, la cuestión gira en torno a la responsabilidad del dirigente local “porque

primero vamos a partir de la base de que los gallegos no somos distintos, o especialmente distintos, que el resto de los ciudadanos del mundo, ya no digo de España. Por ejemplo, todos los temas de responsabilidad fiscal en cuestión de movimientos de empresas o de personas, tienen que ver marginalmente con el coste fiscal, porque incide en otras cosas, en la calidad del servicio que prestes. El caso lo tenemos en las empresas que a veces arrastran personas o residentes en su caso, lo normal es que la gente no se localiza sólo porque tenga poca presión fiscal, sino que es el cálculo entre la presión fiscal que soporta y los servicios que recibe. Afortunadamente, porque te vas a Portugal, que esta ahí al lado, y está dando el suelo gratis, ¿y no se van por qué?, porque hay algo más, porque las empresas están dispuestas a pagar o a soportar más presión fiscal a cambio de un servicio mejor. Entonces es ahí donde creo que pasa algo, y lo que ocurre es que se ha establecido una dinámica donde lo cómodo, para ganar el voto o la elección, es no cobrar nada, siempre y cuando tengas vías de financiación por otro cauce". Y es que, la opinión generalizada de los expertos, profundiza en la "mentalidad minifundista", destacada por MCE, que es alentada por partidos políticos, electos municipales y provinciales, líderes socioeconómicos locales, etcétera. Para MCE "esa mentalidad minifundista que se impone totalmente, y que impide racionalizar los servicios, la vamos a seguir teniendo por "saecula saeculorum", ya que nadie le va a poner el "cascabel al gato", porque nadie va a tomar una decisión, porque yo se que es una decisión política complicada, y no es que el grande se quiera comer al chico ... Si pensamos en los ciudadanos no es que nadie se quiera comer a nadie, lo que se quiere es prestar mejor un servicio al máximo de la población posible. Y eso no se entiende desde el punto de vista del minifundismo mental que existe, y contra eso yo no sé que medicina recetar". Como se enfatiza, el problema es político y de él forman parte los partidos políticos y sus líderes locales (también los autonómicos y estatales), por lo que para JLMR la cuestión es clara "la lógica, la evolución del sistema, es que tienen que surgir más políticos con una visión más ambiciosa". PPF apoya este planteamiento señalando que "hay un nivel de responsabilidad de la clase política municipal, que se ve, por ejemplo, en la incapacidad de explicar subidas de tasas en la prestación de un servicio, que hace que a su vez se derive en el problema de "no tengo dinero"". MCE lo explica de una forma muy gráfica: "no puede haber un ayuntamiento que no cobre la recogida de basura, que no cobre el servicio de agua, cuando lo dan, no puede haber quien no lo cobre. Entonces todos por igual, no puede haber un ayuntamiento que cobre el IVTM de una manera y otro colindante que lo cobre de otra, porque hay una lucha por el nivel de población, por la subvención que llega del Estado, por la población que tienes... esto es algo absolutamente irracional, que ni siquiera las organizaciones políticas son capaces de controlar en los ayuntamientos del mismo color político". En parte este problema está resuelto en las grandes ciudades, con una presión fiscal similar a la del Estado, para JLMR "esa cultura ha sido asumida, ha costado esfuerzos

y tensiones, pero ha sido asumida y hoy no se cuestiona. El resto de Galicia tendrá que asumirla. Porque es un prerrequisito para poder tender paulatinamente a soluciones más eficientes en la prestación de servicios, si no lo veo inviable”.

La última parte de la sesión, y de este cuarto capítulo de reflexión que ha implicado la experiencia y el conocimiento de los expertos convocados por el Eixo Atlántico para iniciar este proceso de “repensar el mundo local”, ha supuesto volver a insistir sobre los elementos que giran en torno al cambio en los servicios públicos locales, aunque más centrados en los espacios urbanos. Las cuestiones relativas a los modelos de prestación (producción y/provisión), las fórmulas jurídicas de organización de esos servicios (consorcios, organismos autónomos, empresas públicas, entre otros), se agotan en sí mismas, pero nos dejan la puerta abierta a la definición de nuevas realidades de gestión pública que puedan ayudar a mejorar los “productos” públicos, sus políticas, sus servicios. Lo que si parece quedar claro, es que la ejecución de una competencia, la prestación de un servicio público en el ámbito urbano, aún siendo idénticos en su formulación jurídica a la de los municipios pequeños, implican una mayor complejidad organizativa, de gestión y de dirección pública. Aquí encontramos, de nuevo, diferencias entre lo normativo y su gestión por parte de los equipos de gobierno y dirección pública de un ayuntamiento. Para algunos electos y académicos, siempre existiría la posibilidad de “pensar la posibilidad de gestionar la Administración local como empresa privada, no con criterios de lucro y beneficios, sino con criterios de gestión de empresa privada”; algo que ya ocurre en el mundo urbano y de ciudades medias cuando analizamos las experiencias de servicios como la recogida y tratamiento de residuos, la gestión del agua, también cuando asumimos que los servicios de bienestar y de dependencia no los pueden prestar los ayuntamientos en solitario, etcétera. La metáfora del funcionamiento de los ayuntamientos como empresas, forma parte de una cultura de lo público débil, que tiene su raíz en los inicios de la transición y que ha sufrido un hiperdesarrollo a lo largo de las últimas tres décadas, sobre todo en grandes ciudades. Este planteamiento conduce a cuestionar lo público sólo en función de si sus modelos de gestión pública se identifican más o menos con los de las organizaciones privadas de servicios. Se deja así de lado las cuestiones que tienen que ver con la dimensión pública de la organización, la garantía del interés general, el principio de equidad y los criterios de redistribución de los bienes públicos. Desde nuestro punto de vista, la cuestión no radica tanto si las organizaciones públicas funcionan con criterios de empresa privada o, incluso, sus servicios son prestados por empresas privadas (concesiones, externalizaciones...). La cuestión central descansaría sobre legitimidad y la institucionalización de estos servicios públicos, de forma que su formulación, diseño e implementación sean sostenibles en el tiempo y logren el mayor de los consensos políticos y sociales posibles; en palabras de MCE “los ayuntamientos tienen que ser

impulsores de iniciativas privadas que cubran necesidades cada vez más sociales".
O lo que es lo mismo, que los servicios que gestionan de forma directa o indirecta:

1- sean diseñados para que sobrevivan a los ciclos electorales, esto es, que sean pensados en clave de institucionalización (Salvador, 2001: 1-19) y sostenibilidad (Varela, 2009: 135-149);

2- para ello, las estructuras de dirección y gestión pública deben disponer de suficientes elementos de análisis "politécnico" (Ramió, 2009: 21-52 y 2009: 293-307), con el fin de asegurar que los servicios que se prestan cumplen con los requisitos mínimos de los pliegos de condiciones de los contratos;

3- en tercer lugar, que los técnicos locales pudieran disponer de herramientas de gestión del conocimiento (Tres, 2009: 229-242) para poder exigir mayor calidad a los prestadores de servicios, si estos están externalizados, sobre todo en relación con los tres ejes sustantivos: el beneficio económico, la calidad de los servicios y la responsabilización (García, Salvador y Ramió, 2007).

Presente la doble dimensión político-técnica de un gobierno local, se entiende clave la mejora de la gestión pública, como dimensión específica de mejora de la "cosa pública", con el apoyo de los modelos y técnicas de las organizaciones privadas, y con la cooperación de los actores de los sectores privados y sociales que ayuden al desarrollo de un nuevo modelo de gobernanza basado en la confianza y en la corresponsabilidad. Sólo estos matices evitarán un reverdecer de los modelos gerenciales que se vienen desarrollando en los ayuntamientos españoles (y en menor medida en los gallegos) en las últimas dos décadas, que no han hecho más que confundir el verdadero sentido y misión de la institución local, que no es otro que el de tomar decisiones políticas, resolver problemas, enlazar niveles de administración, compartir responsabilidades, hacer pedagogía sobre la "cosa pública" con los vecinos, y transparentes en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas por sus actuaciones.

¿Qué hacer para impulsar este cambio?, sería la última pregunta del debate. Para los expertos, sin duda, mejorar la profesionalización de los equipos de gobierno local, sobre todo de las grandes ciudades y de las ciudades intermedias, al objeto de que abandonen la perspectiva de concejales "delegados de servicios" y asuman nuevos roles de carácter más estratégico. Porque la radiografía de las personas que trabajan para el heterogéneo sistema urbano gallego, y en especial para sus ciudades, muestra una enorme debilidad en aquello que los expertos denominaron como "orgware". Con ellos, deben reformarse las estructuras organizativas y de personal de estos municipios de "gran población" en Galicia (al menos los de población

mayor de 20.000 habitantes), al objeto de dimensionar personas (conocimiento), recursos (económicos y tecnológicos) y competencias-servicios públicos locales. En idéntico sentido, han de ser reforzadas las orientaciones de las políticas públicas locales, que deben situarse en línea con las prioridades que la Unión Europea marca en sus documentos estratégicos Europa 2020 y V Informe de Cohesión, en especial aquellas relacionadas con las políticas de empleo, de lucha contra la pobreza y la exclusión, la innovación y la eficiencia energética.

En definitiva, la crisis que nos ha acompañado a lo largo de estos meses en los que ha discurrido el debate, ha puesto encima de la mesa la realidad de que nada es intocable, ni siquiera las instituciones públicas, por supuesto tampoco el modelo de gobierno local, municipal y provincial. Cada vez es más cierto el aserto de que tras esta crisis financiera mundial, nada volverá a ser como antes, de forma que la tradicional resistencia a los cambios que ha mostrado el modelo, así como los argumentos y las posiciones del municipalismo ante los retos que debe afrontar deberán mudar. Aunque los expertos se dividen entre una realidad que habla de inamovilidad y otra que nos cuenta cómo se han transformado los gobiernos locales en España y Galicia, todos ellos son conscientes de que el mapa del municipalismo y sus actores deben cambiar tanto o más, que el modelo en el que se mueven.



EPÍLOGO

PREGUNTAS Y RESPUESTAS QUE AYUDEN A ASUMIR LOS NUEVOS RETOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES GALLEGOS EN EUROPA

Elaborar un epílogo en una obra como esta nos pareció fundamental para dirigir, para centrar el debate anterior y sintetizar sus puntos clave, así como para iniciar una senda de futuros estudios que ayuden a imbricar a los gobiernos locales gallegos y portugueses con Europa, en el futuro más inmediato. Es un epílogo porque como se refleja en todo el debate surgido de las diferentes sesiones, se precisa una nueva cultura política y técnica basada en la cooperación en red en el ámbito de lo público, y muy especialmente en el local. Es un futuro prólogo, porque anticipa estudios que el Eixo Atlántico lleva diseñando en estos años de cambio de siglo, y que hace operativos a través de su Servicio de Estudios y Publicaciones (Varela, 2010: 215-229; 2010: 277-298).

La cuestión europea no podía ser dejada de lado en este proyecto ya que el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular es fruto de la “comunitarización” de nuestras vidas en estas últimas tres décadas. El Eixo Atlántico se enraíza en Europa desde los presupuestos del Convenio de cooperación transfronteriza firmado por España y Portugal en 1980, y a partir de esta década, toma forma evolucionando como lo hacen los dos Estados y la propia Unión Europea. Podemos decir así, que el Eixo Atlántico es un “producto” que retroalimenta la consolidación de la Unión, desde los proyectos que implementa, a partir de la labor de lobby que desarrolla, impulsando la cohesión territorial con base local que diseña desde las redes de asociacionismo voluntario y de cooperación territorial (EUROMOT, REIT y CECINC), participando en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal como un actor que gestiona alianzas y consensos, coadyuvando a la creación de estructuras de cooperación de “segunda generación” (Galicia Interior y Galicia Central), así como las que podríamos denominar de “tercera generación” (AECTS o Macrorregiones; Méndez Romeu, 2010: 85-89), tomando posiciones ante las grandes decisiones de la Unión Europea como son sus estrategias y políticas de cohesión, etcétera.

La institucionalización del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular en Galicia, España, Portugal y Europa (Domínguez, 2010: 203-214, Varela, 2010: 215-299), es, sin duda fruto del proceso de europeización (Morata 2007); y como tal deriva de la aportación en forma de hechos, de una forma sostenida y exitosa, a lo largo de décadas de acción local transfronteriza.

En este caso, la perspectiva de la europeización nos permite analizar el pasado con reconocimiento y satisfacción, además de vislumbrar un futuro lleno de sombras (con algunas luces), para el cual sólo algunos actores estarán preparados. Los “tiempos líquidos” de Bauman (2009) anticipan un nuevo modelo de enfoque más adaptativo, más creativo, más proactivo a la incertidumbre económica y social, y por ende, política e institucional. La “modernidad líquida” (Bauman, 2009: 7) implica “una condición en la que las formas sociales (las estructuras que limitan las elecciones individuales, las instituciones que salvaguardan la continuidad de los hábitos, los modelos de comportamiento aceptables) ya no pueden (ni se espera que pueda) mantener su forma por más tiempo, porque se descomponen, se derriten antes de que se cuente con el tiempo necesario para asumirlas y, una vez asumidas, ocupar el lugar que se les ha asignado”.

Estos presupuestos de volatilidad, lejos de acentuar la perspectiva individual, o exacerbar planteamientos autárquicos, nos deben conducir a situar la buena gobernanza como paradigma en el cual basar la actuación institucional presente y futura. Los Estados Miembros, las regiones, los municipios, como actores institucionales clave para la cohesión social (aunque no los únicos), han de asumir que la Europa del siglo XXI estará articulada en torno a la cooperación efectiva. El asociacionismo voluntario, los Pactos Territoriales Europeos, las estrategias euro y macrorregionales serán los medios para que los actores públicos puedan cumplir la Estrategia Europa 2020, basada en el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo.

Europa ya no sólo son fondos (aunque en Galicia sigamos precisando financiación para las infraestructuras aeroportuarias y rodoviarías), son capacidades de trabajar en red, de conectar con el conocimiento y las buenas prácticas de otros actores en espacios transfronterizos diversos, son estrategias de coordinación de programas operacionales (como señala el V Informe de Cohesión). Y en esta nueva dimensión de la participación en la Unión Europea, el Eixo Atlántico tiene un camino recorrido, un bagaje de gestión y un reconocimiento y expertise político y técnico⁶.

⁶ Como muestra, los tres últimos informes elevados a la Comisión Europa sobre temas estratégicos para el futuro de la Unión, de Galicia y de la Eurorregión en su conjunto:

Posición del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular en relación con el “V Informe sobre la Cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión” (http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/local_authorities/eixo_atlantico_2011_01_31.pdf)

Por todas estas razones, se entendió como una gran oportunidad recoger el testigo que la Comisión Europea y el resto de instituciones comunitarias, como el Comité de las Regiones, están proponiendo como nueva agenda estratégica para los próximos años: el camino hacia una buena gobernanza multinivel, pero con base local; ofreciendo para ello un primer posicionamiento destinado a que los equipos politécnicos que dirigen los municipios del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, consideren la relevancia de estas propuestas y la oportunidad de su papel en el futuro de Europa, o lo que es lo mismo, de su propio futuro.

Las entrevistas a los expertos que participaron en el proyecto del Eixo Atlántico sobre repensar el gobierno local en Galicia, que figuran a continuación, sirven pues de epílogo para el estudio, al mismo tiempo que de prólogo a una nueva fase de reflexión-acción comunitaria, de la cual serán responsables últimos los ayuntamientos y câmaras del Eixo Atlántico, tanto con sus acciones, como con sus omisiones.

Posición del Eixo Atlántico sobre la Estrategia Europea 2020, destinada al Comité de las Regiones (Cabanas, Domínguez y Figueiredo, 2010).
Eixo Atlántico position on the "Green Paper on Territorial Cohesion". Turning territorial diversity into strength (Domínguez, Varela y Vázquez Mao, 2009: 231-250).

PABLO GONZÁLEZ MARIÑAS



Pablo Gonzalez Mariñas

Comenzamos por Pablo González Mariñas, al que le preguntamos sobre la interiorización del régimen local en Galicia, sobre la perspectiva comparada autonómica en relación con las reformas en este ámbito jurídico-normativo, y los retos que deberían asumir las instituciones autonómicas y locales gallegas para lograr una efectiva integración del mundo local en su territorio; la última cuestión planteada pretende conocer las posibilidades que Europa nos ofrece como marco en el que conducir la reforma de nuestros municipios y provincias.

EJVA - ¿Es posible aprender algo en materia de interiorización del régimen local en Galicia a la luz de la experiencia comparada en los Estatutos de Autonomía de nueva generación (como el catalán)?

PGM – Desde mi punto de vista, entiendo que sí, que el estatuto catalán supone un intento muy claro de propender a la internalización, a la interiorización del régimen local. Este planteamiento parte de asumir una serie de cuestiones previas que estuvieron presentes en su debate, por ejemplo, asumir que en un Estado compuesto es absolutamente necesario tratar diferenciadamente a la administración local en las diferentes Comunidades Autónomas. No sería necesario si los pueblos fueran iguales, si realmente la vida local, la vida en las distintas Comunidades Autónomas, su tradición cultural, las formas de vivir, de organizarse y de sentir, fueran iguales. Por otro lado, este argumento aparece en la raíz misma de la justificación de la autonomía estatal.

EJVA - Si hay diferentes vías y hay diferentes fundamentos para crear en origen diversas “velocidades” en el ámbito local, ¿por qué no pensar en la heterogeneidad como algo positivo?.

PGM - Exacto, si de ahí extraes consecuencias jurídicas, concluyes que las Comunidades Autónomas, ese marco superior que engloba todos estos pueblos, deben tener competencias para delimitar su organización y para regir o establecer el régimen de la administración local. Todo esto como contrapunto al uniformismo, que es una cosa antigua y un concepto obsoleto, siguiendo el modelo francés y la tradición jurídica del siglo XIX. Por lo tanto, soy de la opinión de que si se parte de esa reflexión (el régimen de administración local como competencia fundamentalmente autonómica), hacemos buena la experiencia de otros Estados compuestos, como Alemania con sus Länder. Ocurre también que la mayor parte de las materias, de los sectores de actividad en los que los entes locales tienen competencias propias, son materias en las que las Comunidades Autónomas tienen también competencias legislativas y de ejecución, recogidas en sus Estatutos de Autonomía; de tal manera que son los gobiernos autonómicos los que regulan estas materias en su mayor parte. Por tal motivo, entiendo la necesidad de que las Comunidades Autónomas deberían asumir la distribución de las competencias ejecutivas sobre estas cuestiones.

Otra reflexión justificativa tiene que ver con el reforzamiento de la globalidad de las actuaciones de las diversas administraciones que operan en el territorio de las Comunidades Autónomas, lo que hace que carezca por completo de sentido que cada una de ellas actúe por su cuenta.

Este planteamiento, resulta aún más delicado cuando lo confrontamos con los parámetros de una administración moderna, donde somos conscientes del hecho de que las competencias son acuerdos básicos para prestar servicios entre niveles de gobierno, y no el bastión desde el cual los diferentes niveles de gobierno defienden posiciones de poder de forma numantina. Las competencias deben ser articuladas de forma inteligente, coordinada y flexible con el fin de buscar la unidad del sistema. Entiendo esto como base de la internalización autonómica del régimen local, que por otra parte sigue siendo un problema jurídico que deviene en problema político, cuestión que queda reflejada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como recurso del centro contra la periferia. Entre las técnicas más sobresalientes de protección del sistema centro-periferia encontramos el carácter bifronte, que desde la sentencia famosa de 1982 establece para los entes locales un carácter de objeto que favorece la inmisión por parte de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas con el argumento de que así se defiende mejor la autonomía local. En mi opinión, este proceso ha dado como resultado la posición contraria, ya que los entes locales perdieron su posición institucional, siendo fagocitados por los otros dos niveles territoriales de gobierno. Esta situación se puede observar la evolución del desarrollo del Estado Autonómico, del propio Título VIII de la Constitución Española, donde los entes locales no aparecen por ningún lugar.

En conclusión, a mi entender los entes locales no están favorecidos en el sistema jurídico multinivel por esa posición ambigua que los denomina como una parte de administración del Estado, y como otra parte de la administración de una Comunidad Autónoma; o lo que es lo mismo, en tierra de nadie. Bien es verdad que los propios entes locales no se atrevieron a deslindarse del Estado, ni se atrevieron a incorporarse al ámbito autonómico, por temor a un nuevo centralismo autonómico, lo que ha dado lugar a un debilitamiento de las entidades locales, incluidas las Diputaciones Provinciales que se conformaron como auténticos contrapoderes autonómicos, compitiendo en lugar de cooperando con sus gobiernos.

Si acudimos a una visión comparada en España, podemos observar como en Cataluña, y aunque el legislador catalán no pudo actuar con toda la libertad y con toda la potencia que el caso requería, el artículo 2 de su reformado Estatuto de Autonomía, confirma la institucionalización de los municipios y las veguerías, ya que forman parte del entramado institucional de la Generalitat. De este artículo van a colgarse otros que refuerzan institucionalmente a los gobiernos locales, como es el caso del artículo 83, sobre la organización territorial básica con municipios y veguerías, además de un ámbito supramunicipal de tipo comarcal. El artículo 84 es otro buen ejemplo de las amplísimas competencias que se otorgan a los gobiernos locales de Cataluña, enumerándose de forma exhaustiva. En definitiva, se modifica el modelo huyendo de la "cláusula oceánica" de competencias, del artículo 2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, yendo un poco más allá al perfilar unos entes locales con características propias dentro de Cataluña. Un último ejemplo de interiorización del gobierno local a través del Estatuto de Autonomía lo encontramos en la creación del Consejo de Gobiernos Locales, que se conforma como un órgano de representación de los municipios y de las veguerías como instituciones de la Generalitat. Este Consejo, creado por ley, debe ser escuchado por la Generalitat a la hora de proponer legislación autonómica que afecte al régimen local y aunque no es vinculante, tiene un carácter político destacado. Esto hace que la internalización del régimen local se consolide ya que, como en el caso de los Consejos de Veguerías, la provincia ya no aparece como un referente organizativo de la Generalitat.

EJVA - Desde luego es una opción. Los andaluces han caminado en otro sentido con la aprobación de sus recientes leyes de gobierno y de financiación local, ahí sí que asumen claramente las diputaciones como gobierno local, y sin embargo sí incorporan aspectos importantes del Estatuto catalán como es la creación del mencionado Consejo.

PGM - La diferencia entre territorios, las características propias de cada Comunidad Autónoma determinan la amplitud y dimensión de los cambios que sobre el régimen local aprueban los diferentes gobiernos autonómicos. Este es el caso de la

Comunidad Autónoma de Andalucía, donde su planteamiento sobre los entes locales varía con relación al de Cataluña. Por ejemplo, en el caso de las fusiones voluntarias, la ley andaluza del 2010 es enormemente favorecedora; esta dimensión local, que siempre ha supuesto un fracaso, ha sido abordada con intensidad de forma que es un terreno sobre el que se puede trabajar con muchos estímulos, entre ellos en clave económica. Y es que, en este sentido, la actual angustia económico-financiera de los ayuntamientos, brinda una oportunidad muy seria para que un Ejecutivo autonómico con autoridad y con las ideas claras, plantee fórmulas pragmáticas, que den sentido a lo ya inventado, aplicando criterios graduales, voluntad política y financiación por la vía subvenciones condicionadas.

En la ley andaluza encontramos además un claro reforzamiento de la autonomía local, aspectos que pueden ser muy interesantes porque aparecen elementos de reforzamiento de los gobiernos locales. Un ejemplo lo encontramos cuando se dice que la autonomía provincial esta al servicio de la autonomía municipal y por lo tanto que su reconocimiento implica la relevancia jurídica y la prioridad de las solicitudes presentadas por los municipios, que no podrán ser ignoradas o suplantadas por las provincias.

EJVA – ¿Qué retos debe asumir la reforma de la LALGA?

PGM - En relación con la legislación sobre régimen local en Galicia, fundamentalmente recogida en la Ley de Administración Local de Galicia (en adelante LALGA), convendría plantearse una pregunta, ¿conviene reformar la LALGA?. ¿o aprobar una nueva sin reformar el Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981?. De entrada, esto ya plantea una serie de graves problemas porque hay multitud de cuestiones que se deben concebir en el marco de una ley de régimen local propia de Galicia. ¿Vamos a volver a hacer lo mismo que en 1997?. Yo preferiría que no haya LALGA a que tengamos un nuevo texto legal "alicorto" para los próximos quince o veinte años. Porque la cuestión es que en Galicia tenemos un problema de cuerpo, ya que nuestras entidades locales se están "muriendo", están desapareciendo; conviene no vivir con fantasmas, como es el caso de la comarca y la parroquia, que son entes que se están "descorporeizando". Si asumimos esto, también podemos hacerlo con las regiones urbanas, las áreas metropolitanas, etcétera. Yo soy el primero en asumir que tras más de un cuarto de siglo desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia, nuestras entidades propias (que no las provincias y los municipios) han perdido todo su espacio institucional. Estas son las cuestiones que habría que sustantivar en una eventual reforma normativa, tanto del régimen local como de las bases de la autonomía de Galicia. Será esta la única manera de que nuestro régimen local sea efectivo.

EJVA – ¿Y dónde encajaría el concepto de gobierno local en este planteamiento normativo?.

PGM - La tradición legislativa local, el gobierno de los pueblos y de las provincias, aparece por primera vez en la Constitución de Cádiz, algo que no es casual, ya que de esta forma el concepto de gobierno local ha sufrido una “deforestación” verbal o nominal, hasta traducirse en el actual régimen local o peor todavía, en la administración local; como si en los ayuntamientos no existiera un “alma política”. Esta es una de las razones por las cuales hay que recuperar la gobernación local. Lo que no es fácil, por ejemplo, en relación con la introducción de mecanismos parlamentarios del gobierno local realizada en el año 1999, la regulación de la moción de censura o de confianza, la modernización del gobierno local y las grandes ciudades, la necesidad sacar del ámbito del Ejecutivo determinadas decisiones ante la falta de agilidad política... En fin, yo creo que en esta dimensión del gobierno local todavía tienen que rodar estos temas para que lleguemos a alguna conclusión definitiva. Porque la administración local no es solo administración, es otra cosa, es escuela de democracia, es participación ciudadana, supone definir políticas públicas con arreglo a nuevos parámetros de gestión pública, pensar en clave de gobernanza local, dimensión más compleja que introduce temas como la eficacia, la coordinación o la participación.

EJVA – Me gustaría que concluyésemos este apartado con una reflexión sobre la relación entre los gobiernos locales y Europa. La Unión Europea ¿es una opción más para los ayuntamientos?, ¿es algo realmente necesario?, ¿es prescindible?, ¿habría que olvidar la Europa de los fondos comunitarios, para pensar en una Unión Europea de espacios para desarrollar políticas?.

PGM – En mi opinión, Europa nos puede enseñar mucho, tanto en positivo como en negativo, como es el caso de los conflictos metropolitanos (Londres, Ámsterdam, Bolonia, Roma...) y su adecuación a la realidad territorial, política y socioeconómica en Galicia. Sólo así seremos capaces de entender las Áreas Metropolitanas como entidades no territoriales gallegas y su articulación con el resto de administraciones locales, por ejemplo con las Diputaciones Provinciales. Entiendo que hay mucho que aprender sobre la consolidación de los gobiernos locales en Europa. Otro ejemplo, en positivo, está relacionado con los procesos de participación ciudadana, de gestión de la democracia directa, o de aspectos vinculados a la gobernanza local y al trabajo en red. En Francia han tratado mucho el tema de la fragmentación de candidaturas en las elecciones locales, de los modelos de cooperación local, el desarrollo de los partenariados público-privados. Queda mucho por avanzar, y si algo se ha hecho en estos campos ha sido precisamente a través de entidades de cooperación local transfronteriza, como es el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

Pero Europa ofrece muchas más posibilidades para los gobiernos locales, simplemente recordando y actualizando el principio de subsidiariedad a la luz del Tratado de Lisboa. Renovando esa visión horrible que tenemos en nuestro Estado sobre los entes locales: incompetentes, faltos de medios técnicos, derrochadores, endeudados, subsidiados, "menores de edad", en definitiva; todo ello viene provocado por no haber sido todavía capaces de desprendernos de la concepción centralista del Estado de su administración local. Y es que en una gran cantidad de países europeos los entes locales tienen potestad normativa plena. Aquí la potestad normativa se la hemos atribuido a los dos niveles normativos superiores que pueden aprobar leyes, mientras que los entes locales tan sólo pueden dictar ordenanzas (ya el propio nombre nos retrotrae al siglo XVI). Además, a las ordenanzas les hemos aplicado el principio de reserva ley. Europa rompió con eso hace tiempo, normalmente hay otra concepción de los entes locales, con más protagonismo en lo político, en lo decisonal, en la formulación de políticas públicas y en la propia operatividad funcional de sus organizaciones. Yo creo que ese nuevo marco de la subsidiariedad revisitado en el Tratado de Lisboa, acabarán introduciendo refuerzos en los niveles locales de gobierno en nuestro país.

MANUEL CABEZAS ENRÍQUEZ



Manuel Cabezas Enríquez

La segunda de las entrevistas es realizada a Manuel Cabezas Enríquez, al que se le pregunta sobre su percepción en relación con el estado del municipalismo en España y Galicia. Porque el Congreso de los Diputados, el Senado, la Federación Galega de Municipios y Provincias o el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular son foros en los que la cuestión local ha sido tratada y debatida en estas décadas de democracia local, y en todos ellos ha participado el experto; motivo por el cual se pretende fijar una opinión más sintética sobre la cooperación local, el papel de las entidades intermedias y de las grandes ciudades en el conjunto del poder local gallego.

EJVA - ¿Cómo se ve a los Gobiernos Locales desde el Parlamento del Estado, en este caso desde la Cámara Alta?

MCE - El Senado, en los últimos años, como Cámara Parlamentaria, ha querido demostrar su vocación de Cámara de Representación Territorial, y de esa vocación ha hecho partícipe a los Entes Locales en general, transformando lo que era una Comisión de Entes Locales no legislativa en legislativa. Siendo esto así, esa voluntad del Senado, a mi modo de ver, permanentemente en un estado reivindicativo de su papel como parte del Legislativo, sabiendo que como "cámara de segunda lectura" puede mejorar los textos de las leyes que le son remitidas por el Parlamento, pero nunca trasladar la visión de una mayoría política sobre las mismas, siendo esta mayoría diferente a la de aquel, decía que, esa voluntad no es la misma que la de los grupos políticos. En tanto en cuanto la prioridad política esté volcada en las Comunidades Autónomas y no en el papel de los Ayuntamientos, porque son aquellas las que conforman grupos parlamentarios que pueden decidir el sentido o no de

una votación, los Ayuntamientos no tienen poder político suficiente para, a través de aquellos representantes políticos con verdadera vocación local, promover cambios sustanciales en las leyes de ámbito local, ya sea en el Congreso o en el Senado, que vuelvan a poner algunas cosas en el sitio que le corresponde, como pueden ser temas de competencias, financiación, representación, etc.

EJVA – En relación con el poder local en Galicia, ¿cuál ha sido el papel de los actores asociativos locales, como la FEGAMP?

MCE - Hay que pensar, dicho lo anterior, que todas las Comunidades Autónomas, Galicia no es una excepción, han ido asumiendo cada vez más competencias, siendo los únicos interlocutores directos con la Administración Central. Se ha hablado mucho de la descentralización a favor de las Comunidades Autónomas y se habla hace algunos años de la “segunda descentralización”. Esta segunda descentralización no se produce entre otras cosas por falta de voluntad y también porque, y lo seguimos viviendo como ahora en cada ejercicio de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, todavía las Comunidades Autónomas siguen negociando transferencias que alcancen el 100% de ejecución de sus Estatutos. Dicho esto, en Galicia, ante la falta de una atención general hacia los ayuntamientos por parte de la Administración Central, la FEGAMP, que tuvo el honor de presidir durante cuatro años, creo que ha asumido un papel fundamental en la consideración de los ayuntamientos como interlocutor del gobierno autonómico en las materias que le afectan directamente, y también como impulsor de una verdadera participación en los ingresos de la Xunta, cosa que anteriormente no sucedía. Destaco en este papel también a los sucesivos gobiernos de la Xunta que han contribuido a ello. No obstante queda mucho por hacer dado que existen muchas competencias asumidas por los ayuntamientos que le resultan impropias pero que gravan sus presupuestos, y quizá otras que haya que reconsiderar. Queda por establecer, a mi modo de ver, desde un ámbito más nacional que territorial, un mapa de competencias que, además, se fijen estatutariamente, y que ello tenga la correspondiente consignación en materia presupuestaria. Considero que en este debate juegan un papel fundamental tanto la FEMP como la FEGAMP y el resto de las federaciones territoriales, así como el Estado y las Comunidades Autónomas, dado que, en este momento, esa segunda descentralización no se produciría sin el concurso de ellas.

EJVA - ¿Existen barreras a la cooperación intermunicipal entre los espacios urbanos y rurales?

MCE - Independientemente de que la voluntad política de los representantes locales en ayuntamientos, sean rurales o urbanos, es la de cooperación intermunicipal permanente, la realidad estructural y sociológica, en algunos casos, impide que

ésta fructifique en acciones conjuntas. Son, por tanto, barreras más estructurales que de vocación personal las que impiden una cooperación intermunicipal entre espacios urbanos y rurales. Hemos visto durante estos últimos años como las Mancomunidades de Municipios no han tenido el papel que se estimaba que podían tener, con carácter general. Hemos asistido, por ejemplo, a que en materia de transporte público o de saneamiento se han generado posiciones encontradas que han retrasado, y a veces impedido, que soluciones globales, pensando en ámbitos territoriales más amplios que el propio municipio, optimicen soluciones en relación con su operatividad y su costo. Quizás las barreras están más en la localización específica de determinados servicios, y lo que ello supone desde el punto de vista reivindicativo de los ciudadanos, lo que genera en sus representantes una defensa de localismos por encima de lo que supondría el bien general. Ejemplos de ello pueden ser la localización de depuradoras, plantas de transferencia, centralización de residuos especiales, industrias, polígonos industriales, etc. Se que es difícil, pero una visión con carácter general más amplia que la que ha existido, hubiese optimizado recursos y servicios. Los tiempos que corren no permitirán, de ninguna manera, el cometer los errores que conscientemente se han cometido por una defensa, irracional, de lo territorial como propio y no como colectivo. Pero esto no solo puede surgir de los representantes políticos, sino también del resto de los ciudadanos, y para ello también habrá que hacer un uso más intensivo de la pedagogía colectiva.

EJVA - ¿Cuál debería ser el papel de las Diputaciones Provinciales en Galicia?

MCE - Es difícil contestar a esta pregunta sin levantar ampollas, pero como aquí se me pregunta cuál debería ser el papel de las Diputaciones Provinciales en Galicia, diría que, partiendo del no cuestionamiento de su existencia, su papel es el de tratar de solventar con criterio racional las cuestiones planteadas como problemas en la contestación a la pregunta anterior. Para responder debidamente a esta pregunta, tendríamos que plantear primero el tema del tamaño de los ayuntamientos, y por tanto su número. Si esto no se hace así e iniciamos la reflexión teniendo como referencia la estructura local actual como futura, tenemos que decir que las Diputaciones sí juegan un papel a tener en cuenta en la gestión municipal de los ayuntamientos de un determinado tamaño. Hemos visto también, como se ha señalado en alguna de las respuestas anteriores, que las Mancomunidades y las Áreas Metropolitanas, por su mal funcionamiento en general o el fracaso en su gestación, no han sido capaces de cuestionar la existencia de las Diputaciones. Dicho esto, y reiterando que hablo tomando como base la actual estructura municipal, creo que de cara a la gestión de los servicios de ayuntamientos de pequeño tamaño en lo que a población se refiere, las Diputaciones deben asumir parte de esa gestión con los medios necesarios para que no exista duplicidad de funciones ni de personal. Es fundamental adelgazar el

peso de la administración para ajustar los presupuestos a lo estrictamente necesario y dejar de generar deuda y déficit permanente, y esto es algo que hay que asumir a todos los niveles de la administración del Estado.

EJVA - ¿Qué posibilidades tienen las siete grandes ciudades gallegas en el mapa intergubernamental de Galicia, España y Europa?

MCE - Llevamos trabajando mucho y bien desde el Eixo Atlántico para que Galicia en general, y en especial las siete grandes ciudades, tengan un papel importante en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, y por ende en España y en Europa. Si bien esto es cierto, a mi modo de ver existe un hándicap grave en el papel que nos dejan jugar, no en el que queremos jugar. La propia debilidad de los ayuntamientos en beneficio de otras administraciones, fundamentalmente la autonómica, hace que las iniciativas de éstas tengan más peso que la de aquellos. Me gustaría señalar también que quizás no haya existido, en la gestación y ejecución de ciertas infraestructuras, la planificación territorial necesaria desde un ámbito espacial más amplio que el propio municipal. Quizás no hayan existido en el momento de su planificación las infraestructuras básicas necesarias para evitar duplicidades innecesarias por su alto costo. En definitiva, habrá que ver si esto nos debilita o nos refuerza con el paso del tiempo, dado que no sabemos si alguna de ellas será deficitaria o no. En todo caso, hemos basado el reforzamiento como ciudad más en lo individual que en lo colectivo, y creo que actualmente no estamos en disposición de hablar de un papel conjunto sino de ofertas individualizadas con el peso que cada una de ellas pueda alcanzar. Sigue habiendo una clara polarización más hacia la costa que al interior, y, de existir mayor intergubernamentalidad hacia Galicia, España y Europa, las ciudades de interior están en clara desventaja en relación con el eje atlántico.

PEDRO PUY FRAGA



Pedro Puy Fraga

El tercero de los entrevistados, fue Pedro Puy Fraga, del que se pretendió concluir algunos de los elementos centrales que animan el debate sobre financiación local en España y Galicia. La perspectiva económica y financiera fue incorporada en forma de preguntas sobre la relación modernización-financiación, o las cuestiones relacionadas con la responsabilidad multi-nivel sobre la situación financiera local.

EJVA - La idea es retomar para concluir el proyecto y centrarlo en cinco preguntas que tengan que ver con cada uno de vuestros perfiles profesionales, con vuestras especialidades de análisis. En tu caso Pedro el tema tiene que ver con la financiación local, y de ahí la primera pregunta, ¿es la financiación local un escollo insalvable para la modernización del gobierno local, o no?.

PPF – Es un grave escollo porque efectivamente sin recursos no se pueden prestar los servicios de manera adecuada. Ahora bien insalvable tampoco, ya que muchas veces la dura restricción en los ingresos presupuestarios puede incentivar mecanismos de gestión más eficientes, que a su vez introduzcan mejoras en la prestación de los servicios públicos. Pero evidente, y como principio, sin dinero es imposible hacer nada, ni bien ni mal, por lo tanto es cierto que en muchos casos es un escollo insalvable, aunque también es cierto que en muchos casos ofrece nuevas oportunidades para gestionar mejor los recursos. Una hacienda que no tiene ingresos difícilmente puede prestar servicios, eso sí cuando los ingresos son menguantes, como en los tiempos que vivimos, también eso obliga a agudizar la creatividad en la mejora de eficiencia. Todo ello, siempre manteniendo que la realidad local es muy variada, que los problemas de los ayuntamientos son muy distintos según los estratos de población, sus ubicaciones territoriales, por lo que esta cuestión es una generalidad que habría que matizar.

EJVA - En relación con esto, se puede decir que venimos de un proceso de consolidación local dentro de un Estado de bienestar, en un marco que comenzó a quebrarse en los países occidentales a finales de los años 60 por la crisis fiscal. Los municipios, son pues una pieza clave de este esquema multinivel que se ha desarrollado en los Estados avanzados. En este sentido, ¿se puede hablar de responsables, de co-autores ante la crisis?, ¿se puede hablar de actores participantes en sus posibles soluciones?.

PPF - Responsables de la situación financiera de los ayuntamientos somos todos un poco. El Estado es responsable tras acometer varios procesos de reformas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, en una línea muy dirigida a garantizar la cobertura de los servicios que fueron transferidos en los 80, 90 y la década presente. De esta manera, la hacienda local ha sido la gran olvidada y últimamente más incluso después de anunciarse alguna reforma de la financiación de los ayuntamientos para el conjunto del territorio del Estado.

También lógicamente la Comunidad Autónoma [de Galicia], porque si bien ha realizado algunos esfuerzos, es cierto que podría haber desarrollado un marco financiero más amplio y sobre todo una elección de instrumentos fiscales para los municipios más adecuados. En este sentido, habría que ver cuáles son los instrumentos adecuados para financiación de las distintas actividades locales.

Desde luego, los ayuntamientos son responsables en buena medida de la crisis y el actual escenario financiero. En primer lugar, porque los gestores públicos de los ayuntamientos, como es sabido sobre todo en Galicia, no ejercitan toda la capacidad que tienen de recaudar ingresos, no ejercen o no ejercitan de forma responsable los instrumentos fiscales que tienen a su disposición. Lo cual además en el ámbito local suele ser más sencillo porque es más fácil ver la vinculación entre la recaudación o el ingreso que se le cobra al ciudadano y el servicio que se presta, esto es evidente. En segundo lugar, porque por el lado del gasto no han sabido justificar sus funciones, ya que en algunas ocasiones han realizado obras de dudosa utilidad para la comunidad, más dirigidas a adecuarse a los ciclos electorales.

Y finalmente los ciudadanos, porque al final son ellos los que a través de sus valoraciones políticas intentar conocer si el balance fiscal (ingresos que pago y servicios que recibo del ayuntamiento), es el adecuado. Esto se puede traducir en una restricción electoral (disminución del número de votos) y política (descenso del apoyo político en los programas de gestión municipal).

Estas son las razones, por las que se podría considerar que todos somos un poco culpables de la situación de crisis financiera y fiscal de los municipios, motivo por el cual para resolverla deberemos aportar todos por igual.

EJVA - En relación con esta última cuestión, es posible afirmar que existen niveles de gobierno, actores políticos, que tienen más capacidades que otros al objeto de ayudar a resolver este problema de financiación local. Desde tu punto de vista, ¿quién tendría mas capacidad o quién estaría en mejor disposición?

PPF – La pregunta no sería tanto quién tiene más capacidad, sino quién asume la responsabilidad que le corresponde. El Estado tiene que establecer un marco más estable de financiación de los ayuntamientos, muy posiblemente de acuerdo con las Comunidades Autónomas; porque más allá de las transferencias que el propio Estado facilita a los municipios, estas se ven complementados con las que dan las Comunidades Autónomas, y ahí si que es posible establecer un mecanismo de coordinación. También en la elección de los instrumentos de financiación, por lo que hay saber hacer un buen mix, entre los gastos incondicionados que se financian (que son lo que le corresponde a la estructura básica), con lo gastos que deben financiarse de manera condicionada. Es decir, cuando la administración de la Comunidades Autónomas, o el Estado deciden financiar determinadas actividades que son de competencia municipal, en base a una mayor eficiencia o a la existencia de economías de escala, o incluso a criterios redistributivos, ahí hay que buscar mecanismos que impliquen corresponsabilidad por parte de los ayuntamientos, por ejemplo a través de la exigencia de cofinanciaciones, que aunque no sean muy cuantiosas, sean capaces de transferir en parte el coste de esa decisión y de esa responsabilidad política a los ayuntamientos y a los ciudadanos. Por lo tanto, el Estado tiene mucho que hacer en este sentido. De igual forma, las Comunidades Autónomas y, lógicamente, los mismos responsables municipales. Porque es verdad que si uno analiza la financiación local, sobre todo en Galicia, observa el hecho de que la carencia de ingresos es casi total por todas las vías, pero muy significativa, muy llamativa, es la que depende de las propias decisiones locales. En numerosas ocasiones, vemos transferencias basadas en subvención que, además es competitiva; ahí podemos achacar responsabilidad en la gestión al propio electo y/o al técnico municipal, bien porque no ha sabido presentar correctamente el proyecto, bien porque otro lo ha presentado mejor. En todo caso, es cierto, que los ayuntamientos tienen capacidad para apostar por decisiones de carácter fiscal, y que no siempre lo hacen porque tienen un cierto coste. También puede ser que no lo hagan por la incapacidad de saber explicar las consecuencias de las decisiones fiscales a los ciudadanos (tanto las que se adoptan como las que se dejen de adoptar); en ese sentido hay margen para actuar a ese nivel local.

La idea central es que cada uno de los actores tiene que actuar en su nivel de decisión, con el fin de superar un problema estructural que da como resultado la existencia de ayuntamientos con una presión de prestación de servicios muy importante, que hace que incluso presten servicios de dudosa legalidad, al mismo tiempo que desarrollan una gran incapacidad de generar ingresos vía tributos. Además,

la presión política añade una presión complementaria que produce una cierta incapacidad por parte del financiador superior (Comunidades Autónomas y Estado) a condicionar determinadas transferencias, a cofinanciar actividades concretas, en definitiva, a conseguir que todo el sistema funcione de forma eficiente con independencia del nivel de recursos.

EJVA – La última cuestión tiene que ver básicamente con el contexto de crisis global, de forma que podamos situar la crisis como centro del análisis del problema local. Porque es verdad que su problemática tiene un carácter estructural, ya que en estas tres últimas décadas, y pese a los cambios que se han producido en los niveles de gobierno central y autonómico, el ámbito local apenas ha sufrido cambios institucionales, y mucho menos de sus marcos financieros y fiscales, lo que les ha hecho más vulnerables a crisis sistémicas como la actual. Sin embargo, y pese a esta debilidad estructural, que deviene en debilidad financiera, los gobiernos locales pueden formar parte de la solución a la crisis, son, de hecho, una parte del problema y de la solución. Por consiguiente, la pregunta podría ser ¿en qué puede contribuir los gobiernos locales a la solución de esta crisis?.

PPF - Efectivamente la crisis actual es una crisis de origen financiero, que ha generado una crisis de la economía real. Por lo tanto la pregunta es, ¿cómo pueden las administraciones públicas ayudar a resolver este problema?. Hay dos datos que nos pueden dar una idea sobre la implicación de los ayuntamientos en la gestión de la crisis: por un lado, el hecho de que en el tercer trimestre de 2009 la deuda de las Corporaciones Locales con las entidades de crédito en España ascendía a 34.594 millones de euros; por otro, la existencia de otra deuda a proveedores, reconocida por las Corporaciones Locales y computada por el Banco de España, que supone casi 35.000 millones de euros. De esta forma, es posible separar el origen de la crisis financiera, que está marcando un cambio de ciclo en relación con la política presupuestaria, y es que desde hace décadas todas las administraciones han estado acostumbradas a diseñar presupuestos crecientes, o lo que es lo mismo, todos los años las administraciones públicas disponían, al menos, de una cifra semejante a la del año anterior, y lo normal es que esta cifra se incrementase en un porcentaje. Si que es verdad que los crecimientos han sido un poco asimétricos, y no todas las administraciones (estatal, autonómica y local) han podido incrementar sus recursos de igual manera. Lo que es igualmente cierto, es que todas las administraciones podían plantearse prestar los mismos servicios que se venían desarrollando en años anteriores, incluso aumentarlos, tomando nuevas iniciativas. Lo que marca esta crisis es un final de ese ciclo, estamos hablando de un periodo de tiempo de al menos varios años, en los cuales los presupuestos no sólo no van a crecer sino que es más que probable que incluso (como ocurre este año 2011) se reduzcan; y este escenario marca evidentemente una necesidad, que es la de saber ajustar el gasto.

Si la crisis es financiera y se traduce en un incremento del déficit, como principal problema global del conjunto de las administraciones públicas españolas, que puede afectar a la consolidación del euro y de la economía española, en general, una de las posibles soluciones pasa porque sus administraciones, en este caso las locales, los ayuntamientos, ayuden a solucionar la crisis a través de los ajustes en sus presupuestos, de hacerlos más sostenibles en el tiempo. En el fondo estamos ante un mecanismo de responsabilidad directa de las autoridades públicas estatales, autonómicas y locales, y aunque si bien es cierto que son las dos primeras en donde se concentra el grueso del déficit público, los ayuntamientos tienen su cuota de responsabilidad y de gestión. Porque la realidad es que el escenario de crisis nos va a acompañar los próximos años, en los que las dinámicas incrementalistas han desaparecido y las tasas de crecimiento de la década pasada con ellas. Esto como una primera cuestión.

En segundo lugar, es cierto que en parte la crisis viene originada por la falta de liquidez que tienen tanto consumidores, o sea familias, como empresas. Es igualmente cierto que los ayuntamientos han sido poco ágiles a la hora de pagar sus deudas a los proveedores locales (generalizando, aunque hay excepciones). Los volúmenes de deuda con proveedores privados, que no computa a efectos de déficit público, han crecido de forma exagerada, tal y como comentamos anteriormente, lo que implica que este mecanismo ha servido como válvula de escape al endeudamiento público. El resultado es que este desequilibrio financiero está acogotando a pequeñas y medianas empresas en cada uno de los entornos locales, destruyendo parte de este tejido, que es el que más incide en el empleo. En este tema la clave radica en la buena gestión, el rigor a la hora de contratar las obras que se pueden pagar, no dejando deudas a empresas que, a su vez, no pueden descontar en los bancos contra factura o contra el reconocimiento de la deuda por parte del ayuntamiento. En definitiva, es necesario que los ayuntamientos ajusten los gastos y asuman el compromiso de pagar lo que se debe, de entrada a muy corto plazo, lo que evidentemente contribuiría a ir sentando las bases para salir mejor de la crisis.

La última gran cuestión en la que los ayuntamientos creo que pueden ayudar, es contribuyendo a mejorar los mecanismos de cooperación institucional y la coordinación con otras administraciones, para la gestión de las competencias que le son propias. Esta opción debería ser planteada a un doble nivel. El primero de ellos implica el hecho de que desde las administraciones superiores (Diputaciones, Comunidades Autónomas o Estado) se debe abandonar la competencia con una administración local por el hecho de ser esta de diferente "color político". Es evidente que hay que superar este tipo de tensiones partidarias, que se hacen más intensas antes de un periodo electoral. Por tanto, hay que coordinar la prestación de los servicios públicos con el resto de administraciones de escala territorial superior, también con el

resto de entidades locales. El segundo nivel, y más relevante si cabe, está relacionado con las cuestiones de racionalización del gasto público a través de la simplificación de niveles administrativos y la coordinación de servicios públicos en el nivel local. El principio sobre el que gira esta segunda opción, es el de la cooperación intergubernamental, ámbito en el cual sería deseable una participación más activa del nivel autonómico, en forma de incentivos a la cooperación voluntaria, existiendo mecanismos coercitivos y no coercitivos adecuados para fomentar este tipo de dinámicas que ya se emplean en otros contextos como los de los proyectos europeos (son más valorados los que se plantean de forma compartida por varias entidades locales, en parte porque se introducen economías de escala). No querría dejar de comentar una posibilidad complementaria a estas dos opciones (no competencia y cooperación), como es el recurso a las fusiones de municipios, mecanismo previsto en la ley, aunque cierto es que esta última posibilidad ha sido poco explorada, de forma que muy pocos, por razones sociales, sociológicas, históricas y políticas, la han planteado; lo que no obsta para que se puedan ir introduciendo mecanismos de colaboración voluntaria en la prestación de servicios públicos entre municipios limítrofes.

JOSÉ LUIS MÉNDEZ ROMEU



José Luis Méndez Romeu

José Luis Méndez Romeu, fue el último de los expertos a los que se le preguntó sobre el contexto del cambio y la modernización local, o los elementos básicos del consenso institucional que deben ser contemplados para lograr una reforma eficaz y duradera de los gobiernos y administraciones locales en España. Las lecciones del aprendizaje sobre la senda de dependencia de estas décadas de pactos locales, propuestas de libros blancos y leyes y anteproyectos de ley son aportadas por el experto desde su experiencia política, lo que resulta de extrema utilidad para proyectar el sentido y la orientación de los gobiernos locales para las próximas décadas en una Europa globalizada.

EJVA - Treinta años después de democracia local, ¿qué lecciones podemos extraer para reformar el marco institucional local en España?

JLRM - Yo creo que el gobierno local en España, a lo largo de treinta años ha modificado parcialmente su estructura legal, pero lo ha hecho de forma más activa a través del ejercicio de los poderes locales. Es decir, hoy la propia relación de los cargos electos con los ciudadanos es distinta mucho más rica, hay una sociedad civil más articulada, quizá no a los niveles que se puedan dar en otros territorios, pero la sociedad civil en Galicia, sobre todo en las zonas urbanas comienza a tener la capacidad de hacerse oír en los medios de comunicación, en plataformas o en grupos de presión, y eso hace que el poder local esté más atento a esa realidad cambiante, a la aparición de nuevos valores y a la aparición de nuevos actores como colectivos que demandan sus derechos.

También ha cambiado la relación con la administración, la relación del gobierno con la administración. La administración local con todas sus deficiencias se va profesionalizando progresivamente, existiendo ya un "corpus" de conocimiento en la gestión local que no es existía hace unos años. Esos son elementos positivos, existen algunos elementos negativos que son los que habría que abordar. Quizás no muy notable cuando hablamos de asuntos institucionales es la propia ley electoral, el sistema que permite en la actualidad que los gobiernos locales puedan resultar diferentes del resultado electoral, fruto de las coaliciones electorales; es algo muy llamativo y que en un cierto sentido les resta legitimidad. Se ha discutido en distintos foros (la última vez recientemente con motivo de la reforma de la ley electoral para modificar el voto de los emigrantes), ir a modificaciones más amplias en relación precisamente con este asunto, de manera que hubiera una mayor relación entre el voto del ciudadano y la alcaldía. En un informe muy interesante del Consejo de Estado que ha pasado desapercibido, pero que está lleno de doctrina, se analiza que el problema no es la ley electoral sino la forma de dirigir los municipios, y que eso lo que debería de ser modificado. Que no basta con atribuir la mayoría automáticamente a la lista mas votada, sino que sería necesario hacer un cambio más en profundidad de la relación del Alcalde con el Pleno, del Pleno con la Comisión de Gobierno y del juego de la oposición y del Gobierno. Probablemente un sistema que permitiese separar la elección del Alcalde de la elección de los concejales, y cuando no hubiese mayoría absoluta para el Alcalde ir a una segunda vuelta, daría más legitimidad al gobierno y a la alcaldía, y al mismo tiempo mantendría la representación proporcional en el órgano político. Eso nos lleva al aspecto siguiente, que es la necesidad de separar más la representación política de la gestión de la administración. No es necesario que todos los responsables del gobierno local sean concejales; ahí la ley de grandes ciudades abrió un camino que en la práctica se ha desarrollado poco. Y en cambio no se ha conseguido que el Pleno del ayuntamiento sea una verdadera cámara política, la capacidad de iniciativa de la oposición es mínima si la comparamos con la vida parlamentaria absolutamente irrelevante, y eso debería de modificarse para otorgar mas valor al "estatuto del concejal", que es en definitiva el representante de los ciudadanos, en unos casos para la dirección del ayuntamiento y en otros casos para el control. Yo creo que este paquete de temas relacionados con el gobierno local, nos hace ver que necesitan mejorar mucho. En segundo lugar, esta el problema de la mayor profesionalización de la administración local al que ya he aludido anteriormente durante el coloquio, no es muy razonable que en Galicia tengamos más de trescientas administraciones locales sumando ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades, etc... y que cada una sea un "compartimento estanco" que no exista movilidad entre funcionarios de una de otra, que se pierda esa capacidad de experiencia que aporta la movilidad de los funcionarios; y sobre todo que no se haya ido conformando un núcleo de altos directivos profesionales, hoy existen servicios

públicos muy complejos donde se gestionan volúmenes de recursos importantes y es muy importante que quienes están al frente tengan experiencia contrastada, hayan visto otras soluciones organizativas en otras organizaciones y eso hoy es sencillamente totalmente imposible. Y luego en relación con otros problemas que tienen que ver con una posible reforma del mundo local, tenemos también los relacionados con la transparencia. El mundo local es más opaco que la Administración del Estado y que las Administraciones autonómicas que poco a poco están entrando en esas perspectivas de la transparencia o de la rendición de cuentas (accountability). El mundo local es muy reacio porque está totalmente atomizado, en una sociedad como la actual con mucho acceso a la información por parte de cualquier ciudadano es necesario rendir cuentas, no solamente de lo que dice la ley sino de mucho más, del destino de los impuestos, en detalles que hasta ahora no se practican aquí. Uno de los éxitos de Obama cuando llegó a la Casa Blanca fue darle un impulso extraordinario a la información del gobierno, hoy la información del gobierno americano es accesible para cualquiera de nosotros en una infinidad de asuntos, y eso no sólo no reduce la autonomía del gobierno para tomar decisiones, sino que mejora su legitimidad y su relación con los ciudadanos. Tenemos también una necesidad de modificar el sistema de financiación, hemos hablado de ello en el coloquio, creo que es una de las tareas pendientes, según todos los indicios la más difícil, es decir la que concita menos apoyo por parte de las Comunidades Autónomas y por parte del Estado, lo cual es lógico porque cualquier modificación sustantiva de la financiación local pasa por modificar sustantivamente, la financiación de las otras dos.

Encontramos, finalmente, los asuntos relacionados con el mapa municipal. Probablemente no es fácil reducir el número de municipios en España, ya que nos dicen las encuestas de opinión, son queridos por los ciudadanos, tienen el aprecio de los ciudadanos, más que otras instituciones. El ciudadano piensa que la supresión de pequeños municipios significa la pérdida de servicios de proximidad, de todo tipo, sean oficinas de farmacia, sean destacamentos de la Guardia Civil, sean colegios de enseñanza primaria; se vive la pérdida de identidad local como un riesgo de pérdida de servicios. Por eso el tema de la fusión de municipios no está en la agenda de los grupos políticos, ni se prevé que lo pueda estar en un plazo corto. El sistema actual con todas sus disfunciones va funcionando, y lo va haciendo porque la dinámica de la población en España ha acelerado el proceso de urbanización. Cada vez más los grandes y medianos municipios concentran mayor población y los pequeños, que son muchos, van quedando despoblados, con lo cual su capacidad de ejercer presión, de alzar su voz, queda muy reducida. La gente, el ciudadano, recibe ya muchos de los servicios no en su municipio de su residencia, sino en el municipio donde trabaja o en otro próximo; ese fenómeno, al final, va imponiendo en la práctica una forma distinta de entender el territorio local.

Yo creo que esos son los problemas principales. A todo esto habría que añadirle otro, más de orden sectorial, pero que está en el fondo de muchos de los problemas de los municipios, como es el desarrollo de las competencias urbanísticas. Mientras no exista una visión del urbanismo más moderna, más ágil, y más vinculada a la influencia que tiene no sólo en el corto plazo, sino en la conformación definitiva de las ciudades y de muchos de sus problemas (seguridad, convivencia, integración, calidad de vida...); mientras eso no ocurra, será muy difícil pasar del modelo actual, excesivamente atomizado, a un modelo que ponga más en valor el modelo de ciudad que se desea; que ponga más en valor la visión integral de las actividades que se desarrollan en un territorio (empresariales, sociolaborales, institucionales, recreativas, etc.), y que ayude a dar una imagen distinta de nuestros pueblos y ciudades, absolutamente castigados durante los treinta años de democracia por un urbanismo tan parcelado, que ha dado lugar a numerosas barbaridades y a pocas soluciones interesantes. Yo creo que este es un fenómeno muy importante sobre el que habría que reflexionar. Dicho de otra forma, en Galicia hay trescientos quince municipios, y todos tenemos en mente cuales son aquellos que a lo largo de estos últimos años han mejorado sustantivamente desde el punto de vista del urbanismo, de la integración, y cuales no. Por desgracia los primeros son muy poquitos, todos sabemos que de trescientos quince estamos hablando de un número bajísimo sobre el total municipal.

EJVA - Y hablamos solo de aprobación de planes, que no quiere decir que los planes sean efectivos y que sean buenos para el desarrollo urbano y rural de cada uno de los municipios.

JLMR - Eso es, cuando decimos que el ejercicio del poder local a lo largo de los años ha mejorado sustancialmente las condiciones de esa localidad, hasta el punto que todos lo reconocemos y hablamos de ellos como modelos, en Galicia son muy pocos, y todos tienen las mismas normas y los mismos recursos proporcionales. ¿Por qué esto no ha ocurrido más?, porque nos falla la dimensión urbanística, y con ella la voluntad ciudadana y, como consecuencia, la política para hacer las cosas de forma distinta. Al final el mundo político no puede ir contra los intereses mayoritarios de la población, primero porque nace de ahí, las personas que conforman el mundo político, proceden de esa misma sociedad; segundo porque la representan; y tercero porque no pueden provocar un número excesivo de conflictos en su gestión. Por tanto el cambio en un tema como este tan complejo, tiene que ser un cambio del conjunto de la sociedad.

EJVA - Tu discurrir profesional a lo largo de los años y tu forma de vivir el mundo local a través de sus diferentes entes públicos, tomando decisiones primero en un Municipio, luego en la Administración del Estado, posteriormente en la Comunidad Autónoma de Galicia, hace muy interesante tu perspectiva sobre el gobierno y la

administración local. ¿Cuál es la percepción personal sobre tu participación en los diferentes niveles de gobierno con relación al mundo local?

JLMR - Yo creo que la experiencia de muchos años en el mundo local, en mi caso más de veinticinco, produce por una parte una sensación de gratificación y por otra de responsabilidad. Gratificación porque es una administración donde los resultados se ven, a diferencia de la administración autonómica o de la Administración General del Estado. Lo que se hace en el mundo local se ve enseguida, sean cambios normativos, sean decisiones sobre los servicios, decisiones sobre las formas de gestión, etc..., enseguida se aprecia y se convierte en un continuo feedback de los ciudadanos respecto de tu actuación.

Lo cual para una persona que esté en la administración, en cualquiera de sus niveles, le resulta gratificante porque enseguida obtiene una evaluación de su actuación, y por tanto la posibilidad de modificar sus proyectos. Pero al mismo tiempo, también es un ejercicio de responsabilidad, porque los asuntos relacionados con el mundo local son más comprensibles para los ciudadanos que los que se desarrollan en otros ámbitos de la administración. El ciudadano entiende perfectamente si una reforma en los sistemas de representación le favorece o no, pero entiende mejor, si la manera de ejercer las competencias responde a sus necesidades o no. El ciudadano siempre recurre al ayuntamiento, en algún momento de nuestras vidas todos tenemos que ir al ayuntamiento, y en ocasiones muchas veces por los temas más variados de nuestra vida cotidiana, problemas relacionados con el cementerio, con el censo, el empadronamiento, el cambio de domicilio, tenemos viviendas y coches por los que pagamos impuestos. Gravitamos alrededor de una oficina municipal, y no necesariamente para hacer el uso de los servicios de bienestar. Y lo hacemos todos, incluso las personas con un nivel de vida más acomodado que pueden hacer menos uso de los servicios públicos, necesitan relacionarse con el ayuntamiento para determinados aspectos de su propia vida. Eso hace que el ayuntamiento sea una institución que todo el mundo entiende; se entiende como funciona, se entiende lo que hace y por ello obtiene una buena valoración en su conjunto. Esto es muy difícil de lograr en la política autonómica o en la política estatal, donde los cambios tardan mucho tiempo en producirse, y a veces son complicados y van ligados a distintas estrategias que se desarrollan simultáneamente, no acabando de ver su resultado hasta mucho tiempo después. La política laboral, la económica o la de seguridad, no producen resultados inmediatos, tampoco la sanidad o la educación; son asuntos que se demoran a lo largo, incluso, de generaciones. Esto supone una primera perspectiva que se deduce de un prolongado ejercicio de actividad en el mundo local.

Pero la participación en la vida local tiene una segunda dimensión muy importante para un político, que es la participación de los ciudadanos. No solo porque

en el ámbito local hay más tejido asociativo, sino porque además es donde de una manera más espontánea el ciudadano tiene canales efectivos para hacer oír su voz. Los periódicos dedican una gran cantidad de páginas a la información local, todos los grupos de interés de carácter profesional, asociativo, cultural, recreativo, etc.... están organizados; todos tienen una capacidad de interlocución con sus representantes electos locales, que no existe en otros niveles de la administración. Esto nos proporciona de forma inmediata una radiografía de lo que esta pensando la gente, o de cuáles son sus preocupaciones dominantes, lo cual no quiere decir que siempre se puedan atender. Lo que es cierto es que la perspectiva local nos brinda mucha información, que en ocasiones sólo la podemos obtener a través de encuestas de opinión, y las encuestas son un instrumento a veces demasiado técnico para que un político pueda interpretar exactamente lo que significa.

Dicho todo esto, el mundo local también nos plantea dificultades importantes. La primera, su excesiva dependencia de las demás administraciones. Al ser tan dependiente financieramente, al tener tan baja capacidad normativa, la vida local está muy mediatizada por decisiones que se adoptan en otros niveles de administración. Y esto a veces tiene consecuencias complicadas. Por ejemplo el fenómeno de la inmigración masiva, que aunque en Galicia no ha aparecido de forma excesiva si lo ha hecho en otros lugares de España a lo largo de los últimos diez años, ha generado en los municipios una problemática extraordinaria de carácter multifactorial. En este caso, los municipios se han encontrado muy solos, frente al resto de administraciones que tienen las competencias de regular los cupos de inmigrantes, capacidad para actuar sobre el mercado laboral o la atención sanitaria. Estas Administraciones públicas han dejado a los ayuntamientos casi solos en materia de creación de servicios especializados, sin experiencia previa en cuestiones relativas a la gestión de todo un sistema complejo de recursos y de servicios para una población que ha planteado problemas muy distintos a lo largo del territorio del Estado. Este es un ejemplo de las limitaciones de la vida local. Pese a todo, los municipios han asumido los problemas y, en líneas generales, lo han hecho bien, sin embargo en solitario y con escasos recursos. Este tipo de problemas no se dan en otras administraciones, que al tener la capacidad de regular y de generar recursos por sí mismas, tienen un margen de maniobra mucho mayor.

Y finalmente, la tercera reflexión que me brinda mi experiencia en este ámbito, tiene relación con la dificultad para acometer el cambio local. Ante el mundo local, las demás administraciones adoptan casi siempre una posición de distancia, de reserva, porque el resto de administraciones supone un número reducido en una negociación, y por tanto interlocutores conocidos y abarcables. En el mundo local los actores son numerosísimos; en España tenemos diecisiete autonomías que hacen frente a más de ocho mil municipios. En Galicia no tenemos un número excesivo de

municipios en términos proporcionales con el resto de Comunidades Autónomas, como por ejemplo en Castilla-León donde encontramos más de dos mil municipios (con una población similar a la de Galicia), en Cataluña con casi mil, o en Andalucía con más de setecientos municipios. Por tanto, esa pluralidad de actores locales, que a su vez son actores políticos con problemas complejos, hace que las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado hayan rehuido abordar los problemas locales con frecuencia. Mi experiencia indica además que no va a ser fácil modificar la legislación básica local. El gobierno Zapatero, el primero que lo ha intentado, ha iniciado ya tres propuestas de modificación del régimen local en los últimos seis años y por distintas razones, no ha sido posible concluir las; en unos casos no había consenso sobre el momento, en otros no había consenso con las principales fuerzas de la oposición, etc. ... Esto nos lleva a pensar que no estamos ante una reforma fácil de llevar adelante. La duda actual es si en este momento el mundo local está suficientemente maduro para abordar reformas de este calado. Mi experiencia me dice que aunque en un primer momento se defiende que sí, los organismos que representan a los municipios en toda España así lo afirman, en la práctica cuando el debate entra en asuntos de mayor detalle, las posiciones no son tan unánimes, y esto es lo que conduce al retraso sistemático en la aprobación de una nueva normativa. Todo el mundo está de acuerdo en su urgencia, pero no hay tanto consenso en relación con lo que debe ser incluido en ese marco normativo.

EJVA – La última cuestión nos dirige hacia Europa y pasa por analizar el papel que juegan los gobiernos locales en la Unión Europea o de ésta con relación al futuro de los gobiernos locales.

JLMR - Yo creo que Europa es, como siempre, una “ventana de oportunidad”, también para el mundo local, en varios sentidos. El primero y más elemental tiene que ver con la oportunidad de aprender buenas prácticas que se han desarrollado en otros contextos territoriales y sociopolíticos. La vida local en una gran cantidad de países europeos está mucho más desarrollada que en España, tienen una mayor tradición, disfrutan de un abanico mayor de competencias que en nuestro Estado, y eso les ha permitido hacer políticas más avanzadas en áreas en las que España no ha permitido desarrollar, como por ejemplo en vivienda, en educación, etc. ... Con esas salvedades, podemos aprender mucho de cómo se han gestionado los municipios en otros países europeos, y lo podemos hacer a través de diferentes mecanismos, el más elemental es la participación en las Instituciones Europeas. El Comité de las Regiones de Europa es todavía una institución reciente, sin peso suficiente como para que sea la fuente de las buenas experiencias, sin embargo es una institución con potencialidades y según el uso que se haga en sus foros, así como el desarrollo posterior de sus iniciativas puede conducir al mundo local a obtener mayores resultados de los

obtenidos hasta la fecha. Hay un segundo nivel que es el de la financiación. Participar en los proyectos europeos implica hacerlo, en nuestros días, en un marco de financiación más restrictivo, respecto de los años 90; además, y a partir de ahora, más vinculados a proyectos estratégicos, de innovación, de sostenibilidad. Existe un el tercer nivel, donde Europa obliga a los municipios gallegos y españoles ha hacer algo que hasta ahora no han querido asumir, que es agruparse para tener interlocución y masa crítica suficiente con el fin de hablar con sus homólogos europeos.

En esos tres niveles, conocimiento, participación, financiación, entiendo que Europa es una “ventana de oportunidad”, además de un desafío porque los objetivos de la Unión Europea, recogidos en la Estrategia Europa 2020, nos marcan también una agenda importante para los próximos años, tal y como ocurrió hace dos décadas con las Agendas 21 Locales, etc. ... Es decir empezamos a tener referentes externos de hacia donde puede caminar el mundo local, más allá de las demandas locales concretas, que ya están atendidas, se abren horizontes interesantes que permiten aspirar a objetivos más ambiciosos para nuestros pueblos y para nuestras ciudades. Todo ello, podemos hacerlo arropados por la experiencia, el expertise que hay en otros contextos europeos, conseguirlo además con una masa crítica suficiente para lograr antes los resultados y de forma más efectiva. Por lo tanto yo soy optimista con el frente europeo, a pesar de que hasta ahora en Galicia apenas se han dado pasos en ese sentido.

BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, R. (1997). "Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 125-170.
- AGUILAR, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ALBA, C. (1997). "Gobierno local y ciencia política: una aproximación", en ALBA, C.R. y VANACLOCHA, F.J. (Dir.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 15-36.
- ALDREY, J.A. y DÍAZ, J.V. (2009). "La Galicia de las mil ciudades. Ordenación y funcionalidad de las áreas urbanas gallegas", en RODRÍGUEZ, R. (Dir.). *Territorio. Ordenar para competir, Oleiros*: Netbiblo pp. 199- 253.
- ALMOND, G.A. y VERBA, S. (2001). "La cultura política", en BATLLE, A. (Ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 171-201.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (2008). "Financiamento e ranking tributario nos municipios galegos", en LAGO, S. y VAQUERO, A. (Coords.). *Presente e futuro do municipalismo galego*, Santiago de Compostela: EGAP (Xunta de Galicia), pp. 11-41.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (2003). *A rebelión municipal: unha esperanza para Galicia*, Vigo: Editorial Xerais.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1995). *La agonía del municipalismo gallego*, Santiago de Compostela: Fundación CaixaGalicia.
- AUCOIN, P. (1996). "Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado y Ministerio de la Presidencia, pp. 493-515.

- BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BASCUAS, X.C. y VARELA, E.J. (2003). "A xestión municipal galega", en *Revista Galega de Ciencias Sociais*, Nº 2: 35-56.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1997). "La legitimidad de la Administración Pública", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 51-75.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1993). "El Gobierno y la Administración Pública en Cifras", en *Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset*, Nº AP3-1/93.
- BAUMAN, Z. (2009). *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona: Tusquets Editores.
- BELTRÁN, M. (1991). *La realidad social*, Madrid: Tecnos.
- BJUR, W. y CARAVANTES, G. (1997). "La readministración en acción: la ejecución de cambios orientados al éxito", en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 219-239.
- BJUR, W. y CARAVANTES, G. (1994). *Reengenharia ó Readministraçãõ: Do Util e do Futil nos Processos de Mudança*, Porto Alegre: AGE.
- BORJA, J. (1987). "Descentralización del Estado y democracia local", en BORJA, J. (Coord.). *Manual de Gestión Municipal Democrática*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, pp. 21-36.
- BOVAIRD, T. LÖFFLER, E. y PARRADO, S. (2005). "Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 33 (Oct. 2005): 30-60.
- BRUGUÉ, Q. (2002). "Nuevos Ayuntamientos, Concejales diferentes: Del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes", en *Revista Española de Ciencia Política*, Nº 7: 9-37.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (2008). "Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades", en FLEURY, S. SUBIRATS, J. y BLANCO, I. (Eds.). *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 265-284.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (1998). "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización", en BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (Coords.). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción*

económica y territorio, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 15-23.

BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (1998). "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional", en BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (Coords.). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 25-35.

CABEZAS, M. (2010). "Desatención financiera", en SÁNCHEZ POMBO, E. (Coord.). *Unha Eurorrexión entre dous séculos*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 29-36.

CADAVAL, M^o y CARAMÉS, L. (2007). *Os municipios galegos: entre o minifundismo e a ineficiencia. Especial consideración das aglomeracións urbanas*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

CALDERÓ, A. y ZAFRA, M. (2004). "El Gobierno municipal: del voluntarismo a la gobernanza", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N^o 25: 95-100.

CANSINO, C. (1999). *La Ciencia Política de fin de siglo*, Madrid: Hueriga & Fierro Editores.

CARRILLO, E. (2002). "Los Gobiernos Locales", en ROMÁN, P. (Coord.). *Sistema Político Español*, Madrid: McGraw-Hill, pp. 315-338.

CARRILLO, E. (1994). "El Gobierno y la Administración Local en el Estado de las Autonomías", en *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública* (IUOG), N^o 0695: 1-34.

CARRILLO, E. (1991). *Gestión de los Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

CENTELLES, J. (2006). *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*, Madrid: INAP.

CHALMERS, A.F. (1993). *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?. Una valoración de la naturaleza y el estatuto de la ciencia y sus métodos*, Madrid: Siglo XXI de España Editores.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2010). *"Invirtiendo en el futuro de Europa. Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial"*, Bruselas: Comisión Europea, pp. 1-304.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2010). "E U R O P E 2 0 2 0. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth (2010)", Bruselas: Comisión Europea, pp. 1-37.

- COMITÉ DE LAS REGIONES (2009). *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, Bruselas: Comité de las Regiones.
- CORTÁZAR, J.C. y BARZELAY, M. (2004). "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social", en *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), pp. 1-69 (<http://www.lse.ac.uk/collections/MES/pdf/Barzelay%20Guia%20Metodologica%20EC%20final%20editada.pdf>).
- COVAS, A. (2009). "O Eixo Atlântico e a "coopetição" transfronteiriça. Decálogo para uma nova sabedoría dos limites", en *Eixo Atlântico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, N° 16: 49-59.
- DEL PINO, E. (2004). *Los Ciudadanos y el Estado: las Actitudes de los Españoles hacia las Administraciones y las Políticas*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- DOMÍNGUEZ, I. (2010). "O Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular: A historia dunha aposta na sociedade do coñecemento", en *Eixo Atlântico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, N° 17: 203-214.
- DOMÍNGUEZ, L. (2009). "Las estructuras de cooperación en territorios deslindados y ¿deslimitados?: la "cocompetitividad" como alternativa", en *Eixo Atlântico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, N° 16: 61-73.
- DOMÍNGUEZ, L. (2008). "La cooperación transfronteriza entre Portugal y España (1990-2006). Las estructuras de cooperación", en DOMÍNGUEZ, L. (Dir.). *A Cooperaçã Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvemento Regional, IP, pp. 13-48.
- DOMÍNGUEZ, L. (2008). "Anexos", en DOMÍNGUEZ, L. (Dir.). *A Cooperaçã Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvemento Regional, IP, pp. 51-102.
- DOMÍNGUEZ, L. y PARDELLAS, X. (Dirs.) (2007). *Sete Ideias para Sete Anos Decisivos. Agenda Estratégica do Eixo Atlântico*, Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.
- DOMÍNGUEZ, L., VARELA, E.J. y VÁZQUEZ MAO, X. (2009). "Eixo Atlântico position on the "Green Paper on Territorial Cohesion". Turning territorial diversity into strength", en *Eixo Atlântico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, N° 16: 231-250.

EGAP (2008). *Percepción dos empresarios e profesionais galegos sobre a situación de Galicia e os servizos públicos e privados*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública (Xunta de Galicia).

FARIÑA, L. (1990). *Os concellos galegos. Parte Xeral*, A Coruña: Fundación Barrié de la Maza.

FEMP (2006). *Las situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.

FERNÁNDEZ, M., RAMOS, L. y VARELA, E.J. (2009). *Galicia Central: Concellos Eficientes. Axenda Estratéxica*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

FERNÁNDEZ, M., RAMOS, L. y VARELA, E.J. (2009). *Galicia Interior: Camiños de Innovación. Axenda Estratéxica*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

FERREIRA, X. (2008). "Éxitos e fracasos da cooperación supramunicipal en Galicia", en LAGO, S. y VAQUERO, A. (Coords.). *Presente e futuro do municipalismo galego*, Santiago de Compostela: EGAP (Xunta de Galicia), pp. 47-60.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (Dir.) (2011). *Libro Verde, Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Madrid: Fundación Gobierno y Democracia Local.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2009). *El Personal Directivo en la Administración Local*, Barcelona: Diputación de Barcelona.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2006). *Directivos Públicos*, Oñati: IVAP.

GALLEGO, R. y SUBIRATS, J. (2002). "El análisis del rendimiento institucional: teoría y aplicación a las comunidades autónomas", en GALLEGU, R. y SUBIRATS, J. (Eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS, pp. 3-27.

GARCÍA, M., IBÁÑEZ, J. y ALVIRA, F. (Comps.) (1990). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Madrid: Alianza Universidad.

GARCÍA, O., SALVADOR, M. y RAMÍO, C. (2007). *Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña. Mundo local y mundo autonómico*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

GOLDSMITH, M. (1994). "Europa y las Regiones: Europa y las Ciudades", en ARENILLA, M., LOUGHLIN, J., TOONEN, T. (Eds.). *La Europa de las Regiones*.

- Una perspectiva intergubernamental*, Granada: Universidad de Granada, pp. 173-185.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, P. (2009). "Elementos fundamentais do réxime xurídico das entidades parroquiais de Galicia no século XXI", en GARCÍA, F. (Coord.). *A parroquia en Galicia, pasado, presente e futuro*, Santiago de Compostela (Xunta de Galicia), pp. 317-328.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, P. (2009). "O asociacionismo municipal non prestacional e o seu contexto: o exemplo de Galicia Central", en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Nº 16: 175-214.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, P. (Dir.). (1998). *A Lei de Administración Local de Galicia*, Santiago de Compostela: EGAP-Xunta de Galicia.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, P. y LÓPEZ MIRA, A.X. (2004). "Historia do municipalismo como forma de organización do territorio", en RODRÍGUEZ, R. (Dir.). *Os Municipios Galegos para o Século XXI. Análise dunha estruturación do territorio e do goberno local*. Vol. I, Santiago de Compostela: USC e IDEGA, pp. 59-100.
- HOCKING, B. (2004). "Patrullar por la "frontera": la condición de actores de los gobiernos no centrales", en MORATA, F. (Ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 395-426.
- INNERARITY, D. (2009). *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Barcelona: Paidós.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2009). "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2009", en *Documentos IEF*, Nº 11/09.
- LAGE, X. (2007). "Procesos y conceptos en la caracterización de las áreas rurales del noroeste peninsular", en *Papeles de Economía Española (Economía de las Comunidades Autónomas)*, Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros, pp. 91-108.
- LEÓN-ALFONSO, S. y FERRÍN, M. (2007). *A quen responsabilizan os cidadáns?. A atribución de responsabilidades sobre as políticas públicas nun sistema de goberno multinivel*, Santiago de Compostela: EGAP (Xunta de Galicia).
- LIPSET, S.M. (2001). "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en BATLLE, A. (Ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 113-150.
- LÓPEZ MIRA, A.X. (2009). "A parroquia galega no contexto da multilevel gover-

nance”, en GARCÍA, F. (Coord.). *A parroquia en Galicia, pasado, presente e futuro*, Santiago de Compostela (Xunta de Galicia), pp. 309-316.

LÓPEZ MIRA, A.X. (2000). *Un modelo de organización territorial para Galicia*, Madrid: UNED Ediciones.

LÓPEZ MIRA, A.X. (1998). *A Galicia Irredenta*, Vigo: Edicións Xerais.

MÉNDEZ ROMEU, J.L. (2010). “Cooperación territorial Norte de Portugal-Comunidad de Galicia. El estado de la cooperación”, en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, N° 17: 85-89.

MÉNDEZ ROMEU, J.L. (2006). “Grandes Ciudades en Galicia”, en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, N° 9: 3-4.

MÁRQUEZ, G. (2010). “La desorganización administrativa en el Estado fragmentado”, en RODRÍGUEZ, R. (Dir.). *Territorio. Ordenar para competir*, Oleiros: Netbiblo, pp. 139-181.

MÁRQUEZ, G. (2008). “Breogán no seu labirinto: vellos e novos mitos sobre a organización territorial”, en LAGO, S. y VAQUERO, A. (Coords.). *Presente e futuro do municipalismo galego*, Santiago de Compostela: EGAP (Xunta de Galicia), pp. 83-127.

MÁRQUEZ, G. (2007). *Política y gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

MÁRQUEZ, G. (2006). “Las formas y tipos de gestión de las competencias de los gobiernos locales en Galicia: la dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas”, en *IDEGA*, N° 19: 5-61.

MÁRQUEZ, G. (2004). “Futuro e perspectivas do Goberno local en Galicia”, en RODRÍGUEZ, R. (Dir.). *Os Municipios Galegos para o Século XXI. Análise dunha estruturación do territorio e do goberno local*. Vol. I, Santiago de Compostela: USC e IDEGA, pp. 423-543.

MORATA, F. (2007). “El proceso de Europeización y España”, en MORATA, F. y MATEO, G. (Eds.). *España en Europa. Europa en España*, Barcelona: CIDOB-IUEE y Bellaterra.

OCDE (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Madrid: INAP.

PUY, P. (2008). “A reorganización dos entes locais galegos e o seu financiamento”, en LAGO, S. y VAQUERO, A. (Coords.). *Presente e futuro do municipalismo*

- galego*, Santiago de Compostela: EGAP (Xunta de Galicia), pp. 129-137.
- RAMA, P. y LUACES, P. (2007). *Redes de política local: Un estudo das áreas de influencia da Coruña e Vigo*, Santiago de Compostela: EGAP (Xunta de Galicia).
- RAMIÓ, C. (2009). "Política e xestión: a regulación do directivo público en España", en VARELA, E.J. (dir.), *Dirección Pública Profesional. Lecturas para Xestionar a Era da Gobernanza*, Santiago de Compostela, EGAP, pp. 293-307.
- RAMIÓ, C. (2009). "Evaluación de la Innovación Institucional y de Gestión de las Administraciones Locales", en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Nº 15: 21-52.
- RAMOS, L. y VARELA, E.J. (2009): "Redes de cooperación en las ciudades medias del Eixo Atlántico: Galicia Central y Douro Alliance", en RODRÍGUEZ, R. (Coord.). *Complementariedade para competir. Eixo Atlántico: una estratexia polo territorio*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 103-133.
- RIO, J.A., ROJO, A. SA, T. y VARELA, E. (2006). *A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- RODRÍGUEZ, R. (Dir.) (2010). *Territorio. Ordenar para Competir*, Oleiros: Netbiblo.
- RODRÍGUEZ, R. (Dir.) (2009). *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, Oleiros: Netbiblo.
- RODRÍGUEZ, R. (2009). "A parroquia galega na modernidade territorial", en GARCÍA, F. (Coord.). *A parroquia en Galicia, pasado, presente e futuro*, Santiago de Compostela (Xunta de Galicia), pp. 205-223.
- RODRÍGUEZ, R. (2005). *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Navarra: Thomson-Civitas.
- RODRÍGUEZ, R. (2004). "Fusión de municipios: unha visión inicial", en RODRÍGUEZ, R. (Dir.). *Os Municipios Galegos para o Século XXI. Análise dunha estruturación do territorio e do goberno local*. Vol. I, Santiago de Compostela: USC e IDEGA, pp. 13-57.
- RODRÍGUEZ, J.M. (2002). *Las Asociaciones de entidades locales en España*, Madrid: Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Administraciones Públicas.
- RODRÍGUEZ, M^o J. y NAVARRO, C.J. (2009). *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las Diputaciones Provinciales*, Valencia: Tirant lo Blanch.

- ROJO, A. y VARELA, E.J. (Dir.). *A Gobernanza Metropolitana*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- RUBAL, M., LUACES, P., FONTENLA, A. y RAMA, P. (2007). *Mapa de competencias e servizos dos Concellos da Coruña, Vigo e as súas áreas de influencia*, Santiago de Compostela: EGAP.
- SALVADOR, M. (2001). "El Papel de las Instituciones en la Gestión de las Administraciones Públicas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 20: 1-19.
- SUBIRATS, J. (2009). "Retos del municipalismo en un Estado cooperativo", en *Plan Estratégico del siglo XXI*, San Lorenzo del Escorial: FEMP.
- TAYLOR, S.J. y BOGDAN, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*, Barcelona: Paidós Básica.
- TOCQUEVILLE, A. (2002). *La Democracia en América*, Madrid: Alianza.
- UNFPA (2007). *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, New York (EEUU): UNFPA, pp. 1-100 (www.unfpa.org).
- TRES, J. (2009). "A xestión do coñecemento como ferramenta para as organizacións públicas", en VARELA, E.J. (Dir.). Dirección pública profesional. Lecturas para xestionar a era da gobernanza, Santiago de Compostela: EGAP, 229-242.
- VALLÉS, J.M^o (2006). *Ciencia política. Una introducción*, Barcelona: Ariel.
- VARELA, E.J. (2010). *Gestión pública y gobernanza local en perspectiva comparada. Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid (<http://eprints.ucm.es/10715/1/T31557.pdf>).
- VARELA, E.J. (2010). "El Servicio de Estudios y Publicaciones del Eixo Atlántico (SE-PEA): una perspectiva institucional (y emocional)", en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, N° 17: 215-229.
- VARELA, E.J. (2010). "El "sueño estratégico" del Eixo Atlántico: De la planificación a la estrategia, a través de las agendas estratégicas", en RODRÍGUEZ, R. (Dir.). *Territorio. Ordenar para Competir*, Oleiros: Netbiblo, pp. 277-298.
- VARELA, E.J. (2009). "Nuevos retos de la gobernanza urbana. Búsqueda de la sostenibilidad en la gestión pública local", RODRÍGUEZ, R. (Dir.). *Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas*, Oleiros: Netbiblo, pp. 135-149.
- VARELA, E.J. (2009). "El nuevo MINicipalismo gallego. ¿Administraciones versus Gobiernos locales?", en RODRÍGUEZ, R. (Dir.). *Reformar la Administración*

- territorial. Municipios eficientes y viables*, Oleiros: Netbiblo, pp. 169-181.
- VARELA, E.J. (2008). "Los Gobiernos Locales ante la Globalización. Una Propuesta de Modelos de Redes de Acción Exterior Local (RAEL)", en CANCELA, C. (Coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 123-153.
- VARELA, E.J. (2006). "Los Gobiernos Locales en el Marco de la Reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia: Una posible hoja de ruta basada en la gobernanza", en LÓPEZ MIRA, A.X. (Coord.). *O Terceiro Estatuto Galego. Propostas desde a Ciencia Política*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 205-242.
- VARELA, E.J. (2006). "Diputaciones versus Áreas Metropolitanas?. El falso debate sobre las entidades supralocales en Galicia", en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Nº 9: 35-55.
- VARELA, E.J. (2004). "Reinventing small government o la necesidad de acometer la reforma territorial desde la Eurorregión de Galicia-Norte de Portugal", en *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, Nº 6: 61-74.
- VÁZQUEZ MAO, X. (2009). "La cooperación como ventaja competitiva", en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Nº 16: 75-86.
- VOCES, C., CAÍNZOS, M.A., RUBAL, M. y LUACES, P. (2007). *Delimitación das Áreas Metropolitanas funcionais da Coruña e Vigo*, Santiago de Compostela: EGAP.
- VV.AA. (2006). *As conurbacións galegas desde unha perspectiva comparada*, Santiago de Compostela: EGAP.
- VV.AA. (2007). *Delimitación da Área Metropolitana Funcional de Vigo*, Grupo de Tráballo sobre Áreas Metropolitanas, Santiago de Compostela: EGAP.
- YSA, T., CORTADA, M^a y CRUSELLAS, E. (Coord.) (2003). "Criterios para detectar buenas prácticas locales", en *Document Pi i Sunyer*, Nº 25: 1-37.
- ZAFRA, M. (2004). "Gobernanza local", en ESCRIBANO, L. (Dir.). *Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades*, Sevilla: Consejería de Gobernación (Junta de Andalucía), pp. 135-148.





EIXO ATLÂNTICO
DO NOROESTE PENINSULAR



P R O G R A M A
COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
ESPAÑA ~ PORTUGAL
COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA
2 0 0 7 ~ 2 0 1 3

Unión Europea
FEDER
Invertimos en su futuro

