



Documento 1/2015

# **Claves para el gobierno local (2015-2019)**

## **diez retos de futuro para la administración local**

### **Autores**

**M.<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña  
Alberto Vaquero García**

**[www.redlocalis.com](http://www.redlocalis.com)**



## Red Localis

Rede Local de Administración Pública

A Red Localis, Rede Local de Administración Pública, é unha rede sobre o municipalismo galego, da que forman parte profesores e investigadores das tres universidades galegas e profesionais do mundo local en Galicia. A Red Localis busca converterse nun foro de reflexión sobre a xestión do municipalismo galego. A Red Localis conta co apoio loxístico e material do grupo de investigación GEN (Governance and Economics research Network) da Universidade de Vigo.



# ÍNDICE

- I.** Introducción
  - II.** Redimensionamiento de la planta local: retos frente al minifundismo.
  - III.** Redefinición del sistema competencial y garantía de calidad de los servicios públicos locales.
  - IV.** Reforma del sistema de financiación local.
  - V.** Mejora de la gestión económico-financiera.
  - VI.** Ordenación del marco jurídico general y local en particular.
  - VII.** Implantación definitiva de la transparencia y el gobierno abierto.
  - VIII.** El urbanismo como medio y no como fin.
  - IX.** Innovación y modernización. Ciudades inteligentes.
  - X.** La colaboración como principio rector de una administración local en red.
  - XI.** El factor humano: los recursos personales disponibles para la administración local.
- Bibliografía citada





## INTRODUCCIÓN

El objetivo de la Red Localis es convertirse en un foro de reflexión sobre la gestión del municipalismo gallego, a través de la transferencia del conocimiento desde las universidades y la administración local para mejorar el debate público sobre el mismo.

Con este primer documento de la Red Localis se persigue establecer una relación de las actuaciones que hay que llevar a cabo en los próximos años para mejorar el funcionamiento y la gestión de las Corporaciones Locales (CC.LL.) en Galicia.

El inicio de un nuevo mandato, 2015-2019, constituye el momento oportuno para diagnosticar los principales problemas existentes en el ámbito local gallego y aportar las claves para resolver los mayores retos a los que tendrán que enfrentarse los gobiernos locales en los próximos cuatro años.

Por este motivo, desde la Red Localis, Red Local de Administración Pública, presentamos un decálogo de temas que esperamos sea de utilidad para los interesados en el mundo local en Galicia.



## II- Redimensionamiento de la planta local: retos frente al minifundismo

Nuestra Comunidad Autónoma cuenta con 314-315 ayuntamientos (en los que residen más de 2,7 millones de habitantes), 4 diputaciones, así como mancomunidades, consorcios, entidades asociativas y 9 entidades locales menores. De estos ayuntamientos más de un 60% cuenta con menos de 5.000 habitantes, siendo las provincias más afectadas, la de Ourense, en la que 82 de sus 92 municipios tienen menos de 5.000 vecinos, y Lugo, con 54 localidades (de las 67) en esa situación. Resulta significativo que en las siete grandes ciudades (Vigo, Coruña, Santiago, Ourense, Lugo, Pontevedra y Ferrol), se concentra más de un millón de habitantes, población que aumentaría considerablemente de tener en cuenta sus áreas de influencia.

En consecuencia resulta conveniente y necesario repensar la planta local, desde la completa consideración tanto de aspectos económicos como administrativos, pero siempre bajo la óptica del respeto a la doble condición municipal, como niveles de gobierno y administración. Suprimir un municipio, en cuanto ente administrativo, no supone que desaparezca el núcleo o núcleos de población que le sirven de

base y, por tanto, la necesidad de prestación de servicios. Del mismo modo la fusión de dos ayuntamientos, ineficientes, no producirá open legis el nacimiento de un ayuntamiento solvente y eficiente en la prestación de servicios públicos, por lo que habría que contemplar este proceso con cuidado y precisión, armonizando voluntades y generando el marco legal adecuado. Estas actuaciones deben considerarse dentro de marco de educación democrática del papel que corresponde a los municipios.

La nueva legislatura debería ser un punto de inflexión que nos lleve a replantearnos el futuro de la planta local. Se trata de una cuestión difícil, quizás dolorosa, pero inaplazable. ¿Es posible un gran pacto autonómico o estatal para abordar esta cuestión? ¿Qué elementos deben tenerse en cuenta a la hora del nuevo diseño? ¿Cuáles deben ser los criterios para garantizar el redimensionamiento de la planta local? ¿Quién debe tener la competencia para dimensionar la planta local? ¿Cuál sería el papel de las entidades locales intermedias en este proceso? ¿Qué fórmulas de asociacionismo se pueden contemplar?.



## III- Redefinición del sistema competencial y garantía de calidad de los servicios públicos locales

### 3.1. Revisión del sistema competencial

Más de 30 años después de la configuración constitucional de la organización territorial del Estado, no puede haber dudas de que las EE. LL. se han posicionado como un auténtico elemento de la arquitectura del Estado, prestadoras de servicios básicos a la ciudadanía y primer peldaño del sistema democrático. Sin embargo, esta visión no parece ajustarse al nuevo perfil derivado de la reforma local, más acorde con la configuración de las mismas como simples administraciones ejecutoras de decisiones de “nivel superior”.

A pesar de que con la nueva configuración se pretendía dar respuesta a una atribución desproporcionada de competencias y servicios a unos municipios con poca capacidad de gestión, la solución se manifiesta en una situación de retroceso en el proceso de transferencias de competencias hacia el nivel municipal, que incluso resulta más necesaria en virtud del gasto social no obligatorio que están a llevar a cabo las instituciones municipales. Esto genera que las políticas municipales de gasto, la mayor parte de

las veces, desbordan el abanico competencial previsto inicialmente por el legislador.

Es en este punto en el que cobra especial relevancia la colaboración entre los distintos agentes de la administración, local, en particular y con las demás, en general. Así, se debe erradicar la idea de que coordinar supone ceder o perder competencias. Una ajustada coordinación se traduce en una mejor prestación de servicios a los ciudadanos y un ahorro significativo de esfuerzo presupuestario; en definitiva, suponen un mejor aprovechamiento de los recursos.

La reciente reforma local “una administración una competencia” ha puesto, sin duda, el acento en este aspecto, lo que necesita entre otras cuestiones responder a ¿Cuál ha de ser el acervo competencial local? ¿Cómo deben tratarse las transferencias de competencias en materia de servicios sociales y educación? ¿Cuál debe ser el papel de las Diputaciones Provinciales en este nuevo escenario, especialmente en aquellos municipios de menos de 20.000 habitantes?.



### 3.2. Necesidad de evaluar la calidad de los servicios públicos

Por otra parte, resulta necesario evaluar la calidad en la prestación de los servicios, debiendo incluir criterios de ponderación ante la heterogeneidad de la planta local para medir la calidad de los servicios públicos. En Galicia, la especial configuración con un gran número de núcleos rurales y con unas características socio-demográficas muy particulares, esta cuestión cobra mayor relevancia.

En consecuencia, es necesario incentivar la evaluación de todos los servicios públicos que prestan las entidades locales e introducir una cultura de medición del grado de satisfacción ciudadana, no sólo del coste de los servicios.

Las experiencias en la medición de los servicios públicos en Galicia son muy limitada. Así, se pueden citar, entre otros, el informe elaborado por la Universidad de Vigo sobre la gestión del servicio de recogida de basura en los ayuntamiento

gallegos, encargado por el Consello de Contas de Galicia y la Primera edición del Círculo de Comparación Intermunicipal de la Policía Local de Galicia, también coordinado por la Universidad de Vigo en colaboración con la Diputación de Barcelona, que contaba, además, con la participación de la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP). Experiencias como las detalladas deberían ser la habituales y no algo de naturaleza excepcional, generalizando las Cartas de Servicios como herramientas de compromiso con la ciudadanía y la medición de resultados como garantía de su funcionamiento. Por lo tanto, para los próximos años habrá que ver ¿Cómo comparar la calidad del servicio prestado entre poblaciones? ¿Qué parámetros debe contener la calidad del servicio? ¿Cómo se pondera la calidad en el cálculo del coste efectivo de los servicios?.

### 3.3. Apuesta por la calidad de los servicios públicos locales

Tras la reforma local se ha primado la sostenibilidad financiera sin ningún tipo de ponderación en la necesidad de establecer un mínimo de calidad en la prestación de servicios, tales como abastecimiento de agua, saneamiento, recogida de residuos. Sin embargo, debe primarse la introducción de la gestión de calidad. La ausencia de una reforma del sistema de financiación local, conlleva la indefinición del modelo de prestación de unos servicios con tanto impacto ciudadano como

son los servicios sociales o servicios de bienestar. El contexto actual, marcado por la existencia de una normativa, estatal y autonómica, que prevé la transferencia de estas competencias al ámbito autonómico ha de ser resuelta desde la perspectiva de los ciudadanos y el mejor servicio. Además hay que plantearse cómo debe resolverse esta cuestión, debatiendo, entre otros extremos, la necesidad de fijar unos estándares mínimos de calidad para los servicios municipales básicos.





## IV- Reforma del sistema de financiación local

### 4.1. Mejoras en la capacidad fiscal

El modelo fiscal de las entidades locales se basa en un sistema implantado en la década de los años cincuenta y sesenta, con algunos retoques, sin que se haya abordado en profundidad su revisión, con los déficits que ello provoca. El aplazamiento sistemático para dar una solución adecuada al sistema de financiación local representa un obstáculo insalvable en la definición del modelo de administración, y por tanto, de su cartera de servicios y acervo competencial.

El minifundismo local que caracteriza a la administración local gallega condiciona la capacidad de captación de recursos y la utilidad eficiente de los presupuestos de las CC.LL. Aunque esta situación mejoró transitoriamente en los últimos años, debido al importante crecimiento en la construcción de viviendas y los ingresos urbanísticos generados por los municipios urbanos (hasta el inicio de la crisis económica) y la aparición de numerosos parques eólicos, aún existe un diferencial significativo de recursos respecto a la media nacional, que no se ha podido corregir.

Si a lo anterior se une la grave crisis económica que estamos a soportar desde 2008, que repercute notablemente en la recaudación municipal, se constata la

pervivencia de un modelo fiscal que urge una importante reforma. En las haciendas locales gallegas cohabita, desde hace años, una escasa capacidad de gasto y un reducido esfuerzo por captar recursos propios.

Esta capacidad fiscal se encuentra muy condicionada por el tamaño del municipio y el grado de dispersión poblacional. Así, cuanto menor sea el tamaño, mayor será el esfuerzo relativo de sus habitantes para financiar el gasto público. Lo mismo sucederá con el grado de dispersión, ya que el coste de prestar un servicio será mucho mayor cuanto menos concentrada esté la población.

Este elevado grado de dispersión poblacional supone un fuerte inconveniente a la hora de garantizar servicios de naturaleza universal. Asimismo, esto implica la obtención de menores bases tributarias, ya que, además, los habitantes de estas zonas no obtienen rentas elevadas y, por lo tanto, sus aportaciones al presupuesto municipal son discretas.

En consecuencia debe responderse, entre otras cuestiones a ¿Cómo mejorar la capacidad fiscal de las CC.LL? ¿Hay que establecer un nuevo diseño del sistema fiscal a nivel local? ¿Deben mejorarse las competencias fiscales a nivel local?.



## 4.2. Combatir el raquitismo fiscal

En la mayor parte de los municipios gallegos existe un deseo por aplicar tipos bajos en los impuestos obligatorios (IBI, IVTM e IAE). Al mismo tiempo, es patente el escaso interés por utilizar figuras impositivas potestativas (IIVTNU e ICIO). Esto genera una fuerte dependencia presupuestaria de las subvenciones, tanto de la Comunidad Autónoma, cómo de las Diputaciones provinciales, lo que puede explicar buena parte de la inhibición fiscal de los municipios gallegos.

Por otra parte, la mayor parte de los impuestos locales se basan en indicadores elaborados por la Administración General del Estado (IBI, IAE, IVTM), lo que supone “de facto” una gestión compartida con el Estado, ya que los importes recaudados por estas figuras tributarias dependerán de las bases utilizadas como referencia. Esto provoca, además, una falta de espacio fiscal propio, que incide sobre el raquitismo fiscal de las entidades locales.

Además, las CC.LL. gallegas necesitan introducir mejoras en el proceso de recaudación y reclamación de las deudas a los ciudadanos. Se manifiesta una carga excesiva de trabajo en el proceso de recaudación fiscal. Es habitual que las CC.LL. no se esfuercen demasiado para cobrar las deudas tributarias. Actuaciones que corrijan este tipo de problemas evitarán, o por lo menos mitigarán, las tensiones financiero - fiscales de aquellos municipios que actualmente sobreviven con una presión fiscal raquífica, en parte, por poner un escaso interés en mejorar su capacidad de generación de ingresos.

Así se constata una abstinencia fiscal que genera un raquitismo presupuestario y una clara insuficiencia endémica de recursos, que solo puede ser mitigada por el importante volumen de transferencias que reciben algunos ayuntamientos. Unido a lo anterior se comprueba como los municipios suelen mantener sus derechos reconocidos en materia de tasas y precios públicos vivos durante mucho tiempo. Desde una perspectiva económica este comportamiento genera una imagen del remanente de tesorería distorsionada, lo que recomienda revisar la gestión de los derechos de dudoso cobro en muchas corporaciones locales.

Como es conocido el poder tributario de las CC.LL. es delegado, ya que la aplicación de los impuestos locales se debe a una normativa estatal, ya que las CC.LL. no pueden crear impuestos, aunque sí aplicar otras figuras tributarias (tasas y contribuciones especiales) o precios públicos. Sin embargo, todos estos recursos carecen de bases fiscales que garanticen una importante capacidad recaudatoria, y la mayor parte de las veces funcionan como una especie de pago por el servicio prestado por la institución.

Este problema de falta de recursos y dependencia excesiva de las transferencias desde otros niveles de gobierno se hace incluso más patente en los últimos años, ya que las CC.LL., especialmente los ayuntamientos, llevan desarrollando funciones y prestando servicios que no figuraban dentro de sus competencias, pero que eran demandados por sus ciudadanos. Esto su-



puso una presión adicional sobre las arcas municipales que se fue solucionando por lo menos con ingenio o, en el peor de los casos, vía endeudamiento. Este tipo de actuaciones se vino englobando bajo el epígrafe de gasto municipal “no obligatorio”, siendo en su mayor parte de naturaleza social.

Finalmente, se observa una fuerte heterogeneidad en la aplicación de los tributos locales, ya que se comprueba una falta de criterios comunes y una escasa motivación de las diferencias fiscales, que no es posible justificar en base a la autonomía fiscal de las Corporaciones Locales y que pro-

duce un amplio rechazo por la ciudadanía ante las diferencias que ello provoca.

Ante estas situación se abren diversas posibilidades ¿Se debe aumentar el nivel de transferencias desde el Estado o las CC.AA. para sufragar los gastos con los que se enfrentan las CC.LL? ¿Para mejorar la corresponsabilidad fiscal se debe aumentar la capacidad de generación de ingresos propios y en tributos cedidos? ¿Hay que analizar el cuestionado papel de las bonificaciones en los Impuestos Locales? ¿Es necesario aumentar la presión fiscal municipal? ¿Hay que crear nuevas figuras tributarias?.

### 4.3. Tratamiento de las subvenciones

La mayor parte de los ayuntamientos obtienen entre el 40% y el 60% de sus ingresos a través de subvenciones. Se trata, por lo tanto, de recursos finalistas, es decir, que el gasto que se soporta a través de estos ingresos viene marcado por la administración que la concede. Además, las subvenciones no están vinculadas al normal funcionamiento de un ayuntamiento y que no tienen por qué responder a necesidades inmediatas o prioritarias de las CC.LL.

Las subvenciones son y sobre todo fueron, una fuente de entrada de competencias indirectas a los ayuntamientos por parte de las CC.AA. Algunos ejemplos son servicios sociales, Centro de Información a la Mujer, Centro de atención a la emigración, Agentes de Desarrollo Local, Agentes de empleo, Oficina municipal de información al consumidor, etc., Además, se daba

la circunstancia de que una vez generado ese servicio, la CA podía reducir la cantidad de la subvención, obligando al ayuntamiento a asumir con recursos propios ese mayor coste, cuando no se trata de una prestación de naturaleza local. Así, resulta imprescindible encontrar respuestas a ¿Cómo se puede mejorar el funcionamiento del mecanismo de las subvenciones? ¿Qué objetivos deben estar presentes en este mecanismo? ¿Cómo introducir un mayor control y fiscalización y gestión sobre las subvenciones, que comprenda la totalidad del proceso? ¿Qué organismo debe disponer de la competencia para ejercer dicho control? ¿En qué medida beneficia a los ayuntamientos asumir ciertas competencias autonómicas vía subvención y carentes de financiación propia en el marco de la reforma local?.



#### 4.4. Autonomía en materia de endeudamiento

Es necesario que las CC.LL. sean dueñas de su destino. Así, resulta lógico que se destine el superávit a reducir la cuenta de facturas pendientes. Pero ¿por qué hay que amortizar deuda cuando un ayuntamiento tiene un endeudamiento razonable (por ejemplo, por debajo del 50% de los recursos ordinarios), y además, a unos tipos de interés próximos a cero? ¿Se produce un excesivo condicionamiento y castigo al recurso por las entidades locales al endeudamiento?

Otra cuestión es si es preciso endeudarse para realizar inversiones importantes. Esto puede suponer tener que satisfacer unos tipos de interés mucho más altos y

el riesgo de incumplir la regla de gasto, o bien acudir a los ahorros (en caso de que se tengan) para poder financiar nuevas inversiones, lo que parece más coherente. Además, ¿Por qué hacer depender estas inversiones de una Ley estatal, si ya están establecidas las premisas de lo que se considera una inversión financieramente sostenible en la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL)? ¿Hay que establecer nuevos controles o mejorar la autonomía de las CC.LL. en relación al endeudamiento? ¿Es viable exigir responsabilidades a los gestores locales si sus decisiones generan importantes niveles de endeudamiento? .



## V- Mejora de la gestión económico-financiera

Es necesario seguir profundizando en todo aquello que rodea el municipalismo gallego en su gestión económico-financiera. Si lo que se pretende es garantizar un esquema financiero estable y autosuficiente en el tiempo, resulta imprescindible que en este proceso se logre involucrar todos los agentes implicados y, especialmente, a las diferentes AA.PP.

La transparencia económica constituye una de las ramas de las obligaciones generales, tal y como vienen establecidas en la normativa. Sin duda, la finalización del plazo para la ejecución de las obligaciones de transparencia reforzado por el actual contexto social, debe ser abordada desde la óptica de la implantación de las obligaciones legales y la interiorización de una nueva cultura de organización y funcionamiento. El inicio de un nuevo mandato de cuatro años es el momento adecuado para poner el acento en la "regeneración democrática" tan demandada por los ciudadanos.

Además de actuar sobre la vertiente de los ingresos y los gastos, si lo que se pretende es conseguir una gestión responsable y legitimada ante los ciudadanos, hay que seguir profundizando en la transparencia de las actuaciones locales, hacia una mayor rendición de cuentas y explicación de las fuentes de financiación y utilización de los recursos.

A pesar de la profusión legislativa que viene siendo habitual en la práctica totalidad de los municipios gallegos, los resultados muestran que los efectos en términos de recaudación son muy limitados. Así, en relación a la utilización de tasas y precios públicos se manifiesta una importante divergencia en términos de renta per cápita, que no responde a

la menor renta familiar de los gallegos. Así, se comprueba como ayuntamientos de otras CC.AA. con menor renta per cápita que Galicia, por ejemplo, Andalucía y Extremadura, ingresan por esta vía, en promedio, mucho más que los ayuntamientos gallegos ¿Hay que apostar por más ordenanzas fiscales o mejorar las ya existentes?

Una cuestión muy a tener en cuenta son las posibilidades de una gestión tributaria compartida. Así, por ejemplo, del análisis de las tasas de cobro de los derechos reconocidos en el capítulo III se comprueba como los ayuntamientos de menor tamaño, que suelen confiar en las diputaciones provinciales su gestión tributaria presentan unos buenos resultados.

En materia de gastos es evidente que estos deben adecuarse a los ingresos, en aras de garantizar una mayor disciplina fiscal, procurando una contención del gasto corriente y mejorando la capacidad inversora. Es preciso tener en cuenta la necesidad de contar con un presupuesto aprobado en los plazos legales, para poder ejecutar las actuaciones municipales, tratando de evitar prorrogas y optimizar la gestión presupuestaria. Por otra parte, conviene no limitar la capacidad de decisión local en supuestos de gestión positiva, como sucede con la utilización de los remanentes positivos de tesorería.

En este sentido sería interesante estudiar ¿Cuál es el tamaño óptimo municipal que garantice una gestión eficiente? ¿Qué papel desempeñan las diputaciones en la mejora de la tasa de cobro? ¿Se debe delegar en estas instituciones la carga de la gestión y el trabajo que esto supone teniendo en cuenta la reciente reforma local?.



## VI- Ordenación del marco jurídico general y local en particular

Casi veinte años después de su aprobación, la Ley 5/1997 de Administración Local de Galicia se ha convertido en un instrumento normativo poco ágil y falto de adecuación al esquema actual de organización y funcionamiento de la administración local gallega. Resulta necesario actualizar el marco jurídico autonómico en el que deben ejercer sus competencias las EE.LL. y prestar los correspondientes servicios locales, prestando especial atención a las claves de racionalización y simplificación, incorporando técnicas de “better regulation”.

Es preciso distinguir entre las CC.LL. y otras AA.PP., así como entre las propias CC.LL., pues el impacto de determinadas medidas normativas difiere mucho en función de la dimensión de cada municipio, sin que la tradicional uniformidad en el régimen local en general, y gallego en particular, haya ofrecido resultados positivos.

En la aplicación de las normas a las CC.LL. se pueden diagnosticar dos pato-

logías, o bien se produce una traslación inadecuada dada la distinta dimensión de las AA.PP. (Consejerías Autonómicas/ Ministerios vs Ayuntamientos), o bien se producen importantes lagunas normativas que impiden su adecuada aplicación por los operadores jurídicos.

¿Debe desarrollar la CA de Galicia el ámbito competencial autonómico que el texto constitucional le reconoce en materia de régimen local para permitir a las CC.LL. gallegas adecuarse a las peculiaridades organizativas y de funcionamiento de los servicios locales? ¿El nuevo diseño debe responder sólo a la regulación propia sobre el régimen local? O por el contrario ¿Debe extenderse a todas aquellas normas con impacto en este ámbito? ¿Es necesario contar con una ley de Administración Autonómica para disponer de una nueva Ley de Administración Local en Galicia? ¿Cómo debe desarrollar sus competencias constitucionales en materia de régimen local la Comunidad Autónoma?.



## VII- Implantación definitiva de la transparencia y el gobierno abierto

### 7.1. Mejora de la transparencia local

La configuración de la transparencia como una de las garantías del funcionamiento democrático de las instituciones la sitúa, por derecho, como eje de las claves de los nuevos gobiernos locales, porque facilita la formación de opinión cualificada y el ejercicio del control de los ciudadanos sobre la gestión de sus gobernantes y la acción de nuestras administraciones, y por tanto también con el grado de participación ciudadana.

Al tiempo que, por obligación legal, se erige como uno de los retos pendientes en la agenda de las CC.LL. que se constituyen para el mandato 2015-2019, desde la óptica de los plazos legales la mejora de la transparencia local se sitúa el horizonte de diciembre de 2015 como fecha máxima para ejecutar las obligaciones de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

Pero no se trata, únicamente, de una cuestión formal, de que una vez cumplimentados todos los extremos legales se cumpla formalmente la ley de transparencia, pero que el resultado no convierta a la administración en una organización transparente. Nos encontraríamos ante la “transparencia de cartón-piedra”, sin ofrecer valor a los ciudadanos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior ¿Cuál debe ser la nueva cultura de funcionamiento y participación de la Administración Local? ¿Cómo ha de hacerse este proceso de integración entre la ciudadanía y las Administraciones? ¿Cómo conseguir una transparencia real y efectiva, y no simplemente de escaparate? ¿Están preparadas las CC.LL para hacer frente a las obligaciones legales en materia de transparencia e implantar una nueva cultura de funcionamiento?.

### 7.2. Gobierno abierto y participación ciudadana

Este objetivo está directamente relacionado con la transparencia como auténtica respuesta al nuevo escenario derivado de la incorporación de las TIC a la gestión pú-

blica local y la demanda ciudadana para integrarse en dicha gestión y en el gobierno y administración de sus asuntos, como actores implicados en servicios y competen-





cias, en coherencia con una sociedad civil más fuerte, y la proximidad de la administración local, como ámbito idóneo a dicha finalidad.

Los municipios se configuran como entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, participación que se articula gracias a los principios de proximidad y subsidiariedad, característicos de la administración local.

Precisamente por ello representan el nivel óptimo para introducir la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, elementos no ya tan novedosos, como la presencia de las EE.LL. en las redes sociales, la tramitación electrónica, la

creación de espacios de debate y reflexión deben acompañarse de efectos inmediatos en la gestión local, pasando del ciudadano administrado al ciudadano como auténtico actor en la vida pública local, reforzando la legitimidad democrática de sus gobiernos.

En consecuencia es necesario responder a ¿Cómo introducir los mecanismos de gobierno abierto y participación ciudadana para que las decisiones se tomen teniendo en cuenta las preferencias de los ciudadanos? ¿Cuál es el mejor mecanismo de comunicación que pueden utilizar las CC.LL. con la ciudadanía? ¿Hasta qué punto los recientes resultados electorales pueden abrir nuevas vías de mejora de la comunicación entre la ciudadanía y las CC.LL.?





## VIII- El urbanismo como medio y no como fin

Una tras otra las distintas normas que han ido regulando el desarrollo urbanístico y la ordenación del territorio en nuestra CA no han tenido demasiado acierto en clave local, como lo demuestran los datos disponibles en materia de planeamiento municipal.

El desarrollo urbanístico urbano debe enmarcarse en un horizonte de desarrollo sostenible, entendido como aquél que abarca con una visión transversal los factores relativos a la gestión medioambiental, la justicia social y la solidaridad, sin perjuicio de la introducción de políticas públicas de responsabilidad social corporativa.

En núcleos de población, más que el ensanche o la expansión, toca primar la rehabilitación, conservación, la reforma urbana, la dotación y mejora de servicios. Por otra parte, es preciso seguir de cerca la evolución del control de obras y actividades, sobre todo si la liberalización en la fase de control previo se está acompañando de un refuerzo del control posterior y medidas disciplinarias que desincentiven el fraude.

En relación a la disciplina urbanística,

las CC.LL. gallegas cuentan con la posibilidad de realizar convenios con la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (APLU) para el desarrollo de sus competencias en materia de disciplina.

¿Hay que cambiar las leyes o introducir buenas prácticas en materia urbanística? ¿Cómo ha de diseñarse la disciplina urbanística? ¿La futura Ley del Suelo debe reconsiderar los postulados tradicionales de los que se ha partido? ¿Esta nueva normativa debe adecuarse a la realidad geográfica, cultural y a los asentamientos poblacionales existentes?

¿Cómo se pueden arbitrar fórmulas de colaboración que consideren al mismo tiempo la distribución de competencias en la materia y el importante papel que le corresponde a la CA en materia de planeamiento? ¿Cuál ha de ser el papel de los municipios en las distintas dimensiones competenciales del urbanismo: planeamiento, gestión, intervención en base a sus capacidades reales y competencias asociadas, como patrimonio, paisaje...? ¿Cómo debe articularse la duplicidad de controles frente a los ciudadanos?.



## IX- Innovación y modernización. Ciudades inteligentes

### 9.1. Innovación y modernización

La transformación experimentada por la administración pública en los últimos años camina, sin duda, hacia una administración electrónica, entendida como una herramienta para facilitar las relaciones de ciudadanos y empresas con la administración, en general y la local, en particular.

Sin embargo, la propia configuración geográfica de la CA de Galicia ha definido de partida unas complejas condiciones para la implantación de la administración electrónica, siendo posible la detección clara de una “brecha digital” en la progresiva ejecución de las obligaciones legales.

Pero la innovación y la modernización de nuestras EE.LL. no se limita a la implantación de la administración electrónica, factor necesario, pues como una derivada de este proceso se encuentra la simplificación y reducción de cargas administrativas: desburocratizar, eliminando aquellas innecesarias, con la vista puesta en el ahorro que ello genera a ciudadanos y empresas, tal y como desde hace años viene promoviendo la UE.

La situación del municipalismo gallego ante este reto ha sido puesto de manifiesto por el informe “A administración electrónica nos Concellos de Galicia”

(2014), al señalar que aunque el 77% de los ayuntamientos gallegos permite iniciar la tramitación telemática de los procedimientos, menos de un 6% alcanza los niveles más altos de interacción electrónica. Además, se comprueba que la principal barrera identificada en las CC.LL. para mejorar la Administración electrónica es la falta de recursos económicos, situación que se produce en un 27% de los casos. Asimismo, hay que indicar que tras la última reforma local las Diputaciones Provinciales tienen competencias propias en materia de administración electrónica y contratación centralizada en los municipios de menos de 20.000 habitantes.

¿Cómo es posible avanzar en la definitiva implantación de la administración “sin papeles”? ¿Están las CCLL gallegas preparadas para cumplir el mandato de los recientes proyectos normativos elaborados por el Gobierno?

En un escenario en el que las Administraciones van siempre por detrás de la sociedad, ¿Se puede plantear un catálogo de servicios públicos electrónicos mínimos a nivel local? ¿Cómo se puede emplear la información disponible para mejorar los servicios públicos locales? ¿Cuál debe ser el papel de las diputacio-



nes y otras administraciones para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios electrónicos? ¿Cómo resol-

ver los problemas de interoperabilidad y ausencia de un proyecto planificado de implantación?.

## 9.2. Ciudades inteligentes

Además de ser un tema de actualidad, las ciudades inteligentes (*smart cities*) están llamadas a cambiar el funcionamiento de la administración local. A través de una gestión eficiente de los servicios y las infraestructuras municipales, se pueden conseguir importantes niveles de ahorro, no solo en términos económicos, sino también, de otro tipo.

Las *smart cities* se configurarán como polos de atracción de nuevas actividades y negocios dentro de las ciudades, por ejemplo, en el campo de la seguridad, el transporte, educación, salud, industria de automoción, energía, edificios y hogares. Una cuestión sin duda muy relevante desde la perspectiva económica es la derivada de la recopilación y tratamiento de la información. En el marco de las *smart cities* la administración local obtendrá un importante volumen de información, que puede ser de interés para los propios ges-

tores públicos y los ciudadanos, además de para aquellas empresas que están interesadas en prestar algún tipo de servicio.

Finalmente, la potencialidad de las *smart cities* debería ponerse en relación con la posibilidad de creación de redes urbanas sobre la clave de las grandes ciudades, buscando las sinergias por medio de fórmulas colaborativas, pero no nuevas entidades ni más estructuras burocráticas.

Por lo tanto ¿Están las ciudades gallegas preparadas para este nuevo escenario? ¿Cómo se puede mejorar el diseño de ciudades inteligentes dada la casuística del municipalismo gallego? ¿Cómo conciliar el futuro hacia los datos abiertos (open data) y su reutilización con la protección de datos en un nivel tan próximo como el local? ¿Disponen las entidades locales gallegas de medios para afrontar estos retos?.



## X- La colaboración como principio rector de una administración local en red

Tanto la normativa básica y de desarrollo en materia de régimen local, como la Ley 30/1992, de 28 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, contemplan distintas fórmulas de colaboración y cooperación entre las distintas administraciones públicas.

La mayor tradición en esta materia en nuestra CA gira en torno a la figura de las mancomunidades, como fórmula cooperativa que ha tenido un mayor desarrollo. En el ejercicio 2010 había 41 mancomunidades en el Registro de Entidades Locales del MAP (13 en A Coruña, 13 en Ourense, 12 en Pontevedra y 3 en Lugo) que afectaban a 213 municipios de los 314-315 existentes. El informe del Consejo de Contas sobre estas entidades correspondientes a dicho ejercicio con-

cluye que 6 de ellas estaban inactivas y sus fines más frecuentes son la recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos, prevención y extinción de incendios y el fomento del turismo y las actividades culturales.

En clara conexión con la dimensión de la planta local, así como el ejercicio de competencias en términos adecuados de financiación y calidad de los servicios públicos es preciso encontrar respuesta a ¿Cómo se puede definir un marco de cooperación, colaboración y coordinación respetuoso con la autonomía local y que permita la optimización de las estructuras existentes? ¿Cómo plantear un nuevo diseño tras la reciente reforma local? ¿Qué papel juega el coste efectivo de los servicios y los demás niveles de organización territorial?.





## XI- El factor humano: los recursos personales disponibles para la administración local

La importancia del factor humano en una administración tan próxima al ciudadano y que presta con ese nivel de inmediatez gran número de servicios ciudadanos básicos, exige ofrecer herramientas ágiles y flexibles, pero también eficaces para garantizar dicha prestación. En dicho sentido se podría pensar en la creación de un contrato laboral temporal propio de la administración, de carácter transitorio, para dar respuesta a necesidades puntuales y finalistas.

Por otra parte, resulta conveniente que todos los ayuntamientos, incluso los de menor estructura dispongan de una adecuada Relación de Puestos de Trabajo (RPT). En la actualidad la racionalidad económica y los problemas derivados del déficit público, consecuencia directa de la crisis económica, precisa de un proceso de evaluación continua de todas las actuaciones de las administraciones en sus diferentes niveles. Las CC.LL. no son ajenas a este proceso. Si bien la RPT no puede considerarse como la panacea de los múltiples y variados problemas en materia de empleo público a nivel local, este instrumento sí que permite su utilización para la reordenación de los recursos humanos en los ayuntamientos.

En este sentido hay que dar una respuesta a los problemas de la eventualidad de personal en las CC.LL., en aras de mejorar la profesionalidad del servicio prestado.

Finalmente, es preciso señalar que la escasez de recursos personales repercute, en muchas ocasiones, en el servicio que se presta a los ciudadanos, al tiempo que produce un efecto perverso en la laxitud de los controles a los que se ven sometidos los órganos de gobierno.

A partir de lo señalado se abre un nuevo escenario con varios interrogantes ¿Cómo desarrollar una estructura directiva local, con carácter profesional, que permita conjugar la fusión y en ocasiones confusión, de los niveles de administración y gobierno local? ¿Se puede crear una figura específica para dar solución a los problemas de la contratación temporal en el ámbito local, tan asociada a servicios subvencionados? ¿Es la RPT una solución perfecta para el diseño óptimo de los recursos humanos a nivel local? ¿Qué papel debe desempeñar la colaboración institucional, mediante la optimización de los recursos, en el capítulo de los recursos humanos? ¿Y las Diputaciones?



## BIBLIOGRAFIA CITADA

Álvarez, X.C.; Caride, M<sup>a</sup>. y González, X.M. (2003). “La gestión del servicio de recogida de basura en los ayuntamientos gallegos”, *Revista Galega de Economía*, 12(2), 1-37, Santiago de Compostela, disponible en [https://www.usc.es/econo/RGE/Vol%2012\\_2/Castelan/art2c.pdf](https://www.usc.es/econo/RGE/Vol%2012_2/Castelan/art2c.pdf)

Campos, M<sup>a</sup>.C. (2014). “Las entidades locales ante las obligaciones de transparencia”. *Revista digital CEMCI (Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional)*, 23, disponible en <http://www.cemci.org/revista/numero-23/tribuna-2-las-entidades-locales-ante-las-obligaciones-de-transparencia>

Campos, M<sup>a</sup>.C. (2015). “Las competencias locales tras la racionalización ¿todo sigue igual?”. *Revista de Administración práctica*, 1, 49-61. Aranzadi

Lago, S. y Vaquero, A. (coord.) (2008). *Presente e futuro do municipalismo galego, Monografía*, 10, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, disponible en [http://egap.xunta.es/Documentos/Publicacions/%5B1275644539%5Dmunicipalismo\\_public58.pdf](http://egap.xunta.es/Documentos/Publicacions/%5B1275644539%5Dmunicipalismo_public58.pdf)

Lago, S; Montes, V.; Vaquero, A. y Rego, G. (2003). *Taxas e prezos públicos nos concellos gallegos*, Documento de Trabajo del Consello de Contas, Santiago de Compostela.

Lago, S; Montes, V.; Vaquero, A. y Rego, G. (2004). “Tasas y precios públicos en los ayuntamientos gallegos: una panorámica”, *IV Jornadas de las AGEESP*, Santiago de Compostela, disponible en <http://www.ageesp.org/jornadas%20ageesp-lago.pdf>

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2011). *Mejoras de la regulación en Europa*. España, Madrid, disponible en [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/modernizacion-procedimientos/doc\\_referencia/ocde/Informe\\_de\\_la\\_OCDE\\_sobre\\_mejora\\_de\\_la\\_regulaci-n\\_en\\_Espa-a/Informe\\_de\\_la\\_OCDE\\_sobre\\_mejora\\_de\\_la\\_regulaci%C3%B3n\\_en\\_Espa%C3%B1a.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/modernizacion-procedimientos/doc_referencia/ocde/Informe_de_la_OCDE_sobre_mejora_de_la_regulaci-n_en_Espa-a/Informe_de_la_OCDE_sobre_mejora_de_la_regulaci%C3%B3n_en_Espa%C3%B1a.pdf)

Santirso, M.A. (2015). “La supervivencia de las Mancomunidades en el régimen local” *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, 47, pp 221-240.

Xunta de Galicia (2010). *Primeira edición do Círculo de Comparación Intermunicipal da Policía Local de Galicia*. Resultados ano 2009, Santiago de Compostela, disponible en [http://cpapx.xunta.es/c/document\\_library/get\\_file?folderId=127846&name=DLFE-6902.pdf](http://cpapx.xunta.es/c/document_library/get_file?folderId=127846&name=DLFE-6902.pdf)



## Documentos Red Localis.

### Documento 1

Claves para el gobierno local (2015-2019).  
Diez retos de futuro para la Administración Local.

---

*“O obxectivo da Red Localis é transferir coñecemento dende as universidades e a administración para mellorar o debate público sobre o municipalismo galego. O anterior se traduce na elaboración e divulgación de documentos de síntese nos que se combinan análise e propostas. A responsabilidade de cada documento é das persoas que o asinan. A Red só asume a responsabilidade sobre os documentos consensuados e asinados polo colectivo. Dende os seus inicios, os editores dos documentos son os membros do Comité Executivo”.*



Grupo de investigación GEN

Universidade de Vigo

**Facultade de Ciencias Empresariais e Turismo**  
Campus Universitario As Lagoas, s/n. Ourense, 32004  
Tel 988 36 87 25 - Fax 988 39 87 23  
infogen@uvigo.es  
www.redlocalis.com



