

XEOGRAFÍA · 19

GUILLERMO MÁRQUEZ CRUZ
Departamento de Ciencia Política e da Administración
Universidade de Santiago de Compostela

**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**

CONSELLO EDITOR:**XOAQUÍN ALVAREZ CORBACHO**

Dpto. Economía Aplicada.

MANUEL ANTELO SUAREZ

Dpto. Fundamentos da Análise Económica.

JUAN J. ARES FERNÁNDEZ

Dpto. Fundamentos da Análise Económica.

XESÚS LEOPOLDO BALBOA LÓPEZ

Dpto. Historia Contemporánea e América.

XOSÉ MANUEL BEIRAS TORRADO

Dpto. Economía Aplicada.

JOAM CARMONA BADÍA

Dpto. Historia e Institucións Económicas.

LUIS CASTAÑÓN LLAMAS

Dpto. Economía Aplicada.

MELCHOR FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

Dpto. Fundamentos da Análise Económica.

MANUEL FERNÁNDEZ GRELA

Dpto. Fundamentos da Análise Económica.

XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA

Dpto. Economía Aplicada.

LOURENZO FERNÁNDEZ PRIETO

Dpto. Historia Contemporánea e América.

CARLOS FERRÁS SEXTO

Dpto. Xeografía.

IGNACIO GARCÍA JURADO

Dpto. Estatística e Investigación Operativa.

M^a DO CARMO GARCÍA NEGRO

Dpto. Economía Aplicada.

XESÚS GIRÁLDEZ RIVERO

Dpto. Historia Económica.

WENCESLAO GONZÁLEZ MANTEIGA

Dpto. Estatística e Investigación Operativa.

MANUEL JORDÁN RODRÍGUEZ

Dpto. Economía Aplicada.

RUBÉN C. LOIS GONZÁLEZ

Dpto. Xeografía e Historia.

EDELMIRO LÓPEZ IGLESIAS

Dpto. Economía Aplicada.

XOSÉ ANTÓN LÓPEZ TABOADA

Dpto. Fundamentos da Análise Económica.

ALBERTO MEIXIDE VECINO

Dpto. Fundamentos da Análise Económica.

EMILIO PÉREZ TOURIÑO

Dpto. Economía Aplicada.

MIGUEL POUSA HERNÁNDEZ

Dpto. de Economía Aplicada.

CARLOS RICOY RIEGO

Dpto. Fundamentos da Análise Económica.

JOSÉ M^a DA ROCHA ALVAREZ

Dpto. Fundamentos da Análise Económica.

ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

Dpto. Xeografía.

XAVIER ROJO SÁNCHEZ

Dpto. Economía Aplicada.

XOSÉ SANTOS SOLLA

Dpto. Xeografía.

FRANCISCO SINEIRO GARCÍA

Dpto. Economía Aplicada.

COORDENADORES DA EDICIÓN:**-Área de Análise Económica**

Juan J. Ares Fernandez

-Área de Economía Aplicada

Manuel Jordán Rodríguez

-Área de Xeografía

Rubén C. Lois González

-Área de Historia

Lorenzo Fernández Prieto

ENTIDADES COLABORADORAS

Fundación Caixa Galicia

Consello Económico e Social de Galicia

Fundación Feiraco

Instituto de Estudos Económicos de

Galicia Pedro Barrié de la Maza

Caixanova

Edita: Servicio de Publicación da Universidade de Santiago de Compostela**ISSN:** 1138 - 2708**D.L.G.:** C-1689-2003

ÍNDICE

1.- Introducción	7
2.- El contexto de la gestión de las competencias locales	11
2.1 La planta municipal	12
2.2 Los recursos económicos	15
2.3 El personal al servicio de los Gobiernos locales	17
2.4 La incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) a la gestión local	22
3.- La provisión y producción de los servicios públicos locales	26
4.- Las formas y tipos de gestión de las competencias locales	31
5.- La incidencia del Acuerdo de Pacto Local entre la Xunta de Galicia y la FEGAMP en el desempeño de las competencias y servicios locales	42
6.- El capital social: redes asociativas y participación local	50
7.- Conclusión	55
Bibliografía	57

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

Guillermo Márquez Cruz
Departamento de Ciencia Política e da Administración
Universidade de Santiago de Compostela
Marzo de 2006

Abstract

With this investigation we set out to approach an analysis of the performance of the forms and types of the local competences. Therefore, it deals with the activities and local public services at different levels: compulsories (minimal) and voluntaries. The article's development follows this content: a) the context within which this competences are fulfilled, like municipal territorial division, the economic resources, the local Government's personnel and the incorporation of Information and Communication Technologies (ICTs) in the local management; b) supply and production of local public services; c) forms and types of management of the local competences; d) the impact of the local competences' and services' fulfillment of the *Acordo* (Agreement) of the *Pacto Local* (local pact at January 20th, 2006) between the *Xunta de Galicia* (Galicia's government) and the FEGAMP (Galician Federation of Municipalities and Provinces); and e) social capital, associative networks and local participation.

Resumen

En esta investigación nos proponemos abordar el análisis del rendimiento de las formas y tipos de gestión de las competencias locales. Se trata, por tanto, de actividades y servicios públicos locales de distinto grado: obligatorios (mínimos) y voluntarios. El desarrollo responde al contenido siguiente: a) el contexto en el que se desempeñan estas competencias como la planta municipal, los recursos económicos, el personal al servicio de los Gobiernos locales, y la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) a la gestión local; b) La provisión y producción de los servicios públicos locales; c) Las formas y tipos de gestión de las competencias locales; d) el impacto del *Acuerdo* de Pacto Local entre la Xunta de Galicia y la FEGAMP, de 20 de enero de 2006, en el desempeño de las competencias y servicios locales; y, e) el capital social, las redes asociativas y participación local.

Palabras clave: gobernanza local, políticas públicas locales, gestión pública local, servicios públicos locales, capital social.

1. INTRODUCCIÓN.

El análisis del alcance y evaluación de las competencias atribuidas y desempeñadas por los Gobiernos locales presenta un conjunto de dificultades, en primer lugar, por la extensión y fragmentación de las Entidades que comprenden este nivel territorial de gobierno y administración y, en segundo lugar, por el recurso a diferentes fuentes documentales, la utilización de técnicas específicas para su medición, y la construcción de los indicadores pertinentes.

El objetivo general de la investigación es el análisis del rendimiento de las formas y tipos de gestión de las competencias locales. Se trata, por tanto, servicios públicos locales institucionalizados de distinto grado: obligatorios (mínimos) y voluntarios. Entre los estudios de referencia reseñamos los realizados por Ferris (1993) y Bazaga, Carrillo y Delgado (1997). El primero está contextualizado en el sistema de Gobierno local norteamericano y, el segundo, en la Comunidad Valenciana, sobre la economía pública local¹.

Sin embargo, dada la fragmentación y extensión de la planta municipal la implementación de estas actividades uniformes tropieza con las características sociológicas de las comunidades locales (municipios), los recursos financieros, el personal y su cualificación, así como el sistema de gobierno local y el desempeño de su dirección política. Por lo que su realización efectiva genera desigualdades y disfunciones, a pesar de la proclamación contenida en el artículo 139.1 de la Constitución de 1978: “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”.

Ahora bien, a pesar de la desigual prestación de los servicios públicos locales, se contraponen otra evidencia como es el desempeño por parte de los Gobiernos locales de las denominadas “competencias impropias” o “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. En este sentido, un estudio del Institut d’Economía de Barcelona (Mas, Salinas y Vilalta, 2006), fija en un 26,7 % el gasto no obligatorio de los municipios en España (liquidación presupuestaria del ejercicio 2003)². Entre las funciones

¹ También consideramos el estudio empírico sobre el desempeño de las competencias locales en los municipios de Andalucía contenido en *El Libro Blanco de la Administración Local en Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía: Consejería de Gobernación, 2002.

² La distribución del gasto no obligatorio según el tamaño de población de los municipios es el siguiente: menos de 5.000 hab., 31,4 %; de 5.001 a 20.000 hab., 25,6 %; de 20.001 a 50.000 hab., 27 %; y, más de 50.000 hab., 26 %.

que destacan son las relativas a Seguridad y Protección Civil (27 %), Cultura (25 %), Promoción social (11,8%), y Educación (9,8%).

Los objetivos particulares, supeditados al objetivo principal, son los siguientes:

–El desempeño de las actividades y servicios públicos locales se lleva a cabo de acuerdo con el contexto institucional del Gobierno local en España³, incluido el marco competencial, medios e instrumentos de las políticas pública locales. Un marco relacionado, a su vez, con la institucionalización de las formas y tipos de gestión de las competencias locales. En estas competencias institucionalizadas⁴ permanece el legado histórico o “dependencia de la senda” (*path dependence*)⁵, de la continuidad estructural o persistencia institucional de las formas de prestación de los servicios públicos locales establecidas a partir del segundo paradigma del Gobierno local en España (el Estatuto Municipal de 1924).

–El análisis empírico de la prestación de los servicios públicos locales (Concellos de Galicia), estableciendo una descripción comparativa por provincias, tamaño de población de los municipios, y mayoría política de gobierno (Alcalde).

–La relación existente entre los cambios introducidos en el sector público -del *paradigma de política administrativa* (nueva gestión pública⁶ / nueva gobernanza⁷)- a partir de la década de los 80 del siglo XX, y el desempeño de las competencias locales.

³ Sobre el contexto y los diferentes modelos de sistemas de gobierno local en cuanto “estructuras de oportunidades para la acción local” véase Navarro (2004, 2005).

⁴ El retorno o redescubrimiento de las instituciones, el *nuevo institucionalismo* (March y Olsen, 1997), si bien centra la atención de las ciencias sociales en general, la Ciencia Política en particular, como señalan Rhodes (1997: 64), Rothsein (2001: 201) y Peters (2003: 13), tiene sus raíces en el estudio de las instituciones. También véase al respecto Hall y Taylor (1996), Peters (2001) y Salvador (2005).

⁵ La noción de *path dependency*, *path dependence* o *path dependent model* (vía de la dependencia o ruta dependiente) está tomada de las obras del historiador de Economía, Paul David, y alude al hecho de que una decisión óptima tomada en un momento dado puede ejercer a largo plazo dependencias y tensiones acompañadas de efectos sub-óptimos. Una noción también incorporada a la Ciencia Política y al institucionalismo histórico (Krasner, 1994; Pierson, 2000), y la Sociología (Mahoney, 2000). Para North (1993), el concepto de *path dependence* supone que la matriz institucional de una sociedad se reproduce en el tiempo y, aunque va transformándose, conserva algunos de sus rasgos fundamentales. No obstante, este concepto se inserta en el marco más amplio de los sistemas evolutivos complejos y dinámicos. Unos sistemas que se caracterizan por tres fases: estabilidad, caos y bifurcación y nueva senda estable.

⁶ Sobre la nueva gestión pública nos remitimos a Echebarría (1993), (Boix, 1994), Osborne y Gaebler (1994), Brugué (1996), Osborne y Plastrik (1998), Barzelay (2003), Steurer (2004) y Ramió (2005).

⁷ Desde los años noventa del siglo pasado comenzó a explicarse la gobernabilidad de la Unión Europea a partir del concepto de gobernanza, entendida como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales (*Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, 2001; Comité de las Regiones, 2003; Morata, 2004). Entre las referencias conceptuales cabe destacar, entre otros, las de Kooiman (1993, 2003, 2004), Rhodes (1996, 1997b), Stoker (1998), Mayntz (2000, 2001), Pierre (2000) y Salamon (2002). Sobre la *gobernanza local*, en particular, nos remitimos a Le Galès (1995), Goss (2001), Jouve (2002), Bovaird, Löffler y Parrado (2002), y Parrado, Löffler y Bovaird (2005).

–Del punto anterior se desprende la necesidad de observar la evolución del desempeño de los Concellos de Galicia y, por tanto, de los roles de las autoridades locales respecto a las actividades de carácter instrumental a la relacional (recuperación de la proximidad, planteamientos estratégicos y anticipativos), y del ejercicio del poder más relacional y una aproximación pluralista a la prestación de los servicios locales (Vallès y Brugué, 2003: 21-27)⁸.

–El análisis de si la participación ciudadana en asociaciones genera *capital social* que determine el rendimiento potencial (Putnam, 1993), en este caso, de los Gobiernos locales.

Por último, consideramos que la verificación de la hipótesis general de que se ha producido una evolución de un estilo de *gobierno tradicional* a un *gobierno relacional*, en el que intervienen actores públicos (redes intergubernamentales) y privados (redes interorganizativas)⁹, también está relacionada con un conjunto de factores que constriñen pero que, a su vez, facilitan en su caso las posibilidades de un *gobierno relacional*.

En el caso de los municipios de Galicia identificamos algunos de estos factores, que analizamos más adelante y son los siguientes:

–La extensión y fragmentación de la planta municipal, el *inframunicipalismo*. A esta fragmentación hay que añadirle una morfología específica: el asentamiento disperso de la población en los municipios rurales.

–Los recursos financieros disponibles en función del tamaño poblacional, de las características socioeconómicas de la población, y de las capacidades de esfuerzo fiscal.

–El personal al servicio de la Administración local registra ratios por 1.000 habitantes inferiores, incluso a la media estatal, destaca el peso del personal laboral y las tasas de temporalidad.

–La lenta incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) como instrumento relacional con los ciudadanos.

⁸ Los autores parten de estudios comparados sobre el liderazgo local en Gran Bretaña y Francia en los que se distingue a las autoridades locales a partir de dos variables (Vallès y Brugué, 2003: 154-157): el papel que juegan respecto a la comunidad (proactivo o reactivo) y la forma y la finalidad en el ejercicio del poder (el “poder sobre” y el “poder para”). De la combinación de estas variables se concretan cuatro tipos ideales de políticos locales: los facilitadores (emprendedores desde abajo), los visionarios (emprendedores desde arriba), los asistentes (asistenciales), y los gerentes (ejecutivos). En el ejercicio del “poder para” se sitúan los facilitadores (juegan un papel reactivo) y los visionarios (juegan un papel proactivo); y, en “poder sobre”, se sitúan los asistenciales (juegan un papel reactivo) y los gerentes (juegan un papel proactivo). Los dos tipos ideales primeros se identifican en la esfera del gobierno tradicional y los dos últimos con el del gobierno relacional (gobernanza).

⁹ Sobre la dinámica de las relaciones y gestión intergubernamentales nos remitimos a (Agranoff, 1991), y sobre la gobernanza en cuanto a las posibilidades de la gestión en red a Brugué, Gomà, Subirats (2005). Igualmente, sobre “redes políticas” (*policy network*) y “redes en torno a problemas” con grupos privados nos remitimos a Chaqués (2004).

–En la dinámica relacional hay que destacar el impacto que para el desempeño de la competencias y servicios locales puede suponer la concreción y desarrollo del *Acordo entre a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) polo que se establece o contido e desenvolvemento do Pacto Local que rexerá na Comunidade Autónoma de Galicia, de 20 de xaneiro de 2006*.

De estos factores se pueden inferir algunas implicaciones en el desempeño de las competencias locales, por ejemplo, favorecer redes de gobernanza. Estas redes se caracterizan por no existir un centro jerárquico con capacidad de decidir procesos o resultados de forma monopolística, la interdependencia entre todos los actores, y una cierta institucionalización (Subirats y otros, 2002). Efectivamente, si bien estas redes no son sólo intergubernamentales (en particular con la Xunta de Galicia), las horizontales integradas por otros Ayuntamientos (Mancomunidades y Consorcios locales) no se puede decir que su rendimiento sea óptimo en el caso de las primeras (Márquez, 2004a, 2004b), aunque respecto a los segundos la efectividad se refuerza con la incorporación a los mismos de la Xunta de Galicia y de las Diputaciones provinciales (*networking*), es decir, en la medida que éstas crean y mantienen una agrupación de organizaciones con fines de actuación o producción entre las organizaciones consorciadas.

En el caso de la incorporación del sector privado y no gubernamental sólo disponemos de los indicadores respecto a las tipos de gestión indirecta de las competencias locales, en una suerte de partenariado público-privado, bajo la regulación legal establecida, pero de limitada implantación. Sin embargo, este tipo de relación no deja de ser una externalización¹⁰ de servicios públicos locales. En resumen, el nuevo contexto del Gobierno local favorece la evolución del estilo de gobierno tradicional al relacional, si bien el primero se refiere a la concentración de autoridad en los representantes locales electos (modelo jerárquico), y el segundo en que no cede “la responsabilidad al sector privado (modelo de mercado), sino que regula y asigna los recursos colectivos a través de relaciones tanto con la sociedad civil como con otros niveles de gobierno” (Vallès y Brugué, 2003: 152).

¹⁰ Entre las críticas a la nueva gestión pública destacamos, por ejemplo, la posición de Crouch (2004: 74) respecto a las implicaciones políticas para la democracia: “A medida que el gobierno externaliza y subcontrata un número creciente de sus actividades propias (habitualmente por recomendación de personas del sector privado), el valor potencial de poder acceder a la consecución de contratos estatales también aumenta (...). Si uno de los rasgos definitorios de la política actual es el desplazamiento desde la política de partidos al modelo liberal de grupos de presión y colectivos de activistas, entonces nos encontramos frente a un importante fenómeno que señala que el modelo de los grupos de presión permitirá que aumente aún más el poder de las grandes empresas y de aquéllos que ocupan los puestos relevantes en su seno. El poder que éstos poseen ya en sus respectivas empresas se traducirá en un poder político aún mayor que supondrá un importante desafío a los equilibrios democráticos”.

2. EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES.

El análisis que realizamos acerca de la gestión de las competencias en los Gobiernos locales de Galicia tiene un carácter exploratorio en la medida que parte de una investigación empírica inédita. Los datos proceden de la explotación de los resultados del “*Cuestionario sobre derecho local, servicios públicos locales, órganos de gobierno, estructura administrativa, y recursos humanos en los Concellos de Galicia (mayo 1996)*”¹¹, en adelante *Encuesta 1996*. El objeto de presentar estos resultados tiene el propósito de comparar una década posterior los cambios que se hayan podido registrar, aunque introducimos sobre algunas cuestiones una información actualizada que complementa los datos iniciales.

Los municipios finalmente encuestados se distribuyen entre las cuatro provincias y los ocho tramos de población establecidos, por lo que la muestra ponderada resultante adquiere significación estadística¹². Para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas), y $P = Q$, el error real es de $\pm 8 \%$ para el conjunto de la muestra. La distribución de la muestra y el error muestral para cada provincia se registra en el cuadro 1.

El contexto del análisis del objeto de investigación parte de la consideración de cuatro aspectos: la planta municipal, los recursos económicos, el personal al servicio de los Gobiernos locales, y la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) a la gestión local. Estos aspectos tienen el carácter funcional de constrictores o facilitadores, en su caso, para el desempeño de las competencias locales.

¹¹ El cuestionario elaborado formaba parte de un proyecto de investigación financiado por la Xunta de Galicia (XUGA21302A93).

¹² En mayo de 1996 remitimos por correo a los 314 municipios registrados. Las respuestas recibidas hasta finales del mismo año fueron en total 123 de los correspondientes municipios, que representan el 39,2 % del total. En el tramo de pequeños municipios los encuestados representan el 35,4 %; en los medianos, el 47,1 %; en los medios-grandes, el 33,3 %; y, en los grandes-muy grandes, el 28,6 %.

Cuadro 1. Concellos de Galicia encuestados sobre el desempeño de las competencias y servicios públicos locales (período de mandato local 1995-1999)

Provincia	Tramos de población (habitantes)								Error muestral ⁽¹⁾
	1. Pequeños		2. Medianos		3. Medios-grandes		4. Grandes/muy grandes		
	251-1.000	1.001-2.000	2.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-50.000	50.001-100.000	> de 100.000	
A Coruña									
Total municipios	-	10	25	34	16	6	2	1	94
Municipios encuestados	-	3	8	15	8	1	1	-	36
<i>Coefficiente de ponderación</i>	-	1,28	1,2	0,87	0,77	2,3	0,77	-	1,02 ± 8,4%
Lugo									
Total municipios	3	14	36	9	4	-	1	-	67
Municipios encuestados	-	7	9	4	2	-	-	-	22
<i>Coefficiente de ponderación</i>	-	0,66	1,31	0,74	0,66	-	-	-	1,19 ± 7,6%
Ourense									
Total municipios	10	37	34	7	3	-	-	1	92
Municipios encuestados	6	12	14	2	1	-	-	-	35
<i>Coefficiente de ponderación</i>	0,63	1,17	0,92	1,33	1,14	-	-	-	1,03 ± 8,4%
Pontevedra									
Total municipios	1	-	22	15	15	6	1	1	61
Municipios encuestados	-	-	9	8	9	3	-	1	30
<i>Coefficiente de ponderación</i>	-	-	1,2	0,92	0,82	0,98	-	0,49	0,8 ± 7,2%
Total									
Total municipios	13	62	117	65	39	12	4	3	314
Municipios encuestados	6	22	40	29	20	4	1	1	123 ± 8,0%
% de la muestra sobre el total	46,2	35,5	34,2	44,6	51,3	33,3	25,0	33,3	39,2

(1) Para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas), y P = Q, el error real es de ± 8 % para el conjunto de la muestra y para cada una de las provincias el registrado en la columna correspondiente.
Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

2.1 La planta municipal.

En otra investigación (Márquez, 2004b) ya realizamos un análisis de diagnóstico de la planta municipal y aportamos algunas ideas orientadas al debate para su reforma. Por tanto, sólo señalamos algunas cuestiones pertinentes al objeto de esta investigación.

La mayoría de los municipios de Galicia (56,5 %), que comprenden al 17,1 % de la población, son menores de 5.000 habitantes, aunque en Lugo (74,6 %) y Ourense (77,2 %) es donde están localizados los pequeños municipios (cuadro 2). Este umbral poblacional nos remite cuantitativamente al alcance del *inframunicipalismo*, como así se ha considerado en las políticas de fomento a la agrupación de municipios. Junto al número de municipios y la distribución de la población también hay que considerar otro rasgo característico de Galicia como es la morfología del asentamiento en los diferentes tipos de entidades poblacionales. Los 315 municipios existentes actualmente se asientan sobre un total 3.781 Parroquias, aunque las entidades singulares de población registradas ascienden a 29.947, de las que 26.481 (el 88,4 %) están habitadas por menos de 100 vecinos (cuadro 3)¹³.

¹³ En Portugal con más de diez millones de habitantes tiene una planta municipal –incluido el continete y las islas– de 308 municipios y 4.252 parroquias (*freguesias*). Los municipios de menos de 5.000 habitantes representan el 10,4 % del total y comprenden al 1,1 % de la población.

Cuadro 2. La planta municipal de Galicia por provincias (2004)

Tamaño de población de los municipios	A Coruña			Lugo			Ourense			Pontevedra			Total		
	municipios		población	municipios		población	municipios		población	municipios		población	municipios		población
	n.º	%	%	n.º	%	%	n.º	%	%	n.º	%	%	n.º	%	%
1. Pequeños	251-1.000	-	-	3	4,5	0,5	10	10,9	2,3	1	1,6	0,1	14	4,4	0,4
	1.001-2.000	10	10,6	1,4	14	20,9	6,4	37	40,2	15,7	-	-	61	19,4	3,4
	2.001-5.000	25	26,6	7,9	36	53,7	32,8	34	37,0	26,0	22	35,5	8,5	117	37,1
2. Medianos	5.001-10.000	34	36,2	20,0	9	13,4	17,9	7	7,6	12,7	15	24,2	10,7	65	20,6
	10.001-20.000	16	17,0	19,2	4	6,0	17,6	3	3,3	11,5	16	25,8	24,2	39	12,4
3. Medios-grandes	20.001-50.000	6	6,4	14,2	-	-	-	-	-	-	6	9,7	16,9	12	3,8
4. Grandes/muy grandes	50.001-100.000	2	2,1	15,5	1	1,5	24,7	-	-	-	1	1,6	8,3	4	1,3
	> de 100.000	1	1,1	21,8	-	-	-	1	1,1	31,7	1	1,6	31,3	3	1,0
	Total	94	100	100	67	100	100	92	100	100	62	100	100	315	100
	(n)			1.111.886	67	361.782	92	343.768	62	919.934	315	2.737.370			

Datos: Padrón Municipal a 1 de enero de 2004 (INE).

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3. La planta municipal de Galicia: Entidades singulares, municipios, población y concejales

Número de habitantes	Entidades singulares de población ⁽¹⁾		Parroquias		Municipios ⁽²⁾				
	n.º	%	n.º	%	Registrados		Población agrupada (habitantes)		Concejales a elegir ⁽³⁾
					n.º	%	n.º	%	n.º
Hasta 100	26.481	88,4	962	25,4	-	-	-	-	-
101 - 500	3.089	10,3	2.011	53,2	-	-	-	-	-
501 - 1.000	201	0,7	446	11,8	14	4,4	10.410	0,4	7
1.001 - 2.000	86	0,3	188	5,0	61	19,4	92.878	3,4	9
2.001 - 5.000	56	0,2	120	3,2	117	37,1	373.866	13,7	11
5.001 - 10.000	21	0,1	45	1,2	65	20,6	428.963	15,7	13
10.001 - 20.000	6	0,02	8	0,2	39	12,4	539.331	19,7	17
20.001 - 50.000	-	-	-	-	12	3,8	313.029	11,4	21
50.001 - 100.000	5	0,02	-	-	4	1,3	339.100	12,4	25
Más de 100.001	2	0,01	1	0,03	3	1,0	639.793	23,4	27
Total	29.947	100	3.781	100	315	100	2.737.370	100	

(1) Entidades singulares, según el Instituto Nacional de Estadística (Nomenclátor 1996): Aldeas, Caseríos, Ciudades, Villas, Lugares, Urbanizaciones, Otras. (2) Municipios registrados en 2001 y número de habitantes –Censo de Población 2001 (INE)-según el tamaño del municipio. (3) Número de Concejales asignados a cada municipio según el tamaño poblacional (artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General).

Fuente: Elaboración propia.

El *inframunicipalismo* es un criterio variable en el que el tamaño de población es un factor más pero no el único. Se trata de una combinación de factores estructurales y dinámicos, en el que se incluye en estos últimos el modelo de Gobierno local (de índole política, competencial y organizativa) en el que se inserta. Aunque del tamaño de población se deduce un círculo dependiente vinculado al marco de competencias: los recursos económicos (autofinanciación / dependencia), la capacidad de gestión (recursos humanos de la organización local / implementación de políticas públicas), la eficacia y eficiencia (coste de los servicios / alcance y satisfacción de los servicios públicos), y la capacidad de innovación y satisfacción de las demandas cambiantes de las comunidades locales.

La referencia poblacional del *inframunicipalismo* referida a los pequeños municipios se cifra en el umbral de los de menos de 5.000 habitantes, como se desprende de las medidas para el fomento de las agrupaciones de municipios implementadas en España entre 1966 y 1977. Aunque la regulación de la alteración de términos municipales si bien se ha aplicado

contingentemente, el efecto sobre la desaparición de municipios arroja un saldo significativo, entre 1960 y 1981, para el conjunto del Estado con una reducción del 12,8 % de los municipios existentes. En Galicia la evolución de la planta municipal entre 1841 (326 municipios) y 2005 (315) registra una disminución del 3,4 %, con la particularidad de que en entre 1988 y 1997 se crearon tres nuevos municipios por segregación, mientras que en el conjunto del Estado la reducción desde el establecimiento de la planta en la fecha citada supone un 28 % menos. Otra perspectiva es la que ofrecen algunos países europeos que fijan diversos tamaños mínimos poblaciones de los municipios para garantizar la prestación de los servicios locales: entre 5.000-6.000 habitantes en Dinamarca, 5.000 en Italia y Noruega, 6.000-7.000 en los Países Bajos, y 8.000 habitantes en Suecia (Consejo de Europa, 1995).

Las políticas de reforma de la planta municipal en Europa reflejan el alcance de los cambios estructurales acaecidos entre 1950 y 1995, en consonancia con la reorganización territorial incluida la fusión de municipios¹⁴. La evolución de la planta municipal en España y en Galicia nos ofrece una realidad como es la existencia de un mapa municipal complejo y desigual, en el que se sitúa en un extremo los pequeños municipios y las grandes ciudades, entre el *inframunicipalismo* y el avance de la población asentada en núcleos urbanos. Esto supone cambios entre el espacio rural-urbano asociada a la dinámica demográfica, desdoblamiento, el envejecimiento poblacional, los problemas de la tasa de recambio, entre otros.

Esta dinámica afecta a la organización territorial no sólo en su planta, sino en el desempeño competencial y en la prestación y gestión de servicios públicos locales. La planta municipal decimonónica ha resistido hasta nuestros días al amparo conservacionista de la legislación de régimen local. Por otro lado, la financiación municipal, a pesar de la garantía de la suficiencia financiera de las Entidades locales proclamada constitucionalmente, no ha ido en paralelo a un incremento del peso del gasto público cuyo umbral porcentual ha oscilado entre el 11,9 % en 1979 y el 12,9 % en 1998. Cuando la presión ciudadana en demanda de servicios públicos y de calidad desborda la propia capacidad del Gobierno local y que necesariamente no puede afrontarse de manera satisfactoria mediante estándares contrastados. El *inframunicipalismo* provoca desigualdades en la prestación de los servicios públicos y repercute en la eficacia del Gobierno local.

En resumen, la planta municipal existente funcionalmente es un constrictor y las posibles medidas superación parten de tres posiciones hasta cierto punto encontradas: una

¹⁴ El resultado de la reforma de la planta municipal en Europa es elocuente a tenor de la reducción de municipios: el 87,5 % en Suecia, el 80,2 % en Dinamarca, el 77,9 % en Bélgica, el 76,1 % en el Reino Unido, el 66,7 % en Alemania, el 42,5 % en Austria, y el 36,3 % en los Países Bajos. En definitiva, una política de fusiones que no han estado aisladas, en general, de reformas estructurales de las Entidades locales.

acción “dura-fusión”, como es la política de fusión de municipios pero acompañada de nuevas formas de organización, financiación y gestión¹⁵; otra “blanda-conservadora” que parte del mantenimiento de la planta actual y articular formulas asociativas o relacionales voluntarias (reforzar las mancomunidades y consorcios); y, la tercera, “agregativa-supramunicipal” mediante la creación de organizaciones supramunicipales (comarcas, áreas metropolitanas).

2.2 Los recursos económicos.

La Constitución de 1978 no establece un reconocimiento específico del principio de autonomía financiera de los entes locales, que se considera que forma parte de su autonomía política general, pero, en cambio, sí garantiza expresamente el principio de suficiencia de los recursos. Sin embargo, el sistema articulado a través de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, no permite en la realidad mantener totalmente ninguno de los dos principios (Loughlin, 1999). La suficiencia financiera para la prestación de los servicios públicos locales, y el sistema fiscal por sí mismo arrojan una deficiencia que, más que estructural, se puede decir endémica, desde la implantación del municipalismo en el siglo XIX.

Igualmente, no se puede obviar la evolución del contexto socioeconómico en el que se inserta la financiación local, por ejemplo, según los indicadores del sistema de cuentas europeo (UE = 100) el PIB por habitante en Galicia en 1986 era del 55,7 % (la media de España es el 72 %), en 1992 ascendió al 59,9 % (la media es el 78,3 %) y en 1998 alcanzó el 64,2 % (la media es el 81,1 %). Los diferentes estudios realizados sobre la financiación de los municipios en Galicia han puesto de manifiesto las carencias no sólo desde el punto de vista estructural del sistema, sino también aquellos factores relacionados con las peculiaridades de la planta municipal, contexto socioeconómico y la propia gestión de la fiscalidad local. Entre las diferentes investigaciones al respecto nos remitimos a las aportaciones de Álvarez (1995), y a las contenidas en la obra colectiva dirigida por Rodríguez (2004).

En el informe de la Fundación Caixa Galicia (2005) sobre la economía de la Comunidad Autónoma se pone de manifiesto la tendencia que se “mantiene de forma inalterable en el tiempo” sobre los recursos administrados por los municipios. En el cuadro 4 se registra la evolución comparada entre Galicia y el conjunto de España sobre el esfuerzo fiscal. Entre las conclusiones que expone el informe destacan las siguientes (Fundación Caixa Galicia (2005: 383):

¹⁵ La “fusión de municipios” pueden realizarse mediante una acción voluntaria, persuasiva o incentivada y coactiva (Márquez, 2004b).

“Os recursos administrados polos concellos galegos tan só acadan o 65 % da media do conxunto do Estado. Este raquitismo orzamentario é o resultado dunha importante inhibición fiscal –o esforzo fiscal derivado dos tributos municipais é tan só o 77 % da media nacional- e dos criterios de distribución da partición nos ingresos do Estado –que benefician os municipios de maior tamaño-. Resulta de todo o anterior, xorde unha importante dependencia financeira, tanto da Administración autonómica coma das deputacións provinciais, destacando estas últimas polo seu potencial recador”.

Cuadro 4. Esfuerzo fiscal local en Galicia y en España (1995-2003)

Año	A		B		Esfuerzo fiscal (% A/B)		Esfuerzo fiscal Galicia / Esfuerzo fiscal España
	Tributos propios locales (euros / habitante)		Renta Familiar Bruta Disponible RFBD / habitante (euros)		Galicia	España	
	Galicia	España	Galicia	España			
1995	156,2	266,8	8.662,9	10.504,8	1,80	2,54	0,71
1996	167,9	274,1	9.326,5	11.174,3	1,80	2,45	0,73
1997	181,5	296,2	9.939,6	11.744,8	1,83	2,52	0,72
1998	188,8	298,3	10.574,8	12.134,1	1,79	2,46	0,73
1999	197,3	320,0	11.440,7	12.953,5	1,72	2,47	0,70
2000	222,3	350,6	12.028,4	13.831,7	1,85	2,53	0,73
2001	239,6	369,8	12.636,4	14.282,2	1,90	2,59	0,73
2002	255,2	397,5	12.961,6	14.782,1	1,97	2,69	0,73
2003	278,2	404,8	13.742,5	15.369,0	2,02	2,63	0,77

Fuente: Fundación Caixa Galicia, *A Economía galega. Informe 2004*, A Coruña, 2005, pág. 383.

Estas valoraciones se contrastan con los indicadores sobre la estructura de los ingresos municipales referidos a 2000 y 2002 (cuadro 5), como ejemplo de la distribución de los ingresos y los valores medios de los presupuestos locales por tramos de población¹⁶. Los indicadores que destacamos son los siguientes: los ingresos por habitante, tributos propios por habitante, transferencias por habitante, importancia relativa tributos propios, y la dependencia financiera. Respecto a este último indicador, la dependencia financiera de los municipios, por ejemplo, en el ejercicio 2002 (cuadro 5), registra una media del 41,8 %, un umbral que es superado en todos los tramos de población excepto en los superiores a 50.000 habitantes (28,7 %) que corresponden a las siete ciudades de Galicia. En proporción inversa sucede con la importancia relativa de los tributos propios, la media en 2002 es del 46,4 % y en los de más de 50.000 habitantes asciende al 55,1 %.

¹⁶ Sobre los presupuestos municipales (período de mandato local 1999-2003) se han consultado los informes de fiscalización del Consello de Contas de Galicia (2005) para 2002, y la página Web de información socioeconómica local del Ministerio de Administraciones Públicas para el año 2000: Información socioeconómica local, http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?MIval=soc_eco_local (Consulta: 9 de junio de 2004).

Cuadro 5. Indicadores de los ingresos de los Concellos de Galicia por tamaño de población (2000 y 2002)

Ingresos (Capítulos)	Tramos de población (habitantes)										Total	
	1. Pequeños		2. Medianos				3. Medios-grandes		4. Grandes/ muy grandes		2000	2002
	< de 5000		5.000 - 10.000		10.00 - 20.000		20.000 - 50.000		> de 50.000			
	2000	2002	2000	2002	2000	2002	2000	2002	2000	2002	%	%
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	
1. Impuestos directos	18,1	17,1	21,0	19,8	25,5	25,2	25,3	25,8	36,0	33,7	28,0	27,9
2. Impuestos indirectos	2,7	3,0	4,0	3,9	5,9	5,1	6,5	5,8	3,5	3,4	4,2	3,9
3. Tasas y otros	7,0	6,8	10,7	10,2	16,8	14,2	18,1	13,9	18,2	17,9	15,1	14,6
4. Transferencias corrientes	38,1	42,9	35,7	37,6	30,8	30,1	30,1	35,5	25,2	24,9	30,3	30,5
5. Ingresos patrimoniales	0,7	0,6	1,0	0,9	1,4	1,0	0,4	0,6	1,4	1,3	1,1	1,0
6. Enajenación de inversiones	0,9	0,6	0,9	1,7	3,6	0,4	2,0	0,9	1,8	2,2	1,9	1,5
7. Transferencias de capital	28,4	26,6	19,1	21,8	11,2	16,1	8,7	9,5	2,4	3,8	11,1	11,3
8. Activos financieros	0,5	0,1	0,4	0,04	0,2	0,1	0,4	0,2	1,3	0,3	0,8	0,2
9. Pasivos financieros	3,5	2,3	7,2	4,1	4,5	7,9	8,6	7,7	10,2	12,4	7,5	9,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Municipios ⁽¹⁾	192	148	65	47	39	29	12	9	7	7	315	240
Población ⁽¹⁾	477.154	361.189	428.963	314.003	539.331	389.411	313.029	234.252	978.893	978.893	2.737.370	2.277.748
Ingresos por habitante (€) ⁽²⁾	442,6	486,0	437,9	518,8	434,0	551,1	453,8	515,1	559,7	708,9	483,3	499,6
Tributos propios por habitante (€) ⁽³⁾	123,1	130,7	156,5	175,8	209,4	244,8	226,8	234,8	323,0	390,6	228,7	232,0
Transferencias por habitante (€) ⁽⁴⁾	294,5	337,8	239,7	308,1	182,1	254,4	175,8	231,8	154,6	203,7	200,2	208,8
Importancia relativa tributos propios (%) ⁽⁵⁾	27,8	26,9	35,7	33,9	48,3	44,4	50,0	45,6	57,7	55,1	47,3	46,4
Dependencia financiera (%) ⁽⁶⁾	66,5	69,5	54,7	59,4	42,0	46,2	38,7	45,0	27,6	28,7	41,4	41,8

(1) Los municipios registrados representan el 66,4 %, y comprenden al 82,5 % del total de la población. Los municipios y población comprendida en 2002 corresponden a los Concellos que rinden cuentas ante el Consello de Contas de Galicia. Los municipios registrados representan el 76,2 %, y comprenden al 83,2 % del total de la población. (2) Ingresos por habitante: Derechos reconocidos netos/ número de habitantes. (3) Tributos propios por habitante: Derechos reconocidos netos (capítulos 1, 2 y 3)/ número de habitantes. (4) Transferencias por habitante: Derechos reconocidos netos (capítulos 4 y 7)/ número de habitantes. (5) Importancia relativa tributos propios: Derechos reconocidos netos (capítulos 1, 2 y 3) por 100/ total derechos reconocidos netos. (6) Dependencia financiera: Derechos reconocidos netos (capítulos 4 y 7) por 100/ total derechos reconocidos netos.

Fuente: Elaboración propia.

2.3 El personal al servicio de los Gobiernos locales,

Los recursos personales son otro aspecto constrictor o facilitador para el desempeño de las competencias locales y la prestación de los servicios públicos locales. Antes de analizar el caso de los municipios de Galicia veamos el contexto general del Estado con relación a los países de la Unión Europea antes de la última ampliación. La tasa de empleados públicos locales en España comparada con las registradas en 12 países europeos (cuadro 6) es la más baja, junto con Portugal, a pesar de las notables diferencias que se observan respecto a aquellos ubicados en el modelo escandinavo de gobierno local. Un modelo que se caracteriza por disponer de dos niveles de Administración –la central y la local-, y que tiene integrada la regionalización en el ámbito local.

Cuadro 6. El personal al servicio de las Administraciones locales en Estados de la Unión Europeas (2000)

Modelos originarios de Gobierno local	Estados	Total de empleados públicos locales	Tasa de empleados públicos locales por 1.000 habitantes
Francés-napoleónico	Bélgica	275.000	27
	España ⁽¹⁾	533.000	13
	Francia	1.539.000	26
	Italia	1.376.000	24
	Países Bajos	327.000	21
	Portugal	116.000	12
Anglosajón	Reino unido	2.690.000	45
Centro-europeo	Alemania	1.572.000	20
	Austria	162.000	20
Escandinavo	Dinamarca	659.000	124
	Finlandia	416.000	80
	Suecia	1.040.000	118

(1) Los datos referentes a España corresponden a 2002.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de Junquera (2004: 300-301).

El segundo contexto está referido al conjunto del personal al servicio de las diferentes Administraciones públicas en Galicia referido a 2004 (cuadro 7). Los empleados públicos locales representan en Galicia el 19,7 % del total de los empleados públicos registrados, una proporción inferior a la media estatal (23,3 %). Sin embargo, la tasa de empleados públicos locales –incluidos los de las cuatro Diputaciones provinciales– es de 10 por 1.000 habitantes en Galicia, por debajo por debajo de la media estatal (13,4), excepto la de la provincia de Ourense que es similar a la estatal.

Cuadro 7. El personal al servicio de las Administraciones públicas en Galicia (2004)

Territorio (provincia)	Censo de Población 2001	Empleados públicos ⁽¹⁾								Tasa del total de empleados públicos por 1.000 habitantes	Tasa de empleados públicos locales por 1.000 habitantes	
		Administración General del Estado		Administración Autonómica		Administración Local ⁽²⁾		Universidades				Total
		n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%			
A Coruña	1.096.027	13.849	23,2	32.975	55,3	10.043	16,9	2.712	4,6	59.579	54,4	9,2
Lugo	357.648	2.883	15,8	10.804	59,1	4.255	23,3	331	1,8	18.273	51,1	11,9
Ourense	338.446	2.589	15,2	9.810	57,5	4.477	26,2	186	1,1	17.062	50,4	13,2
Pontevedra	903.759	9.156	22,0	23.567	56,7	8.145	19,6	728	1,8	41.596	46,0	9,0
Galicia	2.695.880	28.477	20,9	77.156	56,5	26.920	19,7	3.957	2,9	136.510	50,6	10,0
España	40.847.371	542.353	23,2	1.162.057	49,6	545.557	23,3	92.720	4,0	2.342.687	57,4	13,4

(1) Empleados públicos según el MAP (2004: 17). (2) Comprende al personal de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales.

Fuente: Elaboración propia.

Para el análisis del número de empleados públicos locales y de la estructura del personal en los municipios de Galicia disponemos de dos fuentes distantes en el tiempo y de distinta naturaleza que nos permite, sobre todo respecto al número de empleados, comparar una cierta evolución. La primera fuente son los resultados de la *Encuesta 1996* y la segunda corresponde al *Directorio de organismos públicos e empresas participadas, Año 2004*, publicado por el Instituto Galego de Estadística¹⁷. Los criterios de análisis de los datos que

¹⁷ Instituto Galego de Estadística: *Directorio de organismos públicos e empresas participadas. Año 2004*, http://www.xunta.es/auto/ige/ga/economicas/admon_publica/oopp/2004/directorio.htm (Consulta: 25 de julio de 2005).

utilizamos son dos: la agregación de los municipios por provincias y la distribución según el tamaño poblacional.

La tasa de personal local por 1.000 habitantes según la *Encuesta 1996* registra una media de 4,6 con un límite mínimo de 1,2 y un máximo de 22,6 (cuadro 8). El 30,3 % de los municipios encuestados superan la media, aunque sólo el 4,1 % superan la tasa de 10 por 1.000 habitantes. Aunque el 50,1 % de los municipios entre 251 y 1.000 habitantes tengan una tasa superior a 8 empleados por 1.000 habitantes, los datos absolutos –como se contrasta en el cuadro 9- es que el conjunto del tramo poblacional oscila entre un mínimo de dos miembros y un máximo de nueve.

Cuadro 8. Tasa de personal al servicio de los Concellos de Galicia por 1.000 habitantes. Distribución según el tamaño de población de los municipios (período de mandato local 1995-1999)

Escala (personal local por 1.000 habitantes)	Tramos de población (habitantes)								Total	
	1. Pequeños			2. Medianos		3. Medios- grandes	4. Grandes/ muy grandes		n.º	%
	251- 1.000	1.001- 2.000	2.001- 5.000	5.001- 10.000	10.001- 20.000	20.001- 50.000	50.001- 100.000	> de 100.000		
	%	%	%	%	%	%	%	%		
1 - 1,9	-	4,5	20,0	20,7	10,0	-	-	-	17	13,8
2 - 2,9	16,7	22,7	25,0	24,1	-	25,0	-	-	24	19,5
3 - 3,9	-	18,2	17,5	17,2	10,0	-	-	-	18	14,6
4 - 4,9	33,3	22,7	17,5	20,7	15,0	25,0	-	100	25	20,3
5 - 5,9	-	18,2	2,5	-	25,0	50,0	-	-	12	9,8
6 - 6,9	-	4,5	5,0	3,4	5,0	-	100	-	6	4,9
7 - 7,9	-	-	2,5	6,9	10,0	-	-	-	5	4,1
8 - 8,9	16,7	-	2,5	3,4	10,0	-	-	-	5	4,1
9 - 9,9	16,7	-	2,5	-	10,0	-	-	-	4	3,3
más de 10	16,7	4,5	2,5	3,4	5,0	-	-	-	5	4,1
sin datos	-	4,5	2,5	-	-	-	-	-	2	1,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	123	100
Municipios (n)	(6)	(22)	(40)	(29)	(20)	(4)	(1)	(1)		
Tasa (media)	6,6	4,3	3,9	4,3	5,9	4,4	6,5	4,9		
Total personal	31	128	447	807	1.628	513	519	1.400	5.473	

Estadísticos descriptivos de la tasa de personal por 1.000 habitantes para el conjunto de la muestra: media, 4,6; mediana, 4,1; moda, 1,9 (existen varias modas, se muestra el menor de los valores); desviación típica, 3,12; varianza, 9,37; límite mínimo, 1,2; límite máximo, 22,5.

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

En la evolución entre 1996 y 2004 del número de personal local registrada en el cuadro 10 se observa un incremento general con una reducción del 77,3 % de municipios con menos de 50 empleados al 61,3 % en 2004. Una reducción que afecta sobre todo al umbral de menos de diez empleados locales.

Cuadro 9. Número de personal al servicio de los Concellos de Galicia. Distribución según el tamaño de población de los municipios (período de mandato local 1995-1999)

Número de personal	Tramos de población (habitantes)								Total	
	1. Pequeños			2. Medianos		3. Medios-grandes	4. Grandes/muy grandes		n.º	%
	251-1.000	1.001-2.000	2.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-50.000	50.001-100.000	> de 100.000		
< de 10	100	86,4	55,0	13,8	-	-	-	-	51	41,5
10 - 49	-	9,1	42,5	75,9	15,0	-	-	-	44	35,8
50 - 249	-	-	-	10,3	85,0	100	-	-	24	19,5
> de 250	-	-	-	-	-	-	100	100	2	1,6
No consta	-	4,5	2,5	-	-	-	-	-	2	1,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	123	100
Municipios (n)	(6)	(22)	(40)	(29)	(20)	(4)	(1)	(1)		
Total personal	31	128	447	807	1.628	513	519	1.400	5.473	

Estadísticos descriptivos para el conjunto de la muestra: media, 45; mediana, 13; moda, 7; desviación típica, 137,38; límite mínimo, 2; límite máximo, 1.400.

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

Cuadro 10. Número de personal al servicio de los Concellos de Galicia en 1996 y 2004

Número de personal	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Total	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004
	municipios									
< de 10	19,4	-	59,1	6,0	77,1	30,4	13,3	-	41,5	10,2
10 - 49	58,3	50,0	22,7	56,7	17,1	52,2	40,0	45,2	35,8	51,1
50 - 249	19,4	46,8	13,6	37,3	2,9	16,3	43,3	48,4	19,5	36,2
> de 250	2,8	3,2	-	-	-	1,1	3,3	6,5	1,6	2,5
No consta	-	-	4,5	-	2,9	-	-	-	1,6	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
(n)	(36)	(94)	(22)	(67)	(35)	(92)	(30)	(62)	(123)	(315)

La fuente de los datos de 1996 procede de la *Encuesta 1996*. La fuente de los datos de 2004 procede del Instituto Galego de Estadística: *Directorio de organismos públicos e empresas participadas. Ano 2004*.

Fuente: Elaboración propia.

Sobre la estructura del personal local sólo disponemos de la fuente de la *Encuesta 1996* por lo que no podemos contrastarla con la situación más próxima. En el cuadro 11 registramos la agregación de los municipios por provincias y, en el cuadro 12, la distribución según el tamaño poblacional. En la estructura se distingue entre el personal funcionario según el tipo de que se trate (habilitación nacional, de administración general, y de administración especial), y el personal laboral en la situación de fijo, temporal y eventual. La proporción de personal funcionario alcanza el 58,7 % del total, el 40,3 % es personal laboral (fijo y temporal), y el 1 % corresponde al personal eventual de confianza política.

En cada tipo de personal destaca la proporción de funcionarios de administración especial (38,7 %) y en el laboral el personal temporal (22,7 %). Por provincias las menos “funcionarizadas” son las de Ourense y Lugo, aunque contrasta el peso de los habilitados nacionales, sobre todo porque son las dos provincias que menos personal registra por municipio tanto en la *Encuesta 1996* y en el *Directorio 2004*. Por tamaño de población de los municipios (cuadro 12) la “funcionarización” supera la media en los de más de 20.000 habitantes, con dos casos destacados: los comprendidos entre 20.000 y 50.000 (80 %), y los de más de 100.000 (82 %). El peso de los habilitados nacionales es destacado en los de menos de 5.000 habitantes (*inframunicipalismo*), por las razones señaladas del menor número de personal, y también el personal de administración general.

Cuadro 11. Tipos de personal al servicio de los Concellos de Galicia (período de mandato local 1995-1999)

Tipos de personal	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Total	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
1. Funcionarios:										
1.1 De Habilitación nacional	64	3,7	29	6,1	36	9,5	56	1,9	185	3,4
1.2 De Administración general	268	15,6	76	16,1	79	20,8	486	16,7	909	16,6
1.3 De Administración especial	553	32,2	100	21,1	33	8,7	1.432	49,3	2.118	38,7
Total funcionarios	(885)	(51,5)	(205)	(43,3)	(148)	(38,9)	(1.974)	(68,0)	(3.212)	(58,7)
2. Laboral:										
2.1 Personal fijo	291	16,9	71	15,0	101	26,6	501	17,3	964	17,6
2.2 Personal temporal	511	29,7	193	40,8	129	33,9	412	14,2	1.245	22,7
Total laborales	(802)	(46,7)	(264)	(55,8)	(230)	(60,5)	(913)	(31,5)	(2.209)	(40,3)
3. Personal eventual	(31)	(1,8)	(4)	(0,8)	(2)	(0,5)	(15)	(0,5)	(52)	(1,0)
Total	(1.718)	(100)	(473)	(100)	380	(100)	2.902	(100)	(5.473)	(100)

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

Cuadro 12. Tipos de personal al servicio de los Concellos de Galicia. Distribución según el tamaño de población de los municipios (período de mandato local 1995-1999)

Tipos de personal	Tramos de población (habitantes)								Total
	1. Pequeños		2. Medianos		3. Medios-grandes	4. Grandes/muy grandes			
	251-1.000	1.001-2.000	2.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-50.000	50.001-100.000		
%	%	%	%	%	%	%	%	%	
1. Funcionarios:									
1.1 De Habilitación nacional	19,4	16,4	9,2	6,7	2,7	2,1	0,8	0,3	3,4
1.2 De Administración general	25,8	30,5	25,3	17,5	12,2	18,3	11,9	18,1	16,6
1.3 De Administración especial	-	5,5	6,7	17,1	29,3	60,4	51,3	63,6	38,7
Total funcionarios	(45,2)	(52,3)	(41,2)	(41,3)	(44,2)	(80,9)	(64,0)	(82,0)	(58,7)
2. Laboral:									
2.1 Personal fijo	22,6	15,6	14,1	20,4	19,4	9,4	19,7	17,4	17,6
2.2 Personal temporal	29,0	31,3	40,9	37,9	35,9	9,2	14,5	-	22,7
Total laborales	(51,6)	(46,9)	(55,0)	(58,4)	(55,3)	(18,5)	(34,1)	(17,4)	(40,3)
3. Personal eventual	(3,2)	(0,8)	(3,8)	(0,4)	(0,5)	(0,6)	(1,9)	(0,6)	(1,0)
Total	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
(n)	(31)	(128)	(447)	(807)	(1.628)	(513)	(519)	(1.400)	(5.473)

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

La tasa de empleados públicos locales está relacionada con el modelo de gobierno local, la planta municipal existente y los recursos presupuestarios disponibles. Por tanto, el indicador es congruente con las carencias estructurales del nivel territorial local que se amplifica con las tasas de temporalidad de los empleados públicos locales. En la *Encuesta 1996* el personal laboral temporal registrado es del 22,7 %, con mayor incidencia en los municipios de las provincias de Lugo y Ourense, y en los de menos de 20.000 habitantes.

Según los estudios realizados por el Defensor del Pueblo (2003) y el Consejo Económico y Social (2005) sobre la precarización del empleo público en las Administraciones públicas en España, destaca la referida a la Administración local (cuadro 13). En el estudio del Consejo Económico y Social se puede observar la tendencia en España y Galicia entre 1999 y 2004 en las Administraciones de los distintos niveles territoriales de gobierno, incluida la Seguridad Social. Aunque en el conjunto estatal se aprecia una ligera disminución, por el contrario, los municipios de Galicia forman parte del grupo de las siete Comunidades

autónomas que registran las tasas de temporalidad en el empleo público local superiores a la media estatal en ambos períodos¹⁸.

Cuadro 13. Tasas de temporalidad del personal al servicio de las Administraciones públicas en Galicia, 1999-2004 (en porcentajes)

Administraciones públicas	Galicia		España	
	1999	2004	1999	2004
Administración General del Estado	12,9	12,7	10,1	13,0
Seguridad Social	20,8	20,3	21,6	28,2
Administración Autonómica	16,5	21,3	18,3	23,1
Administraciones Locales	38,5	45,4	33,8	31,3
Total	19,8	25,7	19,5	23,4

Datos a partir del informe del Consejo Económico y Social (2005: 40).

Fuente: Elaboración propia.

2.4 La incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) a la gestión local: la e-Administración local.

El último de los constrictores y facilitadores señalados está referido a la utilización de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) por los Concellos de Galicia como instrumentos relacionales para gestión de las competencias locales. En este sentido la modificación de la LRBRL en 2003 mediante la LMMGL establece que “las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas (art. 70 bis.3 LRBRL). La aplicación de las TIC a la gestión local es un facilitador, pero el desarrollo aún es limitado no ya en su generalización, sino también en su configuración técnica.

El análisis de las TIC en la Administración local ocupa ya un lugar desde la Ciencia de la Administración en el caso español (Criado, 2004)¹⁹, incluso con investigaciones empíricas en determinadas Comunidades autónomas²⁰, por lo que facilitará la armonización

¹⁸ En 1999 las Comunidades autónomas en las que se supera la media estatal (33,8 %) de temporalidad en las Administraciones locales son las siguientes: Murcia (36,0 %), Galicia (38,9 %), Asturias (42,6 %), Canarias (43,6 %), Andalucía (44,6 %), Castilla-La Mancha (48,1 %) y Extremadura (55,7 %). En 2004 las Comunidades autónomas en las que se supera la media estatal (31,3 %) de temporalidad en las Administraciones locales son las siguientes: Navarra (32,1 %), Castilla y León (37,5 %), Andalucía (41 %), Canarias (41,8 %), Castilla-La Mancha (44,8 %), Galicia (45,4 %) y Extremadura (50,3 %) (Consejo Económico y Social, 2005: 40).

¹⁹ También véase el número monográfico de la Revista de Estudios Locales (CUNAL), extraordinario, julio de 2004: “Las tecnologías de la Información y la Comunicación y las Entidades Locales. La Administración electrónica”.

²⁰ Entre los estudios sobre la e-Administración local en algunas Comunidades autónomas véase los estudios sobre Andalucía (Junta de Andalucía, 2005), Cataluña (Salvador y otros, 2000), Comunidad de Madrid (Criado, 2001), y sobre municipios de más de 30.000 habitantes (García Azorín, 2005).

metodológica en este subcampo tan dinámico y cambiante. Para el caso de Galicia disponemos de dos fuentes, el estudio de Varela y Bascuas (2003), y el *Primer informe técnico sobre a presenza dos Concellos galegos en internet* (enero de 2006), realizado por la *Asociación Fillos de Galicia*²¹.

Los datos aportados por la primera investigación proceden de una encuesta realizada en 2002 a una muestra de 148 municipios. En el cuadro 14 recogemos algunos de los indicadores analizados sobre el alcance de las TIC en los Concellos de Galicia como, por ejemplo, los relativos al equipamiento informático, conexión a internet, página Web propia, y página Web interactiva. Esta aportación nos ofrece un alcance sobre el uso de las TIC para la gestión y de las posibilidades de desarrollo de la *e-Administración* local. No obstante, en lo que respecta a la existencia de páginas Web propias el *Primer informe técnico sobre a presenza dos Concellos galegos en internet* nos ofrece un balance sobre la situación real en el conjunto de los municipios de Galicia en enero de 2006.

En el *Primer informe técnico* se pone en evidencia que el 45 % (142) del total de los Concellos de Galicia carecen de página Web. Esta carencia, así como otros elementos de naturaleza técnica presenta las incidencias siguientes:

–En la provincia de A Coruña el 35 % de los Concellos no disponen de página Web, el 36 % de los de Lugo, el 64 % de los de Ourense y, por último, el 16 % de los de Pontevedra.

–El 32,5 % de los Concellos que disponen de página Web, reconocida como oficial, el dominio no pertenece al mismo sino a particulares. Esta circunstancia se registra en el 32,8 % de los Concellos de A Coruña, en el 25,9 % de Lugo, el 54,8 % de Ourense, y en el 20,5 % de Pontevedra.

²¹ El informe está disponible en la siguiente dirección: <http://www.fillos.org/galicia/arquivos/informe-concellos-na-Rede-v1-0.pdf> (Consulta: 3 de febrero de 2006).

Cuadro 14. Indicadores sobre la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en los Concellos de Galicia (2002)

Indicadores sobre las TIC en los Ayuntamientos	Tramos de población (habitantes)			Total
	Pequeños/ medianos	Medianos/ Medios grandes	Grandes/ muy grandes	
	> de 10.000	10.001 - 50.000	> de 50.000	
	%	%	%	%
1. Número de equipamientos informáticos				
< de 5 ordenadores	34,4	5,9	-	30,4
6 – 10 ordenadores	38,3	-	-	33,1
11 – 15 ordenadores	14,8	23,5	-	15,5
16 – 20 ordenadores	3,9	5,9	-	4,1
> de 21 ordenadores	3,1	64,7	66,7	11,5
No contesta	5,5	-	33,3	5,4
Total	100	100	100	100
2. Conexión a internet				
Si	93,6	94,7	100	93,9
No	4,0	-	-	3,4
Próximamente	1,6	-	-	1,4
No contesta	0,8	5,3	-	1,4
Total	100	100	100	100
3. Página Web propia				
Si	27,8	73,7	100	35,1
No	28,6	21,1	-	27,0
Próximamente	41,3	5,3	-	35,8
No contesta	2,3	-	-	2,0
Total	100	100	100	100
4. Página Web interactiva ⁽¹⁾				
Si	14,5	44,4	66,7	21,7
No	15,8	11,1	-	14,4
No contesta	69,7	44,4	33,3	63,9
Total	100	100	100	100
Municipios encuestados (n)	(128)	(17)	(3)	(148)
(%)	(86,5)	(11,5)	(2,0)	(100)
Total municipios	(258)	(50)	(7)	(315)
(%)	(81,9)	(15,9)	(2,2)	(100)

(1) Se refiere a la posibilidad de permitir descargas de ficheros, formularios, etc.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de Varela y Bascuas (2003: 45-49).

–El 75 % de las páginas Web carecen de los estándares de accesibilidad establecidos por la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico.

–El 92,2 % de las Web municipales incumplen la legislación sobre protección de datos respecto a la solicitud de información de carácter personal.

–Por último, sólo el 6,5 % de las Web municipales analizadas disponen de sistemas de participación ciudadana como, por ejemplo, envío de consultas, quejas y sugerencias.

Del total de municipios consideramos las características de las páginas Web de los 22 municipios de más de 20.000 habitantes que representan el 7 % del total y comprenden al 50,2 % de la población de Galicia. Por tanto, se trata de Concellos que por los recursos que gestionan, competencias que desempeñan y la población que comprenden resultan indicativos del alcance de la incorporación de las TIC y el desarrollo de la e-Administración local (cuadro 15).

Cuadro 15. Características de las páginas Web de los Concellos de Galicia de más de 20.000 habitantes (2006)

Municipio (provincia)	Población 2004	Propietario del dominio	Año del registro	Establece frecuencia de actualización de contenidos	Escala de Interés de los contenidos (1)	Accesibilidad/ contacto		Participación ciudadana
						Correo electrónico	Formulario de contacto	
A Coruña								
Ames	20.840	Concello	2003	si	4	no	si	si
Arteixo	25.295	particular	2000	si	4	si	no	no
Cambre	20.919	Concello	1999	si	3	no	no	no
Carballo	29.521	Concello	1998	si	5	no	si	no
Coruña (A)	242.846	Concello	1998	si	5	no	si	no
Culleredo	24.640	no dispone	-	-	-	-	-	-
Ferrol	77.859	Concello	1997	si	3	si	no	si
Narón	34.404	particular	2000	si	3	si	si	no
Oleiros	29.671	Concello	1997	si	3	si	no	no
Ribeira	26.623	Concello	2003	no	4	no	no	no
Santiago de Compostela	92.298	Concello	1999	si	4	no	si	si
Lugo								
Lugo	91.426	Concello	1999	si	4	no	si	no
Ourense								
Ourense	108.600	Concello	2003	si	4	si	si	no
Pontevedra								
Cangas	24.643	Concello	1999	si	4	si	no	no
Estrada (A)	22.217	Concello	1999	si	3	no	si	no
Lalín	20.698	Concello	1998	si	3	no	si	no
Marín	25.706	Concello	2002	no	2	no	no	no
Ponteareas	21.049	particular	2000	no	2	si	no	no
Pontevedra	78.715	Concello	1999	no	4	no	si	si
Redondela	29.732	no consta	2001	no	0	no	no	no
Vigo	292.059	Concello	1998	si	4	no	si	si
Vilagarcía de Arousa	35.053	Concello	2002	no	3	no	si	no

Datos: *Primer informe técnico sobre a presenza dos Concellos galegos en internet* (enero de 2006). (1) Escala de interés de los contenidos de la página Web: 0 = no tiene interés; 1 = poco interesante; 2 = interesante, pero faltan cosas importantes; 3 = interesante, no falta nada importante; 4 = muy interesante; 5 = no se encuentra nada que falte.

Fuente: Elaboración propia.

Las características generales que se extraen de los elementos que consideramos relevantes son las siguientes:

–El 95,5 % de los municipios de más de 20.000 habitantes disponen de página Web, excepto en un caso (Culleredo), por lo que la información y el análisis queda limitada a 21 casos.

–En el 81 % de los casos el propietario del dominio en internet es el propio Ayuntamiento, el 14,3 % está registrado a nombre de particulares, y sólo en un caso (4,8 %) no consta la propiedad.

–La fecha de registro de la página Web comprende un período entre 1997 y 2003. El 57,1 % de los casos están registrados entre 1997 y 1999, el 23,8 % entre 2000 y 2002; y el 14,3 % fueron inscritas en 2003.

–Respecto a los casos que explícitamente se identifica la fecha o períodos de actualización de los contenidos de la página Web sólo se observa en el 71,4 % de las páginas analizadas.

–En cuanto al interés de los contenidos que ofrecen, de acuerdo con la escala (0 a 5) que se establece en el informe citado es la siguiente²²: no tiene interés (0), es valorada para el 4,8 % de los casos (Redondela); interesante, pero faltan cosas importantes (2), supone el 9,8 %; interesante, no falta nada importante (3), es puntuada en el 33,3 % de los casos; muy interesante (4), se reconoce al 42,9 % de los casos; no se encuentra nada que falte (5) y, por tanto, con la mayor puntuación, se reconoce al 9,5 % de estos Concellos(Culleredo y A Coruña).

–En la accesibilidad a la página Web por parte de los usuarios se distinguen dos criterios: si facilita dirección de correo electrónico, y si facilita un formulario de contacto. Respecto al primer criterio sólo el 33,3 % de los casos ofrecen el contacto mediante una dirección de correo electrónico y, aquellas páginas que ofrecen formulario de contacto, se registra en el 57,1 %. Sin embargo, sólo cuatro casos (19 %) facilitan ambas opciones de contacto (Ames, Narón, Pontevedra y Vigo).

–Por último, las páginas Web que incluyen sistemas de participación ciudadana (envío de consultas, quejas y sugerencias), sólo se observa en cinco casos (Ames, Ferrol, Santiago de Compostela, Pontevedra y Vigo) y representan el 23,8 % de los municipios de más de 20.000 habitantes. Una proporción destacada si se compara con el 6,5 % registrada en el total de municipios que disponen de página Web.

En resumen, de este informe se desprende no sólo la carencia estructural de las TIC como instrumentos para gestión local –acusada en las provincias de Lugo y Ourense que registran, respectivamente, el 79,1 % y el 88,1 % de municipios de menos de 5.000 habitantes-, sino también disfunciones de carácter técnico que condicionan procesos de modernización administrativa y de interacción con los ciudadanos.

3. LA PROVISIÓN Y PRODUCCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.

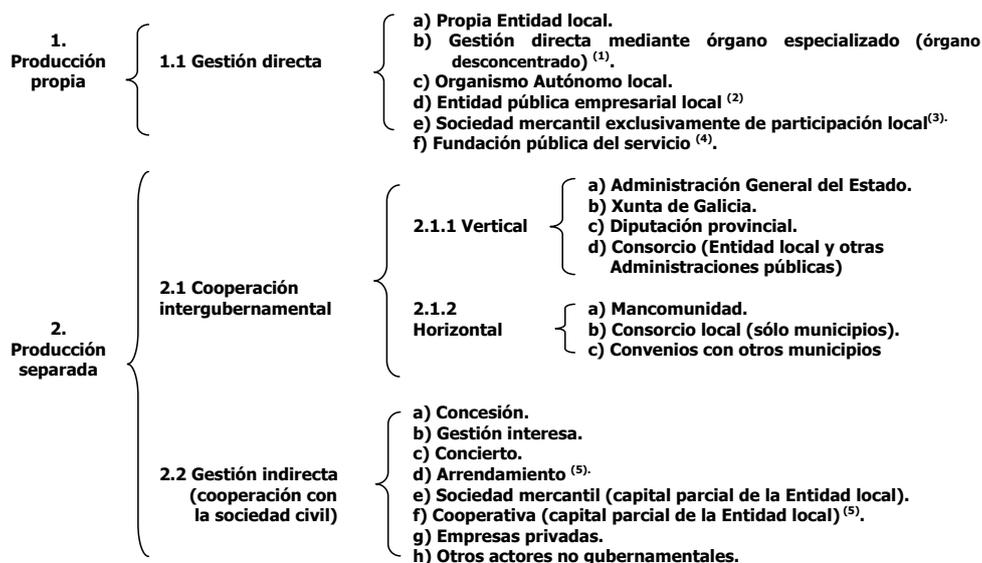
Para el análisis del desempeño de las competencias y de los servicios públicos locales partimos de la distinción de los conceptos entre provisión y producción de acuerdo con Bazaga, Carrillo y Delgado (1997: 418-420). Las unidades de provisión y producción pueden ser tanto organizaciones públicas como privadas cuyo propósito es adoptar decisiones colectivas respecto de asuntos comunes y demandas de una comunidad local (provisión), y sobre los aspectos más técnicos de «fabricación» del servicio, la transformación de *inputs* en

²² El *Primer informe técnico sobre a presenza dos Concellos galegos en internet* (enero 2006), no establece ningún tipo de indicadores pormenorizados para analizar el contenido, al modo de los estudios citados sobre las Comunidades autónomas, sino una escala valorativa. Por tanto, la información es limitada y no permite una comparación específica en esta cuestión.

outputs (producción). Ambas acciones pueden confluir en una misma organización, en este caso el Gobierno local, pero también cabe la posibilidad de separar la provisión y la producción con la participación de otras organizaciones públicas y privadas.

Efectivamente las formas de producción y provisión de servicios públicos locales responden a patrones institucionalizados, según consideramos anteriormente, por lo que permite diversas combinaciones. En el cuadro 16 se distinguen dos formas de producción, directa e indirecta, y dentro de cada una de ellas, la provisión directa puede llevarse a cabo mediante diversos tipos de provisión. En la producción indirecta es posible distinguir una provisión bajo la cooperación intergubernamental vertical (con Administraciones públicas de niveles territoriais de gobierno) y horizontal (con otros municipios), y en cooperación con la sociedad civil a través de varios tipos contractuales.

Cuadro 16. Las formas de producción y tipos de gestión de las competencias y servicios públicos locales



(1) Forma regulada en los artículos 70 a 75 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (1955). (2) Forma introducida en la reforma de la LRBRL (art. 85.2.A.c) mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL). (3) En la reforma de la LRBRL (LMMGL) se añade que el "capital social pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de la misma" (art. 85.2.A.d). (4) Forma regulada en los artículos 85 a 88 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (1955). (5) Formas suprimidas en la remisión del art. 85.2.B LRBRL (LMMGL), al art. 156 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Fuente: Elaboración propia.

La adopción de los tipos de provisión depende de la decisión de cada Gobierno local, como unidad de producción, en la que pueden concurrir diversos factores, desde las constricciones que señalamos en el epígrafe anterior, la oportunidad política, la existencia de redes institucionales previas –por ejemplo, mancomunidades o consorcios-, e, incluso, por la

provisión de servicios de otras Administraciones públicas mediante convenios de colaboración.

De acuerdo con el esquema contenido en el cuadro 16 analizamos las formas de producción y tipos de gestión de los servicios públicos locales en los municipios de Galicia, cuyos datos proceden de la investigación exploratoria, la *Encuesta 1996*. No obstante, incorporamos otras informaciones procedente de fuentes secundarias para complementar, en su caso, como ejemplos, los resultados de la encuesta.

En el cuadro 18 se registra el número de competencias gestionadas, según las declaraciones de los Gobiernos locales encuestados. El número total está circunscritos a los 41 servicios contenidos en los artículos 25 y 26 LRBRL (cuadro 17). Los servicios obligatorios se concretan en 19 materias (46,3 %), de los que el 22 % son mínimos (nueve), y el 24,4 % (diez) es el incremento de los mínimos según una escala de población (entre 5.000 y 20.000 habitantes, entre 20.000 y 50.000, y más de 50.000). La tabla de servicios voluntarios asciende a 22, el 53,7 % del total.

No obstante, en el cuestionario se ofrecía la posibilidad de que los encuestados añadieran otros servicios no registrados en la tabla de competencias. Esta previsión no se cumplió y el máximo de competencias queda reducido a 41 que se registró solo en un caso, pero en el cuadro de análisis incluimos más de 41. También hemos optado por unificar los servicios públicos obligatorios y voluntarios²³, aunque esta distinción la incluimos en los tipos de gestión indirecta. Los criterios de análisis de los datos que utilizamos son tres: la agregación de los municipios por provincias, la distribución según el tamaño poblacional, y la agregación de los municipios según la entidad política que ostenta la alcaldía.

²³ Los servicios obligatorios corresponden a 19 materias (46,3 %), de los que el 22 % son mínimos (nueve), y el 24,4 % (diez) es el incremento de los obligatorios mínimos según una escala de población (entre 5.000 y 20.000 habitantes, entre 20.000 y 50.000, y más de 50.000 habitantes). La tabla de servicios voluntarios asciende a 22, el 53,7 % de los 41 establecidos.

Cuadro 17. Las actividades y servicios públicos locales establecidas en la Ley 5/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL)

Actividades y servicios públicos locales	Servicios obligatorios (art. 26 LRBRL)	Servicios voluntarios (art. 25 LRBRL)
I. SEGURIDAD:		
1. Prevención y extinción de incendios	26.c) > 20.000 hab.	-
2. Protección civil	26.c) > 20.000 hab.	-
3. Seguridad en lugares públicos	-	X
II. TRÁFICO / TRANSPORTE:		
4. Ordenación del tráfico de vehículos y personas	-	X
5. Transporte interurbano de viajeros	-	X
6. Transporte público urbano de viajeros	26.d) > 50.000 hab.	-
III. URBANISMO / OBRAS PÚBLICAS/ MEDIO AMBIENTE:		
7. Accesos a núcleos de población	26.a) Mínimos	-
8. Conservación de caminos y vías rurales	-	X
9. Ordenación, gestión y ejecución urbanística	-	X
10. Parque y jardines	26.b) > 5.000 hab.	-
11. Pavimentación de vías públicas v urbanas	26.a) Mínimos	-
12. Promoción y gestión de viviendas	-	X
13. Protección del medio ambiente	26.d) > 50.000 hab.	-
14. Protección del patrimonio Histórico-artístico	-	X
IV. CONSUMO:		
15. Abastos	-	X
16. Control de alimentos y bebidas	26.a) Mínimos	-
17. Defensa de usuarios y consumidores	-	X
18. Ferias	-	X
19. Lonjas	-	X
20. Matadero	-	X
21. Mercados	26.b) > 5.000 hab.	-
V. SALUBRIDAD / SANIDAD/ SERVICIOS SOCIALES:		
22. Cementerio	26.a) Mínimos	-
23. Participación en atención primaria de salud	-	X
24. Protección de la salubridad pública	-	X
25. Servicio sociales, promoción y reinserción	26.c) > 20.000 hab.	-
26. Servicios funerarios	-	X
VI. AGUA / SANEAMIENTO:		
27. Abastecimiento domiciliario de agua potable	26.a) Mínimos	-
28. Alcantarillado	26.a) Mínimos	-
29. Alumbrado público	26.a) Mínimos	-
30. Limpieza viaria	26.a) Mínimos	-
31. Recogida domiciliar de basuras	26.a) Mínimos	-
32. Tratamiento de aguas residuales	-	X
33. Tratamiento de residuos sólidos	26.b) > 5.000 hab.	-
VII. CULTURA / OCIO / TURISMO:		
34. Actividades culturales	-	X
35. Actividades deportivas	-	X
36. Instalaciones culturales	-	X
37. Instalaciones deportivas	26.c) > 20.000 hab.	-
38. Otros servicios de tiempo libre	-	X
39. Turismo	-	X
VIII. EDUCACIÓN:		
40. Biblioteca	26.b) > 5.000 hab.	-
41. Educación ⁽¹⁾	-	X

(1) Artículo 25.2.n) LRBRL: "Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria".

Fuente: Elaboración propia.

El promedio total de los servicios declarados (21) representan el 51,2 % del total de los posibles. Por provincias los registros más bajos se localizan en Ourense y Lugo, en las que concentra el *inframunicipalismo*, como se refleja en la distribución por tramos de población, en el que aumenta el promedio a medida que se sube en la escala poblacional. De la relación entre número de servicios y el criterio político o el partido que ostenta la alcaldía no se puede inferir por la información de la encuesta una relación causal. No se dispone de información

decisional sobre la producción de los servicios, y la encuesta se realiza en el primer año del período 1995-1999. Los municipios con alcaldías ostentadas por el BNG y el PSdeG-PSOE obtienen un registro superior a la media, y se da la circunstancia que, en conjunto, el peso de los municipios de menos de 5.000 habitantes representan el 37,5 % para el primero, y el 42,3 % para el segundo. En el caso del PP el 63,4 % de los municipios encuestados que ostenta la alcaldía son de menos de 5.000 habitantes. En cuanto a los municipios con alcaldías de Agrupaciones electorales de independientes (AEI) el promedio es el más bajo (18 servicios), y se da la circunstancia que el 87,5 % de los municipios encuestados son de menos 6.000 habitantes.

Cuadro 18. Número de competencias y servicios públicos locales (arts. 25 y 26 LRRL) declarados por los Concellos de Galicia. Período de mandato local 1995-1999

Provincias	Número de competencias y servicios públicos locales					Total (municipios)		Promedio de competencias por municipio
	< de 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	> de 41	n.º	%	n.º
	%	%	%	%	%			
A Coruña	8,3	44,4	25,0	22,2	-	36	100	22
Lugo	-	50,0	45,5	-	4,5	22	100	21
Ourense	8,6	60,0	28,6	2,9	-	35	100	17
Pontevedra	-	43,3	46,7	10,0	-	-	100	23
Total	4,9	49,6	35,0	9,8	0,8	123	100	21
Alcaldía del municipio								
PP	4,9	52,4	37,8	3,7	1,2	82	100	20
PSdeG-PSOE	7,7	38,5	34,6	19,2	-	26	100	22
BNG	-	14,3	28,6	57,1	-	7	100	28
AEI	-	87,5	12,5	-	-	8	100	18
Total	4,9	49,6	35,0	9,8	0,8	123	100	21
Tramos de población (habitantes)								
251 - 1.000	-	66,7	33,3	-	-	6	100	18
1.001 - 2.000	4,5	77,3	18,2	-	-	22	100	17
2.001 - 5.000	10,0	55,0	32,5	2,5	-	40	100	18
5.001 - 10.000	3,4	51,7	37,9	6,9	-	29	100	21
10.001 - 20.000	-	5,0	60,0	30,0	5,0	20	100	28
20.001 - 50.000	-	50,0	25,0	25,0	-	4	100	26
50.001 - 100.000	-	-	-	100	-	1	100	35
> de 100.000	-	-	-	100	-	1	100	34
Total	4,9	49,6	35,0	9,8	0,8	123	100	21

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

En resumen, el 54,5 % de los municipios encuestados prestan menos de 20 servicios locales. Sin embargo, esta proporción es más elevada en los de menos de 5.000 habitantes con un promedio del 71 %. Pero si tenemos en cuenta que los servicios obligatorios mínimos son nueve, y por tramo de población ascienden en total a 19, podemos inferir, por un lado, la prestación al menos de los servicios mínimos –aunque el 4,9 % presta menos de diez- y, por otro, la prestación de servicios voluntarios sobre todo a partir de los municipios de más de 5.000 habitantes.

4. LAS FORMAS Y TIPOS DE GESTIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES.

Establecido el alcance o el número de servicios locales declarados veamos, en primer lugar, los tipos de gestión que aplican los municipios para la provisión de servicios y, en segundo lugar, la proporción de servicios que se prestan según los tipos de gestión de acuerdo con las formas de producción directa e indirecta.

A) Los instrumentos para la producción de servicios.

En el cuadro 19 se sintetizan los tipos de gestión que identificados en los municipios encuestados para la producción de los servicios agregados por provincias. La lectura del cuadro puede resultar compleja, al introducir la referencia por provincias, pero sólo nos vamos a referir a los resultados totales.

a) En la forma de producción directa se identifican tres tipos de gestión: por la propia Administración local sin órgano especial que se registra en la totalidad de los municipios encuestados; la gestión mediante la creación de un Organismo Autónomo Administrativo se registra en el 4,6 % de los encuestados; y, por último, la gestión mediante la creación de una Sociedad Mercantil Pública sólo se registra en el 3,7 %. La tendencia que se observa ocho años después de la *Encuesta 1996* es un aumento más acentuado en la creación de organismos autónomos que de sociedades mercantiles públicas. Sin embargo, en 2004 según datos registrales los municipios que cuentan con al menos un Organismo Autónomo representan el 11,4 % del total, y el 5,1 % de los municipios han creado una Sociedad Mercantil Pública (cuadro 20).

Cuadro 19. Formas y tipos de gestión de los servicios públicos locales (arts. 25 y 26 LRRL) declarados por los Concellos de Galicia por provincias. Período de mandato local 1995-1999
(Porcentaje referido a los tipos de gestión aplicados en los respectivos municipios)

Tipo de gestión / órganos		A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Total
		%	%	%	%	%
I. Gestión directa	1. Propia Administración local	100	100	100	100	100
	2. Organismo Autónomo	8,9	-	-	7,9	4,6
	3. Sociedad Municipal	6,5	-	3,8	2,8	3,7
II. Gestión indirecta	1. Concesión	36,1	23,0	9,2	35,5	25,9
	2. Gestión interesada	-	-	-	5,6	1,4
	3. Concierto	6,7	-	6,7	7,3	5,7
	4. Arrendamiento	-	3,6	6,0	3,4	3,2
	5. Sociedad mercantil	2,2	-	-	2,8	1,3
III. Cooperación/ Asociacionismo local	1. Xunta de Galicia	47,4	51,6	58,3	56,8	53,5
	2. Diputación provincial	22,8	6,3	15,9	15,6	16,2
	3. Xunta de Galicia y Diputación provincial	30,7	9,5	15,5	28,9	22,2
	4. Mancomunidad	24,1	-	61,7	13,0	28,1
	5. Municipios limítrofes	8,2	6,3	6,1	-	5,3
	6. Otras	4,6	3,6	-	4,1	3,0
IV. Otras	1. Empresas privadas	28,0	32,5	12,1	22,2	22,8
	2. Otros	23,4	16,3	-	17,7	14,0

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

b) En la forma de producción indirecta, en colaboración con la sociedad civil, de los seis tipos institucionalizados en la LRBRL en el momento de realización de la Encuesta 1996, los resultados sólo registran cinco tipos aplicados. La Concesión es el más utilizado, en el 25,9 % de los municipios encuestados, en segundo lugar el Concierto en el 5,7 % de los casos, y en tercer lugar el Arrendamiento, en el 3,2 %. Sin embargo, los tipos menos aplicados son la Gestión interesada (1,4 %) y la Sociedad Mercantil Participada (1,3 %). Sobre este último tipo de gestión en el *Directorio 2004* los municipios que participan en una sociedad mercantil representan el 2,9 % del total. De las 11 Sociedades Mercantiles Participadas, en seis la participación local es inferior al 25 % del capital, y en las cinco restantes la participación en el capital oscila entre el 25 % y el 50 %.

c) La forma de producción indirecta mediante la colaboración intergubernamental es la que presenta una mayor complejidad, sobre todo para determinar los instrumentos –por ejemplo, convenios- y el alcance de la colaboración. En el cuestionario no se pedían estos extremos sino señalar la existencia de colaboración. Por tanto, tenemos en cuenta la mención en cada uno de los servicios locales prestados por el municipio. En total el 53,5 % de los municipios encuestados mencionan la colaboración de la Xunta de Galicia en la provisión de los servicios locales, y el 16,2 % de la Diputación provincial. Pero también el 22,2 % de los encuestados mencionan la concurrencia de la Xunta de Galicia y la Diputación provincial en la provisión de servicios.

Sin embargo, la provisión de servicios a través de las Mancomunidades es mencionada por el 28,1 % de los municipios encuestados, cuando en 1996 existían 32 Mancomunidades que agrupaban a 204 municipios, el 65 % del total de municipios. En la provincia de Pontevedra figuraban agrupados el 85,4 % de los municipios y en la encuesta es mencionada esta producción por el 13 %. En la de Ourense es donde la mención en la encuesta de la producción mancomunada es la más elevada, el 61,7 % de los casos y estaban agrupados el 84,7 % del total. En la provincia de A Coruña la producción mancomunada es referida por el 24,1 % de los encuestados y los municipios agrupados ascendían al 58,1 %. Por último, en la provincia de Lugo ninguno de los municipios se menciona producción mancomunada alguna, aunque en 1996 figuraban agrupados el 28,8 % del total. Este aparente desfase entre municipios agrupados en Mancomunidades y las respuestas tiene que ver con la inactividad de estas asociaciones, como ya hemos puesto de manifiesto en otro lugar (Márquez, 2004a). No obstante, en el cuestionario se recoge otro tipo de colaboración horizontal, entre municipios limítrofes, que se registra en el 5,3 % de los encuestados.

d) Dentro de la producción separada los municipios encuestados mencionaron expresamente, en el 22,8 % de los casos, la prestación de servicios por empresas privadas, y el 14 % mencionaron otras participaciones sin especificar. La mención a empresas privadas es demasiado imprecisa por lo que la investigación de continuidad tendrá que contrastar y revisar esta opción que no se vincula con los tipos institucionalizados de gestión indirecta.

Como señalábamos anteriormente a partir del período de mandato 1995-1999 se incrementa la creación de entes instrumentales para la producción directa e indirecta de los servicios locales, según la relación por provincias (cuadro 20) y cronológica de constitución por períodos de mandato local (cuadro 21). También se incluyen las Fundaciones públicas de iniciativa local y otro tipo de entes que en el *Directorio 2004* no identifica su naturaleza jurídica.

Cuadro 20. Entes públicos instrumentales para la gestión de los servicios locales en Galicia (2004)

Provincias	Gestión directa				Gestión indirecta		Fundaciones Públicas		Otros		Total		% sobre el total de entidades
	Organismo Autónomo Administrativo		Sociedad Mercantil Pública		Sociedad Mercantil Participada		n.º	%	n.º	%	n.º	%	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%							
A Coruña	14	35,9	12	30,8	5	12,8	6	15,4	2	5,1	39	100	33,3
Lugo	6	35,3	5	29,4	1	5,9	4	23,5	1	5,9	17	100	14,5
Ourense	4	22,2	4	22,2	4	22,2	6	33,3	-	-	18	100	15,4
Pontevedra	29	67,4	3	6,98	1	2,3	7	16,3	3	7,0	43	100	36,8
Total	53	45,3	24	20,5	11	9,4	23	19,7	6	5,1	117	100	100

Datos: Instituto Galego de Estadística, *Directorio de organismos públicos e empresas participadas. Ano 2004.*

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 21. Constitución de entes públicos instrumentales para la gestión de los servicios locales en Galicia

Constitución (períodos de elecciones locales)	Gestión directa		Gestión indirecta	Fundaciones Públicas	Otros	Total	
	Organismo Autónomo Administrativo	Sociedad Mercantil Pública	Sociedad Mercantil Participada			n.º	%
	n.º	n.º	n.º				
Antes de 1979	5	1	-	2	1	9	7,7
1979-1983	4	-	-	1	1	6	5,1
1983-1987	3	-	-	-	1	4	3,4
1987-1991	6	1	1	1	2	11	9,4
1991-1995	8	8	4	2	-	22	18,8
1995-1999	8	2	1	11	-	22	18,8
1999-2003	8	10	5	4	1	28	23,9
2003-2007	7	2	-	2	-	11	9,4
No consta	4	-	-	-	-	4	3,4
Total	53	24	11	23	6	117	100
(%)	(45,3)	(20,5)	(9,4)	(19,7)	(5,1)	(100)	

Datos: Instituto Galego de Estadística, *Directorio de organismos públicos e empresas participadas. Ano 2004.*

Fuente: Elaboración propia.

El tipo de actividad de estos entes alcanza más de veinte especialidades, aunque mantenemos en el cuadro 22 la clasificación nacional de actividades económicas asignada por el Instituto Nacional de Estadística. En los entes agrupados bajo la denominación genérica de "Administración pública" -comprenden al 40 %-, hemos pormenorizado la actividad principal. Los municipios en los que se registra al menos un tipo de los entes instrumentales

asciende a 64 (el 20,3 % del total), con una mayor implantación en los municipios de Pontevedra (33,9 %), seguido de los de A Coruña (21,3 %). En la provincia de Lugo sólo el 17,9 % de los municipios tiene creados algún tipo de ente instrumental y el 12 % en los de Ourense. Por otro lado, 11 municipios que representan el 3,5 % del total y disponen de tres o más entes²⁴, concentran el 43,6 % de los 117 registrados.

Cuadro 22. Tipo de actividad de los Entes públicos instrumentales para la gestión de los servicios locales en Galicia (2004)

Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-93)	Gestión directa		Gestión indirecta	Fundaciones Públicas	Otros	Total	
	Organismo Autónomo Administrativo	Sociedad Mercantil Pública	Sociedad Mercantil Participada			n.º	n.º
	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	%
15.1 Industria cárnica ⁽¹⁾	-	-	1	-	-	1	0,9
40.1 Producción y distribución de energía eléctrica	-	4	1	-	-	5	4,3
41.0 Captación, depuración y distribución de agua	-	3	-	-	-	3	2,6
55.2 Camping y otros tipos de hospedaje	-	1	1	-	-	2	1,7
60.2 Otros tipos de transporte terrestre	-	2	-	-	-	2	1,7
63.2 Otras actividades anexas a los transportes	-	1	-	-	-	1	0,9
70.1 Actividades inmobiliarias por cuenta propia	-	2	-	-	-	2	1,7
70.3 Actividades inmobiliarias por cuenta de terceros	-	-	1	-	-	1	0,9
72.4 Actividades informáticas	-	-	-	1	-	1	0,9
74.8 Actividades empresariales diversas	1	-	-	-	-	1	0,9
75.1 Administración Pública:	33	5	-	7	2	47	40,2
-Deportivas	12	-	-	3	-	15	12,8
-Turismo	8	3	-	1	-	12	10,3
-Culturales	8	-	-	1	-	9	7,7
-Desarrollo local	1	1	-	-	1	3	2,6
-Servicios generales	3	-	-	-	-	3	2,6
-Comunicación	-	1	-	-	-	1	0,9
-Otras	1	-	-	2	1	4	3,4
80.2 Enseñanza secundaria	1	-	-	1	-	2	1,7
80.3 Enseñanza superior	1	-	-	-	-	1	0,9
80.4 Otras actividades de enseñanza	8	-	-	1	-	9	7,7
85.3 Actividades de servicios sociales	2	-	-	9	-	11	9,4
91.3 Actividades asociativas diversas	-	-	-	-	1	1	0,9
92.2 Actividades de radio e televisión	1	3	-	-	1	5	4,3
92.3 Actividades artísticas y de espectáculos	2	-	-	-	-	2	1,7
92.5 Bibliotecas, archivos, museos	4	-	-	4	2	10	8,5
92.6 Actividades deportivas	-	2	5	-	-	7	6,0
93.0 Actividades diversas de servicios personales	-	1	2	-	-	3	2,6
Total	53	24	11	23	6	117	100

(1) Se trata de una granja educativa agroganadera. Datos: Instituto Galego de Estadística, *Directorio de organismos públicos e empresas participadas. Ano 2004*. Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-93), del Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: Elaboración propia.

B) La producción de los servicios locales.

En este segundo apartado consideramos la proporción de servicios que se prestan según los tipos de gestión de acuerdo con las formas de producción directa e indirecta. El análisis se sintetiza de acuerdo con los criterios ya mencionados: la agregación de los municipios por provincias (cuadro 23), la distribución según el tamaño poblacional (cuadro

²⁴ Estos municipios son los siguientes: Vigo (10), Santiago de Compostela (9), Allariz (5), A Coruña (4), Ferrol (4), Cangas del Morrazo (4), y con tres entes respectivamente, Narón, Viveiro, Pontearreas, Redondela, y Sanxenxo.

24), y la agregación de los municipios según la entidad política que ostenta la alcaldía (cuadro 25).

Cuadro 23. Formas y tipos de gestión de los servicios públicos locales (arts. 25 y 26 LRBRL) declarados por los Concellos de Galicia. Período de mandato local 1995-1999
(Porcentaje referido a los servicios que se prestan según los tipos y órganos de gestión)

Tipo de gestión / órganos		A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Total
		%	%	%	%	%
I. Gestión directa	1. Propia Administración local	68,1	75,0	72,6	77,7	73,0
	2. Organismo Autónomo	0,7	-	-	0,6	0,4
	3. Sociedad Municipal	0,9	-	1,3	0,1	0,7
	Total	(69,8)	(75,0)	(74,0)	(78,3)	(74,0)
II. Gestión indirecta	1. Concesión	4,1	1,9	1,1	3,5	2,8
	2. Gestión interesada	-	-	-	0,6	0,2
	3. Concierto	1,4	-	0,4	1,0	0,8
	4. Arrendamiento	-	0,2	0,3	0,2	0,2
	5. Sociedad mercantil	0,1	-	-	0,1	0,1
	Total	(5,6)	(2,1)	(1,8)	(5,4)	(4,0)
III. Cooperación/ Asociacionismo local	1. Xunta de Galicia	9,1	14,3	10,8	5,9	9,6
	2. Diputación provincial	2,1	0,9	1,1	1,3	1,4
	3. Xunta de Galicia y Diputación provincial	6,4	1,6	2,2	6,0	4,4
	4. Mancomunidad	2,1	-	8,2	0,6	2,9
	5. Municipios limítrofes	0,4	0,3	0,8	-	0,4
	6. Otras	0,2	0,4	-	0,2	0,2
	Total	(20,3)	(17,5)	(23,1)	(13,9)	(18,8)
IV. Otras	1. Empresas privadas	3,0	4,2	1,1	1,2	2,2
	2. Otros	1,3	1,3	-	1,1	0,9
	Total	(4,3)	(5,5)	(1,1)	(2,3)	(3,2)
Total	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

Las conclusiones que se pueden extraer las referimos a los datos totales, sin entrar en la comparación entre los criterios establecidos, salvo algunas referencias puntuales. La mayor parte de los servicios locales son producidos de forma directa, el 74 % del total de los registrados, el 4 % mediante los diferentes tipos de gestión indirecta, el 18,8 % son producidas mediante la cooperación intergubernamental y el asociacionismo local y, por último, el 3,2 % por otros actores indeterminados, incluida la mención expresa de empresas privadas.

a) La producción directa:

-En la producción directa el 73 % de los servicios se prestan por la propia Administración local sin órgano especial. La menor producción directa bajo este tipo se registra en el 68,1 % de los servicios prestados en los municipios de la provincia de A Coruña, también en los municipios comprendidos entre 50.000 y 100.000 habitantes (48,6 %), y en aquellos cuya alcaldía corresponde al BNG (68,5 %) y al PP (70,5 %).

Cuadro 24. Formas y tipos de gestión de los servicios públicos locales (arts. 25 y 26 LRRL) declarados por los Concellos de Galicia: Distribución según el tamaño de población. Período de mandato local 1995-1999 (Porcentaje referido a los servicios que se prestan según los tipos y órganos de gestión)

Tipo de gestión / órganos		Tramos de población (habitantes)								Total
		1. Pequeños		2. Medianos		3. Medios-grandes	4. Grandes/muy grandes		Total	
		251-1.000	1.001-2.000	2.001-5.000	5.001-10.000		10.001-20.000	20.001-50.000		
%	%	%	%	%	%	%	%	%		
I. Gestión directa	1. Propia Administración local	78,5	70,1	71,2	76,3	73,7	78,4	48,6	70,6	73,0
	2. Organismo Autónomo	-	-	-	0,2	0,4	4,4	-	5,9	0,4
	3. Sociedad Municipal	-	-	-	1,4	0,2	5,5	-	-	0,7
	Total	(78,5)	(70,1)	(71,2)	(77,9)	(74,2)	(88,3)	(48,6)	(76,5)	(74,0)
II. Gestión indirecta	1. Concesión	-	0,2	1,3	2,6	6,8	7,8	11,4	-	2,8
	2. Gestión interesada	-	-	-	-	0,9	-	-	-	0,2
	3. Concierto	-	0,3	-	0,6	2,4	-	2,9	17,6	0,8
	4. Arrendamiento	-	-	0,1	0,1	0,3	0,8	-	-	0,2
	5. Sociedad mercantil	-	-	-	-	0,4	-	-	-	0,1
Total	-	(0,5)	(1,4)	(3,3)	(10,6)	(8,6)	(14,3)	(17,6)	(4,0)	
III. Cooperación/Asociacionismo local	1. Xunta de Galicia	5,6	13,0	12,0	8,1	6,5	1,6	22,9	5,9	9,6
	2. Diputación provincial	-	1,7	2,2	0,6	1,1	-	8,6	-	1,4
	3. Xunta de Galicia y Diputación provincial	-	5,4	6,4	3,4	3,6	-	-	-	4,4
	4. Mancomunidad	15,9	6,3	3,0	1,0	1,1	-	2,9	-	2,9
	5. Municipios limítrofes	-	0,8	0,5	0,3	0,1	-	-	-	0,4
	6. Otras	-	-	0,2	0,4	0,2	-	-	-	0,2
Total	(21,5)	(27,2)	(24,2)	(13,7)	(12,6)	(1,6)	(34,3)	(5,9)	(18,8)	
IV. Otras	1. Empresas privadas	-	1,9	2,1	3,7	2,0	-	-	-	2,2
	2. Otros	-	0,3	1,1	1,4	0,5	1,6	2,9	-	0,9
	Total	-	(2,3)	(3,2)	(5,1)	(2,5)	(1,6)	(2,9)	-	(3,2)
Total	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

Cuadro 25. Formas y tipos de gestión de los servicios públicos locales (arts. 25 y 26 LRRL) declarados por los Concellos de Galicia: Distribución según la entidad política que ostenta la alcaldía. Período de mandato local 1995-1999 (Porcentaje referido a los servicios que se prestan según los tipos y órganos de gestión)

Tipo de gestión / órganos		PP	PSdeG-PSOE	BNG	AEI	Total
		%	%	%	%	%
I. Gestión directa	1. Propia Administración local	70,5	76,4	68,5	84,5	73,0
	2. Organismo Autónomo	0,2	0,2	-	2,3	0,4
	3. Sociedad Municipal	-	-	3,0	2,5	0,7
	Total	(70,8)	(76,6)	(71,5)	(89,2)	(74,0)
II. Gestión indirecta	1. Concesión	2,0	5,6	4,3	1,4	2,8
	2. Gestión interesada	0,2	0,1	-	-	0,2
	3. Concierto	0,7	0,4	3,4	2,5	0,8
	4. Arrendamiento	0,1	0,4	-	-	0,2
	5. Sociedad mercantil	0,1	-	-	-	0,1
Total	(3,1)	(6,6)	(7,7)	(3,9)	(4,0)	
III. Cooperación/Asociacionismo local	1. Xunta de Galicia	12,2	6,9	8,4	2,6	9,6
	2. Diputación provincial	1,7	0,4	3,1	-	1,4
	3. Xunta de Galicia y Diputación provincial	5,1	3,4	3,9	-	4,4
	4. Mancomunidad	3,4	2,5	2,7	1,8	2,9
	5. Municipios limítrofes	0,5	0,2	0,7	-	0,4
	6. Otras	0,3	-	-	-	0,2
Total	(23,1)	(13,3)	(18,8)	(4,5)	(18,8)	
IV. Otras	1. Empresas privadas	2,2	2,1	1,3	1,8	2,2
	2. Otros	0,8	1,5	0,7	0,6	0,9
	Total	(3,1)	(3,5)	(1,9)	(2,5)	(3,2)
Total	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

–El 0,4 % de los servicios se produce por un Organismo Autónomo Administrativo, y los casos se localizan en las provincias de A Coruña (0,7 %) y Pontevedra (0,6 %). Los valores más destacados se registran en los municipios comprendidos entre 20.000 y 50.000 habitantes (4,4 %), y en aquellos cuya alcaldía la ostenta una Agrupación electoral de independientes (2,3 %).

–Los servicios producidos por Sociedades Mercantiles Públicas alcanza al 0,7 % del total. Los registros más destacados se observan en el conjunto de los municipios de la provincia de Ourense (1,3 %), en los comprendidos entre 20.000 y 50.000 habitantes (5,5 %), y en los municipios con alcaldes del BNG (3 %) e independientes (2,5 %).

b) La producción indirecta:

–El 4 % del total de los servicios se producen de acuerdo con los cinco tipos de gestión reseñados. Las provincias de A Coruña (5,6 %) y Pontevedra (5,4 %) es donde se observa la mayor proporción de servicios prestados bajo esta forma. Igual sucede en los municipios entre 10.000-20.000 habitantes y en los de más de 50.000 en los que se supera el 10 % de los servicios producidos de forma indirecta. Por el contrario en los municipios regidos por el PP la proporción es el 3,1 % y el doble en los ostentados por el PSdeG-PSOE (6,6 %) y el BNG (7,7 %).

–Entre los cinco tipos de gestión indirecta destacan la Concesión régimen bajo el que se produce el 2,8 % del total de los servicios, y el Concierto (0,8 %). Los servicios producidos mediante la Gestión interesada y el Arrendamiento representan, respectivamente, el 0,2 % del total, mientras que los gestionados mediante Sociedad Municipal Participada apenas alcanza el 0,1 %. La mayor proporción de servicios producidos en régimen de Concesión se localizan en las provincias de A Coruña (4,1 %) y Pontevedra (3,5 %). En la distribución de los municipios por tamaño poblacional los comprendidos entre los 10.000 y 100.000 habitantes son los que registran la proporción más elevada bajo este régimen. Según el criterio político los mayores registros de servicios producidos en régimen de Concierto se observan en los municipios con alcaldes del PSdeG-PSOE (5,6 %) y del BNG (4,3 %). En cuanto al Concierto los valores más destacados por tamaño poblacional se observa en los municipios entre 10.000-20.000 habitantes y en los de más de 50.000, y en los regidos por el BNG e independientes.

–El 3,2 % de los servicios se producen por otros actores indeterminados, incluida la mención expresa de empresas privadas. La mayor proporción se localiza en el conjunto de los municipios de las provincias de Lugo (5,5 %) y A Coruña (4,3 %), destaca en el tramo poblacional entre 5.000-10.000 habitantes (5,1 %), y según el criterio político en los regidos por alcaldes del PSdeG-PSOE (3,5 %).

–Por último, pormenorizados en el cuadro 26 la proporción de los servicios locales producidos de forma indirecta que representan el 7,2 % del total de los declarados por los municipios encuestados (el 4 % mediante los diferentes tipos de gestión y el 3,2 % bajo la denominación de otros). La distribución en términos absolutos es la siguiente: el 69,2 % corresponden a servicios obligatorios (los mínimos y los que se incrementan por tramos de

población); y, el 30,8 % corresponden a los voluntarios. La mayoría de estos servicios locales de producción indirecta se gestionan mediante la Concesión (46,7 %) y el Concierto (14,8 %), aunque el 32 % figuran gestionados por otros actores indeterminados, entre los que destacan la mención genérica de empresas privadas.

Cuadro 26. Los servicios públicos producidos por los Concellos de Galicia según los tipos de gestión indirecta. Período de mandato local 1995-1999 (Proporción de servicios que se prestan)

Servicios producidos	Gestión indirecta					Otros Empresas privadas	Total
	1. Concesión	2. Gestión interesada	3. Concierto	4. Arren- damiento	5. Sociedad mercantil		
A) Servicios obligatorios (art. 26. LRRL)							
26.a) Mínimos:							
1.- Suministro de agua	12,4	-	0,6	0,6	0,6	0,6	14,8
2.- Recogida domiciliaria de basuras	7,1	0,6	1,2	0,6	-	4,1	13,6
3.- Alcantarillado	7,1	-	-	-	-	0,6	7,7
4.- Alumbrado público	1,8	-	1,2	-	-	3,0	5,9
5.- Limpieza viaria	3,0	-	1,2	-	-	1,8	5,9
6.- Pavimentación de vías públicas y urbanas	-	-	0,6	-	-	2,4	3,0
7.- Accesos a núcleos de población	-	-	-	-	-	1,8	1,8
8.- Cementerios	-	-	-	-	-	0,6	0,6
26.b) Más de 5.000 habitantes:							
9.- Tratamiento de residuos sólidos	2,4	-	-	-	-	-	2,4
10.- Mercados	1,2	-	0,6	-	-	-	1,8
11.- Parques y jardines	0,6	-	-	-	-	-	0,6
26.c) Más de 20.000 habitantes:							
12.- Prevención y extinción de incendios	0,6	0,6	1,2	-	-	-	2,4
13.- Protección civil	-	-	1,2	-	-	-	1,2
14.- Instalaciones deportivas	1,2	-	-	-	-	-	1,2
15.- Servicios sociales, promoción y reinserción	-	-	0,6	-	-	-	0,6
26.d) Más de 50.000 habitantes:							
16.- Transporte público urbano de viajeros	1,2	-	0,6	-	-	4,1	5,9
Total servicios obligatorios	(38,5)	(1,2)	(8,9)	(1,2)	(0,6)	(18,9)	(69,2)
B) Servicios voluntarios (art. 25. LRRL)							
1.- Transporte interurbano de viajeros	0,6	-	-	-	-	4,1	4,7
2.- Tratamiento de aguas residuales	4,1	-	-	-	-	-	4,1
3.- Abastos	2,4	-	-	1,2	-	-	3,6
4.- Servicios funerarios	-	-	-	-	-	3,6	3,6
5.- Matadero	1,2	-	0,6	-	-	0,6	2,4
6.- Actividades deportivas	-	-	1,8	-	-	0,6	2,4
7.- Promoción y gestión de viviendas	-	-	0,6	-	-	1,2	1,8
8.- Conservación de caminos y vías rurales	-	-	-	-	-	1,8	1,8
9.- Lonjas	-	-	-	-	0,6	0,6	1,2
10.- Participación en atención primaria de salud	-	-	1,2	-	-	-	1,2
11.- Actividades culturales	-	-	1,2	-	-	-	1,2
12.- Protección de la salubridad pública	-	-	-	-	-	0,6	0,6
13.- Defensa de usuarios y consumidores	-	0,6	-	-	-	-	0,6
14.- Seguridad en lugares públicos	-	-	0,6	-	-	-	0,6
15.- Ordenación, gestión y ejecución urbanística	-	0,6	-	-	-	-	0,6
16.- Protección del patrimonio histórico-artístico	-	0,6	-	-	-	-	0,6
Total servicios voluntarios	(8,3)	(1,8)	(5,9)	(1,2)	(0,6)	(13,0)	(30,8)
Total servicios públicos	(46,7)	(3,0)	(14,8)	(2,4)	(1,2)	(32,0)	(100)

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

c) La forma de producción indirecta mediante la colaboración intergubernamental:

Entre los actores intergubernamentales que tienen una mayor incidencia en la colaboración para la prestación de los servicios locales destaca la Xunta de Galicia (9,6 %), y la concurrencia de ésta con las Diputaciones provinciales (4,4 %). Los servicios locales en los que se menciona la colaboración intergubernamental y el asociacionismo local para su producción representan el 18,8 % del total. Los mayores registros se localizan en las provincias de Ourense (23,1 %) y A Coruña (20,3 %), en los municipios de menos de 5.000

habitantes, y también el tramo de 50.000-100.000. Según el criterio político la mayor proporción se registra en los municipios regidos por alcaldes del PP (23,1 %).

Entre los ejemplos de la dinámica intergubernamental entre los municipios, la Xunta de Galicia y las Diputaciones Provinciales consideramos la concertación de convenios. Nos remitimos al rendimiento correspondiente a los años 1998 y 2002 (cuadros 27 a 32), en los que se recogen el número de convenios concertados, la cuantía económica, el número de municipios conveniados, y los departamentos de la Administración autonómica que llevan a cabo esta actividad.

Cuadro 27. Relaciones intergubernamentales: número de Consellerías de la Xunta de Galicia que concertan convenios con los Concellos de Galicia (1998)

Número de Consellerías	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Total	
	municipios		municipios		municipios		municipios		municipios	
	n.º	%								
Una	23	24,5	14	20,9	32	34,8	8	12,9	77	24,4
Dos	29	30,9	13	19,4	27	29,3	12	19,4	81	25,7
Tres	12	12,8	14	20,9	11	12,0	23	37,1	60	19,0
Cuatro	16	17,0	15	22,4	13	14,1	10	16,1	54	17,1
Cinco	9	9,6	5	7,5	1	1,1	4	6,5	19	6,0
Seis	2	2,1	1	1,5	1	1,1	3	4,8	7	2,2
Total	91	96,8	62	92,5	85	92,4	60	96,8	298	94,6
Total municipios	(94)		(67)		(92)		(62)		(315)	

(1) El porcentaje de municipios está referido al total de cada provincia y al general.

Fuente: Elaboración propia, datos a partir del Consello de Contas de Galicia (1999: 686-695).

Cuadro 28. Relaciones intergubernamentales: número de Consellerías de la Xunta de Galicia que concertan convenios con los Concellos de Galicia: Distribución según el tamaño de población de los municipios (1998)

Número de Consellerías	Tramos de población (habitantes)								Total	
	1. Pequeños			2. Medianos		3. Medios-grandes	4. Grandes/muy grandes		n.º	%
	251-1.000	1.001-2.000	2.001-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-50.000	50.001-100.000	> de 100.000		
%	%	%	%	%	%	%	%	%		
Una	35,7	42,6	27,4	15,4	10,3	-	-	-	77	24,4
Dos	35,7	26,2	26,5	27,7	23,1	16,7	-	-	81	25,7
Tres	-	8,2	21,4	20,0	25,6	41,7	25,0	33,3	60	19,0
Cuatro	-	6,6	17,9	24,6	20,5	33,3	25,0	-	54	17,1
Cinco	-	1,6	3,4	7,7	17,9	8,3	25,0	-	19	6,0
Seis	-	-	-	4,6	2,6	-	25,0	66,7	7	2,2
Total	71,4	85,2	96,6	100	100	100	100	100	298	94,6
Municipios (n)	(14)	(61)	(117)	(65)	(39)	(12)	(4)	(3)	(315)	

(1) El porcentaje de municipios está referido al total de cada tramo de población y al general.

Fuente: Elaboración propia, datos a partir del Consello de Contas de Galicia (1999: 686-695).

Cuadro 29. Relaciones intergubernamentales: convenios concertados entre las Consellerías de la Xunta de Galicia y los Concellos de Galicia (1998)

Consellerías	A Coruña			Lugo			Ourense			Pontevedra			Total				
	presu- puesto		municipios	presupuesto		% sobre el total	municipios (1)										
	%	n.º	%	euros	%	n.º	%										
Pol. Territorial	5,0	8	8,5	1,4	5	7,5	11,9	8	8,7	81,6	12	19,4	60.103.753	100	52,1	28	8,9
Familia	34,5	32	34,0	43,6	39	58,2	6,3	17	18,5	15,5	18	29,0	11.604.059	100	10,1	67	21,3
Cultura	37,5	25	26,6	9,4	23	34,3	24,0	37	40,2	29,1	40	64,5	9.755.139	100	8,5	102	32,4
Industria	79,2	3	3,2	5,0	3	4,5	15,8	1	1,1	-	-	-	7.644.896	100	6,6	4	1,3
Xusticia	-	-	-	96,0	2	3,0	-	-	-	4,0	1	1,6	1.508.540	100	1,3	1	0,3
Agricultura	24,8	8	8,5	22,1	3	4,5	28,9	7	7,6	24,2	4	6,5	413.142	100	0,4	19	6,0
Pesca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	1	1,6	24.040	100	0,0	1	0,3
Educación	18,7	30	31,9	13,3	13	19,4	27,5	11	12,0	40,6	21	33,9	4.322.592	100	3,7	62	19,7
Sanidade	48,5	33	35,1	13,3	16	23,9	6,9	7	7,6	31,2	18	29,0	14.696.311	100	12,7	58	18,4
Medio Ambiente	44,0	26	27,7	20,0	16	23,9	24,2	23	25,0	11,8	23	37,1	4.581.994	100	4,0	72	22,9
Presidencia	15,1	73	77,7	53,2	53	79,1	12,4	72	78,3	19,3	43	69,4	664.124	100	0,6	188	59,7
Total	23,3			10,9			12,8			52,9			115.318.590	100	100		

(1) El número y porcentaje de municipios está referido al total de los 315 municipios de Galicia.

Fuente: Elaboración propia, datos a partir del Consello de Contas de Galicia (1999: 686-695).

Cuadro 30. Relaciones intergubernamentales: convenios concertados entre las Consellerías de la Xunta de Galicia, las Diputaciones provinciales y los Concellos de Galicia (1998)

Provincias	Municipios	Xunta de Galicia			Diputación provincial			Total		
		municipios (conciertan convenios)		presu- puesto	municipios (conciertan convenios)		presu- puesto	presupuesto		% sobre el total
		n.º	%	%	n.º	%	%	euros	%	
A Coruña	94	91	96,8	89,6	87	92,6	10,4	30.039.509	100	24,3
Lugo	67	62	92,5	96,3	5	7,5	3,7	13.046.986	100	10,5
Ourense	92	85	92,4	100	-	-	-	14.942.349	100	12,1
Pontevedra	62	60	96,8	92,7	15	24,2	7,3	65.723.333	100	53,1
Total	315	298	94,6	93,2	107	34,0	6,8	123.752.177	100	100

Fuente: Elaboración propia, datos a partir del Consello de Contas de Galicia (1999: 686-695).

Cuadro 31. Relaciones intergubernamentales: convenios concertados entre los Concellos de Galicia y otras Administraciones públicas por provincias (2002)

Provincias	Municipios			Xunta de Galicia			Diputación provincial			Otros			Total			
	total		conciertan convenios	convenios		presu- puesto	convenios		presu- puesto	convenios		presu- puesto	convenios		presupuesto	
	n.º	n.º	%	n.º	%	%	n.º	%	%	n.º	%	%	n.º	%	euros	%
A Coruña	94	36	38,3	137	51,7	60,6	94	35,5	6,7	34	12,8	32,7	265	100	19.060.049	100
Lugo	67	26	38,8	125	88,0	89,1	2	1,4	0,5	15	10,6	10,4	142	100	8.431.770	100
Ourense	92	39	42,4	104	90,4	58,0	1	0,9	-	10	8,7	42,0	115	100	9.259.913	100
Pontevedra	62	17	27,4	91	68,9	41,0	10	7,6	0,1	31	23,5	58,9	132	100	11.618.085	100
Total	315	118	37,5	457	69,9	60,4	107	16,4	2,7	90	13,8	36,9	654	100	48.369.816	100

Fuente: Elaboración propia, datos a partir del Consello de Contas de Galicia (2005).

Para Álvarez Corbacho (2003: 6), “el convenio es el eslabón perdido que cierra un círculo de hierro asfixiante. Los presupuestos son enanos y asimétricos porque existe inhibición fiscal, pero existe inhibición fiscal porque abundan las subvenciones y las ayudas discrecionales que, además, sólo en parte recoge la contabilidad municipal”. Efectivamente, esta práctica evidencia el círculo relacional descrito pero, también, favorece una suerte de “clientelización institucional”, a pesar del eventual rechazo de los actores que participan en el intercambio. Esta dinámica es “entendida como una relación de intercambio en la que el poder local ocupa una posición debilitada por sus carencias estructurales y atomización, que deriva

en una menor capacidad de influencia política en la toma de decisiones que les afectan ante los niveles superiores de gobierno” (Márquez, 2004b: 435).

Cuadro 32. Relaciones intergubernamentales: convenios concertados entre los Concellos de Galicia y otras Administraciones públicas: Distribución según el tamaño de población de los municipios (2002)

Tramos de población (habitantes)	Municipios			Xunta de Galicia			Diputación provincial			Otros			Total					
	Total		conciertan convenios	convenios		presu-puesto	convenios		presu-puesto	convenios		presu-puesto	convenios			presupuesto		
	n.º	n.º	%	n.º	%	%	n.º	%	%	n.º	%	%	n.º	%	% sobre el total	euros	%	% sobre el total
251 - 1.000	14	8	57,1	11	100	100	-	-	-	-	-	-	11	100	1,7	249.354	100	0,5
1.001 - 2.000	61	20	32,8	34	64,2	84,3	18	34,0	15,7	1	1,9	-	53	100	8,1	992.936	100	2,1
2.001 - 5.000	117	45	38,5	169	79,7	84,8	32	15,1	6,3	11	5,2	8,9	212	100	32,4	5.685.636	100	11,8
5.001 - 10.000	65	21	32,3	95	64,2	71,5	38	25,7	5,7	15	10,1	22,8	148	100	22,6	9.811.685	100	20,3
10.001-20.000	39	12	30,8	80	79,2	65,7	12	11,9	1,5	9	8,9	32,7	101	100	15,4	8.148.047	100	16,8
20.001-50.000	12	6	50,0	33	70,2	50,7	4	8,5	2,2	10	21,3	47,1	47	100	7,2	3.364.391	100	7,0
50.001-100.000	4	4	100,0	33	53,2	48,9	2	3,2	0,3	27	43,5	50,8	62	100	9,5	16.680.264	100	34,5
> de 100.000	3	2	66,7	2	10,0	30,6	1	5,0	0,3	17	85,0	69,1	20	100	3,1	3.437.503	100	7,1
Total	315	118	37,5	457	69,9	60,4	107	16,4	2,7	90	13,8	36,9	654	100	100	48.369.816	100	100

Fuente: Elaboración propia, datos a partir del Consello de Contas de Galicia (2005)

En último lugar, podemos hacer referencia a otros instrumentos de cooperación intergubernamental para la producción de servicios locales, y de otros tipos de redes asociativas entre los municipios y organizaciones de la sociedad civil para la aplicación de políticas de la Unión Europea²⁵, y la cooperación transfronteriza en el marco de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal. Sobre los dos últimos aspectos nos remitimos a Márquez (2004a).

Respecto al impulso de otros tipos de instrumentos de cooperación hay que referirse a la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (LALGA), en la que se regula la condición de Entidades locales de los Consorcios locales (art. 5). En concreto, las Entidades locales gallegas podrán, con carácter voluntario, constituir Consorcios locales entre sí o con otras Administraciones públicas para fines de interés común, o bien con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público. En este último caso en todos los órganos de los que se dote el consorcio deberá garantizar la presencia mayoritaria del sector público (art. 149 LALGA).

Por tanto, se institucionaliza con este estatuto de Entidad local una forma de cooperación intergubernamental a la que también se hace referencia en el artículo 57 LRBRL,

²⁵ En este marco se encuentran las políticas públicas orientadas al desarrollo integrado y sostenible que influyen en el desarrollo rural mediante la aplicación de programas de la Unión Europea (Leader, Proder, etc.) que se llevan a cabo mediante el Grupo de Acción Local (o partenariado local). El Grupo de Acción Local “se define como una “forma de cooperación horizontal donde se agrupan en calidad de socios agentes e instituciones locales y comarcales representativos. El fin es identificar una estrategia común y acciones innovadoras necesarias para luego aplicar estas decisiones y gestionar las subvenciones procedentes de los fondos públicos con autonomía local”.

creándose Consorcios locales en el marco de la LALGA. La peculiaridad que introduce la LALGA respecto a la LRBRL es la concertación de Consorcios con entidades privadas sin ánimo de lucro. En el cuadro 33 registramos los Consorcios existentes hasta marzo de 2006, entre los que se incluyen los 20 inscritos en el Registro de Entidades Locales de Galicia y aquellos constituidos con anterioridad a la LALGA que figuran como tales, por ejemplo, en los informes del *Consello de Contas* (Márquez, 2004b)²⁶. Entre los nueve tipos de asociaciones establecidas según los entes públicos y entidades privadas, destacan los Consorcios constituidos entre la Xunta de Galicia, Diputaciones provinciales y Concellos (33,3 %), y sólo entre Concellos (18,5 %).

Cuadro 33. Constitución de los Consorcios existentes en Galicia

Constitución (periodos de elecciones locales)	Consorcios (tipos de asociación)									Total	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	n.º	%
	Exclusivamente Concellos	Concello/ Diputación	Concello/ Entidad de Derecho Público	Concello/ Entidades privadas	Concello/ Administración General del Estado/ Xunta de Galicia	Concello/ Xunta de Galicia/ Diputación provincial	Concello/ Xunta de Galicia/ Entidad de Derecho Público	Concello/+ Diputación Provincial/ Entidades privadas	Concello/ Diputación Provincial/ Entidad de Derecho Público/ Entidades privadas		
n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	%
Antes de 1979	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	3,7
1979-1983	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1983-1987	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1987-1991	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1991-1995	-	-	-	2	1	1	-	1	1	6	22,2
1995-1999	1	1	1	-	-	-	1	-	-	4	14,8
1999-2003	4	-	-	-	-	5	-	-	-	9	33,3
2003-2007	-	2	1	-	-	3	1	-	-	7	25,9
Total	5	3	3	2	1	9	2	1	1	27	100

Fuente: Elaboración propia, datos actualizados a partir de Márquez (2004a).

5. LA INCIDENCIA DEL ACORDO DE PACTO LOCAL ENTRE LA XUNTA DE GALICIA Y LA FEGAMP EN EL DESEMPEÑO DE LAS COMPETENCIAS Y SERVICIOS LOCALES.

El proceso de negociación para alcanzar un acuerdo entre la Xunta de Galicia y la Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP), sobre la financiación y las competencias locales, en el marco del denominado Pacto local, comienza en 1997 (Márquez, 2000) y, al cabo de nueve años, se ha concretado en un documento firmado por la citada asociación de municipios y el gobierno autonómico de coalición (PSdeG-PSOE y BNG). El *Acordo entre a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) polo que se establece o contido e desenvolvemento do Pacto Local que rexerá na Comunidade Autónoma de Galicia, de 20 de xaneiro de 2006*, contiene dos tipos de iniciativas: unas cláusulas de financiación, y un ámbito material para la negociación sobre

²⁶ No está incluido, por sus características singulares, el *Consorcio de la Zona Franca de Vigo* creado en 1947, que actúa como agencia de desarrollo local en proyectos de infraestructuras empresariales, servicios a empresas e intervenciones urbanas, y en el que participa el Concello de Vigo.

competencias. El documento resultante contiene unos principios y unas propuestas que son el precipitado de un conjunto de iniciativas precedentes (cuadro 34)²⁷. Estas iniciativas tienen como referencia la mención expresa al pacto local en la agenda política contenida en los discursos de investidura de los respectivos candidatos a la presidencia de la Xunta de Galicia entre 1997 y 2005.

Cuadro 34. Evolución de la negociación del Pacto local en Galicia (1997-2006)

AGENDA POLÍTICA / INICIATIVAS
<u>V LEGISLATURA (1997-2001)</u>
<p>Agenda política: Discurso de investidura del candidato a la presidencia de la Xunta de Galicia (PP), de 1 de diciembre de 1997.</p> <ul style="list-style-type: none"> -En noviembre de 1997 se presenta el informe "<i>O pacto local en Galicia</i>" elaborado por una Comisión técnica creada al efecto en el seno de la FEGAMP. -El Consello Federal de la FEGAMP aprueba en diciembre de 1997 el documento "<i>Proposta para un pacto de financiamento das corporacións locais e a redistribución competencial das Administracións públicas galegas</i>"; en base a la Carta Europea de Autonomía Local, Constitución Española de 1978, Estatuto de Autonomía, la Ley 5/1997, de Administración Local de Galicia, al informe del Ministerio de Administraciones Públicas sobre las bases del pacto local y al informe técnico sobre o pacto local elaborado por la FEGAMP. -Constitución de la Comisión Gallega de Cooperación Local prevista en el art. 188 de la Ley 5/1997, de 22 de julio de Administración Local de Galicia (mayo de 1998). -La Xunta de Galicia entrega a la FEGAMP su documento de bases sobre el Pacto Local autonómico (mayo de 1998). -En la Comisión Gallega de Cooperación Local (Xunta de Galicia y la FEGAMP) se aprueba un documento en el que fija el contenido del Pacto Local autonómico (julio de 1998). -Mediante el Decreto 280/1998, de 24 de septiembre, se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Gallega de Cooperación Local. -Constitución de la Subcomisión Permanente de Réxime Económico e Financiero (abril de 1999), y la Subcomisión Sectorial de Asuntos Sociais (junio de 1999), de acuerdo con el Reglamento de la Comisión Gallega de Cooperación Local. -En la V Asemblea Xeral Ordinaria da FEGAMP, diciembre de 1999, se aprueban los informes "<i>Pacto Local</i>"; que contiene los principios que tendrían que presidir la negociación, así como del esquema de desarrollo para llevarla a cabo, y sobre el "<i>Financiamento das Corporacións Locais</i>"; que también tuvo repercusión en las negociaciones posteriores. -El 22 de noviembre de 2000 se aprueba en la Comisión Galega de Cooperación Local un acuerdo que, entre otras materias, procede a la conversión del Fondo de Cooperación Local en Participación en los Ingresos propios de la Administración Xeral da Comunidade Autónoma, plasmado este acuerdo en la Disposición Adicional Octava de la Ley de Orzamentos da Comunidade para o ano 2001.
<u>VI LEGISLATURA (2001-2005)</u>
<p>Agenda política: Discurso de investidura del candidato a la presidencia de la Xunta de Galicia (PP), de 3 de diciembre de 2001.</p> <ul style="list-style-type: none"> -En la VI Asemblea Xeral Ordinaria da FEGAMP, diciembre de 2003, se aprueba el informe "<i>Pacto Local: Novas competencias e financiamento</i>". -En el Consello de la Xunta de Galicia (PP), de 29 de diciembre de 2004, se aprueba el "<i>Informe sobre o pacto local</i>", presentado por la Consellería de Xustiza, Interior e Administración Local. -El 2 de mayo de 2005 se aprueba en la Comisión Gallega de Cooperación Local el "<i>Documento para a materialización do Pacto Local en Galicia</i>"; presentado por la Xunta de Galicia.
<u>VII LEGISLATURA (2005-2009)</u>
<p>Agenda política: Discurso de investidura del candidato a la presidencia de la Xunta de Galicia (PSdeG-PSOE), de 27 de julio de 2005.</p> <ul style="list-style-type: none"> -<i>Acordo entre a Xunta de Galicia e a FEGAMP polo que se establece o contido e desenvolvemento do pacto local que rexerá na Comunidade Autónoma de Galicia</i>, de 20 de xaneiro de 2006.

Fuente: Elaboración propia.

En concreto, el candidato a la presidencia de la Xunta en su discurso de investidura, de 27 de julio de 2005, dice que "o Goberno galego impulsará un pacto local para que os concellos vexan formalmente recoñecidas as competencias que materialmente exercen na actualidade"²⁸. Esta orientación de la agenda aparece expresamente mencionada en el

²⁷ Agradezco a Andrés Núñez González, Técnico de la FEGAMP, la información ofrecida acerca de la evolución de la negociación del pacto local en Galicia.

*Acordo*²⁹, aunque los principios que deben presidir el desarrollo del pacto local guardan un paralelismo con los establecidos en otros documentos precedentes (cuadro 35).

Cuadro 35. Comparación de los principios que deben presidir el desarrollo del Pacto local en Galicia reseñados en diferentes documentos de 1999, 2004 y 2006

"Informe "Pacto local" Asamblea General de la FEGAMP (enero de 1999)	"Informe sobre o pacto local" Xunta de Galicia (29 de enero de 2004)	"Acordo de Pacto Local" Xunta de Galicia-FEGAMP (20 de enero de 2006)
1. No incremento del gasto público en su conjunto, como consecuencia de las competencias que se traspasen.	1. O pacto local non podería supoñer un incremento do gasto público no seu conxunto.	1. O non incremento do gasto público no seu conxunto como consecuencia do traspaso das competencias.
2. Suficiencia de recursos y equilibrio financiero, asignándole el gasto público en función del coste de las competencias realmente asumidas.	2. Os traspasos competenciais irían acompañados das correspondentes dotacións orzamentarias, como xeito de garantir, en todo caso, a suficiencia financeira dos concellos.	2. A suficiencia de recursos e o equilibrio financeiro.
3. La cesión de competencias tendrá lugar de acuerdo a criterios objetivos y generales, pudiendo ser destinatarios de las mismas únicamente a aquellos entes que tienen capacidad de gestión suficiente y acepten la transferencia.	3. A aceptación das competencias sería voluntaria por parte de cada concello. 4. En consecuencia, estas competencias só deberían ofrecerse a aqueles concellos coa suficiente capacidade de xestión, debendo, en caso contrario, arbitrase fórmulas alternativas que asegurasen esta capacidade.	3. A capacidade de xestión do ente receptor das competencias.
4. Necesidad de redefinir los mecanismos que favorezcan el equilibrio interterritorial, en función de la diferente estructura demográfica y socioeconómica de los entes locales gallegos.		4. O equilibrio interterritorial. 5. O principio de subsidiariedade.
5. Impulso y coordinación del proceso desde la Xunta de Galicia.	5. A iniciativa no desenvolvemento do pacto debería corresponderlle á Xunta, como depositaria orixinaria destas competencias, e como xeito de garantir que en ningún caso a materialización do pacto implicaría a perda da súa autonomía política á hora de asegurar a necesaria cohesión do territorio galego.	6. A iniciativa da Xunta de Galicia no impulso e coordinación de todo o proceso como titular orixinario das competencias.

Fuente: Elaboración propia.

Las medidas de financiación que se establecen son de diferente naturaleza y sujetas a estudio y concreción posterior. En el cuadro 36 se comparan las cláusulas de financiación establecidas en el *Documento* de mayo de 2005 (se ofrece un extracto) y en el *Acordo* de enero de 2006. Las medidas financieras contenidas en la primera parte del *Acordo* se resumen en las siguientes:

–Una medida inmediata como es una dotación complementaria de la Xunta de Galicia al Fondo Galego de Cooperación Local³⁰ para cuatro a anualidades.

²⁸ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia*, núm. 2, VII Lexislatura, Serie Pleno, 27 de xullo de 2005, pág. 10.

²⁹ En el *Acordo* se dice que la Xunta de Galicia le propone a la FEGAMP “o comezo das negociacións para levar a cabo un proceso para levar a cabo un proceso de recoñecemento ás entidades locais das competencias que, na práctica, veñen exercendo e daquelas que, por consenso, poidan acordarse, así como do financiamento necesario para a súa execución con garantías, de acordo cos mecanismos establecidos na Lei de Administración local de Galicia”.

³⁰ El origen de este fondo está en la Ley 12/1988, de 27 de diciembre, de Asignación de Recursos para la Cooperación Local. En el artículo 322 de la LALGA se reconoce expresamente este Fondo.

–Medidas de institucionalización. Se somete a estudio la creación de un Fondo de Compensación Interterritorial con finalidades distintas al de Cooperación, y que asuma algunas de las líneas de subvenciones autonómicas existentes. Someter a acuerdo las normas y bases comunes que rigen las convocatorias existentes de la Administración autonómica para ayudas a los municipios, y que su transferencia sea automática. El establecimiento de un mecanismo de compensación económica en el caso de que se aprueben normas autonómicas que impliquen una minoración de los ingresos o un aumento de los gastos locales.

–Medidas para financiar competencias y servicios locales: los grupos de intervención rápida (GRUMIR); el mantenimiento de los centros de salud locales, aunque se contempla que sean asumidos por el SERGAS paulatinamente y de forma voluntaria –mediante convenio- con la correspondiente cesión de la propiedad; el mantenimiento de los Juzgados de Paz; y, la financiación de las denominadas competencias impropias.

–Medidas para impulsar el asociacionismo voluntario local. Promover la agrupación de municipios para sostener plazas de funcionarios de habilitación nacional, y de servicios de arquitectura y urbanismo. Impulso del asociacionismo funcional existente, como los Consorcios, para la prestación de servicios locales como agua, residuos y transporte.

La segunda parte del *Acordo* está destinada a fijar el ámbito material para la negociación de competencias, con las consiguientes reformas legislativas pertinentes, sobre todo de la Ley del Suelo. Estas materias se concretan en el ámbito de ocho de los trece Departamentos existentes, incluida la Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar. En el cuadro 37 establecemos la comparación entre las materias contempladas en el *Documento* de mayo de 2005 y en el *Acordo* firmado en enero de 2006. También se menciona en el pacto que los municipios que lo deseen puedan incorporarse al *Consortio Galego de Servizos de Benestar*, que la Xunta de Galicia tiene previsto crear durante 2006, para la gestión conjunta de los centros de la red primaria.

Para llevar a cabo el proceso de negociación del pacto local se crea en cada ámbito material o departamental una “comisión mixta paritaria” sectorial o un “grupo de trabajo”, en su caso, que deberán constituirse durante el primer trimestre de 2006, además de las atribuciones a la Comisión Galega de Cooperación Local para adoptar los criterios de la distribución de las cuantías del Fondo Galego de Cooperación Local y el estudio para la creación de un Fondo de Compensación Interterritorial.

Sin embargo, en el *Acordo* no se hace alusión a fecha alguna de presentación de resultados o documento de referencia unificado que contengan los acuerdos alcanzados. En el debate parlamentario posterior en el que el Gobierno de la Xunta compareció para informar

sobre el alcance y contenido del pacto local tampoco se explicitaron fechas sobre la presentación de resultados³¹. Esto no quiere decir que no se contemplen fechas de cumplimiento en determinadas materias, como la institucionalización del citado *Consortio Galego de Servizos de Benestar* durante 2006. En concreto se pueden señalar las siguientes:

–Las anualidades correspondientes al Fondo Galego de Cooperación Local (2006, 2007, 2008 y 2009), además de la negociación durante 2006 de la referida a 2005.

–La elaboración de un nuevo mapa de distribución de los *Grupos municipais de intervención rápida* (Grumir) debe aplicar su resultado a partir de enero de 2008.

–La asunción de los costes de mantenimiento de los *Centros de Saúde* debe realizarse paulatinamente en los ejercicios económicos de 2007, 2008 y 2009.

En resumen, el impulso político para concretar el marco de este pacto local concreto ya se ha producido³², pero queda esperar a su cumplimiento y rendimiento. Aunque en el *Acordo* no se hace ninguna alusión a la incorporación de las competencias y otros extremos relacionados con el nivel de gobierno local ante la eventual reforma del Estatuto de Autonomía.

³¹ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia*, núm. 27, VII Lexislatura, Serie Pleno, 7 de febreiro de 2006, págs. 7-23.

³² El pacto local “se conforma como un método de negociación en el que las asociaciones de ámbito estatal o territorial de Entidades locales, referencias colectivas del poder local, participan en la toma de decisiones –con el Estado o con las Comunidades autónomas- en la distribución de competencias. En este sentido, el Pacto Local no tendría sólo un carácter histórico concreto, por su dimensión temporal sobre acuerdos de competencias puntuales, sino proyectado en el tiempo como un nuevo instrumento a incorporar en las relaciones intergubernamentales en el marco del proceso de descentralización del Estado. Se trata de una práctica consociativa entre “poderes”. (Márquez, 2000: 61-62).

Cuadro 36. Comparación de las cláusulas de financiación en los documentos del Pacto Local (2005 y 2006)

<p><i>Extracto del "Documento para a materialización do pacto local en Galicia" (Comisión Galega de Cooperación Local, 2 de maio de 2005)</i></p>	<p><i>"Acordo de pacto local" Xunta de Galicia-FEGAMP (20 de xaneiro de 2006)</i></p>
<p>1) Fondo Galego de Cooperación Local. Propónse a aprobación dun incremento anual de catro millóns de euros no Fondo Galego de Cooperación Local, que se materializará xa neste mesmo ano, e abranguerá ata o 2009, de xeito que, ó remate do quinquenio, o Fondo tería experimentado un incremento de preto do 60% do seu valor actual.</p> <p>2) Grupos municipais de intervención rápida (Grumir). Redistribución dos Grupos Municipais de Intervención Rápida (GRUMIR) e sitúase en 2008 a data para que a Xunta de Galicia, de xeito progresivo, e a razón de tres efectivos por ano, asuma o 100% do financiamento destes Grupos, que pasarán a ser, na súa totalidade, persoal fixo dos concellos.</p> <p>3) Centros de saúde. Proponse a asunción progresiva por parte da Xunta dos custos de mantemento dos centros de saúde que actualmente están a cargo dos concellos, de xeito que, no ano 2009, estean financiados ó 100% pola administración autonómica.</p> <p>4) Centros de ensinanza primaria. Unha Comisión mixta Xunta-Concellos abordará a asunción pola Xunta do mantemento dos centros de ensinanza primaria.</p> <p>5) Criterios para distribución, xestión e xustificación das transferencias. Nos tres meses seguintes á aprobación da Lei de Orzamentos Xerais da Comunidade Autónoma, a Comisión Galega de Cooperación Local elaborará un dictame para establecer os criterios para distribución, xestión e xustificación das transferencias dos Capítulos IV e VII (órdenes de subvencións) ós concellos. Así mesmo, articularanse os mecanismos que permitan transferir automaticamente aos concellos aquelas cantidades que actualmente lles son asignadas con carácter recorrente para cometidos relacionados coas competencias das respectivas consellerías.</p>	<p>A) Regulación do Fondo Galego de Cooperación Local no período 2006-2009. Establecerase unha contía complementaria de 6 millóns de euros para cada un dos anos (2006, 2007, 2008 e 2009), que pasará a formar parte da base do fondo ao seguinte ano da súa dotación para os efectos da determinación da participación dos concellos nos ingresos da Comunidade Autónoma galega. Os criterios de distribución do fondo para este período serán acordados pola Comisión Galega de Cooperación Local, que informará, ademais, o anteproxecto orzamentario do fondo antes da súa remisión ao Parlamento de Galicia. O fondo principal e o fondo adicional incrementaranse de acordo co crecemento vexetativo que experimenten os capítulos I, II, III do orzamento de ingresos da Administración autonómica. Durante o ano 2006, a Federación Galega de Municipios e Provincias negociará directamente coa Consellería de Economía e Facenda a cantidade correspondente á compensación do ano 2005 no período comprendido entre os anos 2007 e 2009.</p> <p>B) Fondo de compensación interterritorial. No seo da Comisión Galega de Cooperación Local estudarase a creación dun fondo de compensación interterritorial de Galicia destinado aos concellos menos favorecidos co fin de paliar os desequilibrios existentes en infraestruturas físicas, económicas e sociais e de propiciar un desenvolvemento equilibrado entre as distintas áreas da comunidade. Este fondo absorberá algunhas das liñas actuais de subvención da Xunta de Galicia aos concellos.</p> <p>C) Grupos municipais de intervención rápida (Grumir). A actual distribución dos grupos municipais de intervención rápida (Grumir) prorrogarase ata o ano 2007. Neste tempo estudarase unha solución de futuro, coa garantía do mantemento da súa estabilidade de futuro e do seu financiamento a cargo da Comunidade Autónoma galega ata un máximo de 12 membros para cada Grumir. Cando exista un parque de bombeiros ou se cree un novo no concello onde exista algún Grumir, este trasladarase a outro municipio, de acordo coa proposta que formule a comisión mixta paritaria entre a FEGAMP e a consellería para elaborar un novo mapa de distribución e aplicar o seu resultado a partir do 01.01.2008, ademais de ter en conta a estrutura de Protección Civil da Comunidade Autónoma galega.</p> <p>D) Asunción dos custos de mantemento dos centros de saúde, actualmente a cargo dos concellos. A asunción farase paulatinamente nos exercicios económicos 2007, 2008 e 2009. Unha comisión mixta paritaria entre a Consellería de Sanidade e a FEGAMP determinará os centros de saúde locais que serán asumidos en cada exercicio, e empezaráse por aqueles concellos con menor poboación. O proceso de asunción será voluntario. Os concellos cederanlle ao Sergas a titularidade dos edificios e terreos simultaneamente. O acordo formalizarase mediante convenios con cada concello. Os bens patrimoniais integraranse no patrimonio do Sergas e quedarán afectados ao servizo público de saúde. No caso de supresión do servizo, tales bens revertirán ao concello.</p>

	<p>E) Asunción dos custos de mantemento dos centros de ensinanza primaria. Creación dunha comisión mixta paritaria encargada de elaborar propostas con relación ás fórmulas que permitan que a Xunta de Galicia asuma os custos económicos que soportan os concellos derivados do mantemento dos centros de ensinanza primaria.</p> <p>F) Asunción dos custos dos xulgados de paz, actualmente a cargo dos concellos. Adoptar as medidas adecuadas para que a Xunta de Galicia asuma os custos relativos aos xulgados de paz, actualmente a cargo dos concellos.</p> <p>G) Asignacións recurrentes. Pactaranse as normas e bases comúns que rexen as convocatorias existentes para axuda aos municipios, así como as transferencias automáticas das anualidades correspondentes.</p> <p>H) Compensación financeira. O Goberno da Xunta de Galicia comprométese a artellar os mecanismos necesarios para compensar financeiramente as administracións locais galegas ante a aprobación de normas por parte da Comunidade Autónoma de Galicia que poidan supoñer unha minoración dos seus ingresos ou un aumento dos seus gastos.</p> <p>I) Financiamento das competencias impropias. O Goberno da Xunta de Galicia habilitará unha partida económica co obxectivo de financiar aqueles servizos que, malia seren de competencia exclusivamente autonómica, veñen prestando os concellos e as deputacións provinciais.</p> <p>J) A Xunta de Galicia fomentará as agrupacións de concellos para o sostemento en común de postos de funcionarios da Administración local con habilitación de carácter nacional e de servizos de arquitectura e urbanismo, co fin de compatibilizar a garantía do exercicio desta función en todas as entidades locais galegas coa necesaria capacidade económica dos concellos para poder sostelos.</p> <p>K) Fomentarse a creación ou mantemento de distintas formas de asociación funcional: consorcios ou figuras similares que homoxeneicen a prestación dos servizos entre as distintas zonas, en especial, augas, residuos e transportes, sen prexuízo das competencias legalmente atribuídas ás deputacións.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 37. Comparación del ámbito material para la negociación competencial en los documentos del Pacto Local (2005 y 2006)

"Documento para a materialización do pacto local en Galicia" (Comisión Galega de Cooperación Local, 2 de maio de 2005)		"Acordo de pacto local" Xunta de Galicia—FEGAMP (20 de xaneiro de 2006)	
Asuntos Sociais	As Casas de Mar (unha vez que sexa transferida a súa titularidade polo INSS e excluída a parte dedicada á materia sanitaria), os centros de Servizos Sociais, así como establecemento dos mecanismos que permitan a transferencia automática dos concellos das cantidades que anualmente lles corresponde polo Plan Concertado de Servizos Sociais.	Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar	-Establecemento dos mecanismos que permitan a transferencia automática aos entes locais das cantidades que anualmente lles correspondan en concepto de cota fixa polo Plan concertado de servizos sociais, coa inclusión neste ámbito do mantemento dos centros de servizos sociais. -A Xunta e a FEGAMP crearán no ano 2006 o Consorcio Galego de Servizos de Benestar ao que poderán adherirse os concellos afectados para a xestión conxunta dos centros da rede primaria: casas de xuventude, casas do mar, escolas infantís, puntos de atención á infancia, centros de día da terceira idade. -A administración directa dos centros da rede primaria será exercida polos concellos afectados que expresamente o soliciten, de acordo coas directrices do consorcio. Creárase un grupo de traballo, no primeiro trimestre do ano 2006 co obxecto de analizar, para a súa posible incorporación, as propostas da FEGAMP cando se leve a efecto, se é o caso, a modificación da Lei do solo, así como cando se traten as delegacións das seguintes competencias urbanísticas que soliciten os concellos: -A aprobación definitiva do Plan xeral de ordenación urbana. -A aprobación dos plans especiais de protección, rehabilitación e mellora do medio rural formulados polos concellos. -O outorgamento de autorizacións para os usos establecidos nas letras a), b), c) e d) do número 2 do artigo 33 da Lei 9/2002. -A participación da FEGAMP na futura Axencia de Protección da Legalidade Urbanística.
Familia	As Casas de Xuventude, as Garderías Infantís de titularidade autonómica, os Fogares da Terceira Idade que non estean en residencias, e o establecemento de mecanismos para traspasar automaticamente as cantidades asignadas para o mantemento dos puntos de atención á infancia municipais.		
Política Territorial	Nos concellos que o soliciten, a aprobación definitiva do plan xeral de ordenación urbana, a aprobación dos plans especiais de protección, rehabilitación e mellora do medio rural; o outorgamento de autorizacións para construcións e instalacións agrícolas destinados ó apoio da gandería extensiva, e para instalacións forestais destinadas á extracción da madeira, así como as vinculadas funcionalmente ás estradas previstas na ordenación sectorial; as potestades de protección da legalidade urbanística sancionadora en zonas verdes, espazos libres, equipamentos públicos e solo rústico e, por último, a delegación ou transferencia das competencias autonómicas sobre habitabilidade de vivendas	Política Territorial, Obras Públicas e Transportes	
Medio Ambiente	A competencia para a calificación de actividades e a obtención de permisos para as actividades incluídas no Regulamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres e Perigosas.	Vivenda e Solo	Creación dunha comisión mixta paritaria para o desenvolvemento de vivenda pública e solo industrial, co fin de articular os mecanismos adecuados para realizar un pacto polo solo, e que estude e propoña criterios para a delegación ou transferencia de diversas competencias autonómicas, entre elas, as referidas á habitabilidade previstas no Decreto 311/1992.
Medio Ambiente	A competencia para a calificación de actividades e a obtención de permisos para as actividades incluídas no Regulamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres e Perigosas.	Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible	-Crear unha comisión mixta paritaria para o estudo de actuacións en infraestruturas, así como a posibilidade de transferencia ou delegación da calificación de actividades nos procedementos dirixidos á obtención do permiso para o inicio daquelas incluídas no Regulamento de actividades molestas, nocivas, insalubres e perigosas. -A comisión estudará e propoñerá unha fórmula de participación da Administración local nos órganos de decisión de SOGAMA e Augas de Galicia.
Política Agroalimentaria	A Xunta contempla a rehabilitación das medidas necesarias para que os concellos poidan realizar directamente as obras previstas no Programa para Infraestruturas Rurais e que neste ano 2005 contiña cunha dotación orzamentaria de 20 millóns de euros.	Medio Rural	Creárase unha comisión mixta paritaria para fixar os criterios e as bases da cooperación en infraestruturas rurais.
		Traballo	Creárase unha comisión mixta paritaria que estudará e propoñerá os mecanismos para o financiamento estable dos técnicos locais de emprego.
		Innovación e Industria	Creación dunha comisión mixta paritaria en materia de enerxía eólica, turismo e áreas comerciais.
		Cultura e Deportes	Creación dunha comisión mixta paritaria co fin de mellorar os procedementos en materia de patrimonio histórico.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los documentos mencionados.

6. EL CAPITAL SOCIAL: REDES ASOCIATIVAS Y PARTICIPACIÓN LOCAL.

En este último apartado consideramos las redes asociativas y los instrumentos institucionalizados de participación ciudadana desarrollados por los Gobiernos locales. Estas redes están asociadas al concepto de “capital social” desarrollado por Bourdieu (1985), Coleman (1988) y Putnam (1993). Para Gil Calvo (2005: 1) se “puede al ‘capital social’ (expresión hoy más usada para referirse a las asociaciones libres y voluntarias) como el principal factor inductor de la participación ciudadana”. Igualmente, Gil Calvo (2005: 2) considera que se puede entender al capital social como:

“Un espacio de confianza pública que se puede descomponer en dos dimensiones o ejes de coordenadas: el eje horizontal del capital civil, consistente en las relaciones de confianza mutua que emergen de las vinculaciones simétricas establecidas entre los ciudadanos, y perpendicularmente el eje vertical del capital cívico, consistente en las relaciones de confianza recíproca que se derivan de los vínculos asimétricos establecidos entre las autoridades y los ciudadanos. Por lo tanto, dada esta divergencia entre la simetría paritaria del capital civil y la dispar asimetría del capital cívico, aunque ambas dimensiones del capital social sean afines entre sí, también presentan sin embargo una gran autonomía relativa, lo que hace que cada una de ambas presente de forma diferencial sus propios problemas y riesgos específicos”.

De acuerdo con este concepto Gil Calvo (2005: 4) propone los siguientes modelos de capital social:

Dimensiones CAPITAL SOCIAL		Capital CÍVICO (vertical)	
		<i>Alto nivel</i>	<i>Bajo nivel</i>
Capital CIVIL (horizontal)	<i>Alto nivel</i>	Modelo Nórdico	Modelo Liberal
	<i>Bajo nivel</i>	Modelo Jacobino	Modelo Latino

Las características de los modelos son las siguientes: a) el nórdico (Escandinavia y los Países Bajos), presenta elevados niveles tanto del capital cívico³³ como del capital civil; b) el liberal o anglosajón (EE.UU. y Reino Unido), es rico en capital civil y pobre en capital cívico; c) el jacobino o burocrático (Francia, Alemania) es rico en capital cívico y pobre en capital civil; y, d) el latino-mediterráneo (Italia y España) presenta bajos niveles tanto de capital cívico como de capital civil³⁴.

Efectivamente, según la investigación de Torcal y Montero (2000) sobre el capital social en España se pone de manifiesto el escaso desarrollo existente en comparación con otros países europeos. Igualmente, en la investigación de Mota (2002: 317) sobre el capital social en las Comunidades autónomas señala que los niveles son muy dispares, y que “la principal conclusión que se puede extraer de los análisis de correlación realizados es que

³³ Esta dimensión de la confianza pública, señala Gil Calvo (2005: 3), “cabe llamarla capital social vertical o capital social cívico (en referencia al concepto de cultura cívica propuesto por Almond y Verba), que es el favorecedor de la participación ciudadana”.

³⁴ También véase Jordana (2000).

mientras el capital social está asociado con los niveles de apoyo difuso a las comunidades autónomas –apoyo a los principios de autonomía y descentralización políticas y apoyo al rendimiento del régimen-, la gobernabilidad política se asocia más estrechamente con los niveles de apoyo específico –apoyo al rendimiento de las instituciones políticas”.

En esta investigación exploratoria disponemos de datos secundarios por lo que no podemos aplicar a los municipios de Galicia otro tipo de análisis de características similares a los citados anteriormente. No obstante, presentamos el estado de la cuestión sobre el interés por la política local y la percepción de satisfacción del rendimiento institucional local, el asociacionismo vecinal, y los instrumentos institucionales de participación ciudadana.

a) El interés de la política local y el rendimiento institucional.

–El interés ciudadano por la política local y la satisfacción percibida del Gobierno y la Administración local sigue registrando unos valores superiores respecto a los otros niveles de gobierno (estatal y autonómico), de acuerdo con las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas, como también recoge Vanaclocha (1997) sobre períodos anteriores al contenido en el cuadro 38.

–En Galicia según la encuesta del CIS (Estudio núm. 2.455) de 2002, se registran los resultados siguientes: el interés por la política local (42 %) supera incluso la media estatal (cuadro 38); la percepción del alcance de las decisiones del Gobierno local (73 %); también la media estatal y la de los otros niveles de gobierno; la información que tiene el ciudadano de la actividades políticas locales (38 %); y, por último, sobre el trato recibido por las diferentes Administraciones sitúan en primer lugar a la Local (47 %), seguida de la autonómica (19 %), y finalmente la del Estado (6 %).

Cuadro 38. Interés por la política según el nivel territorial de gobierno y el rendimiento institucional (septiembre, 2002)

Preguntas		Galicia	Promedio estatal
1.- Interés por la política según el ámbito territorial (mucha y bastante)	Política Nacional	33	31
	Política Autonómica	37	35
	Política Municipal	42	38
2.- Percepción ciudadana del alcance de las decisiones de los diferentes niveles de gobierno (mucha y bastante)	Gobierno de la nación	70	69
	Gobierno autonómico	72	68
	Gobierno local	73	70
3.- Información de los ciudadanos sobre las actividades institucionales (mucho y bastante informado)	Gobierno autonómico	32	29
	Parlamento territorial	25	22
	Gobierno local	38	35
4.- ¿Qué Administración trata mejor a los ciudadanos?	Administración General del Estado	6	10
	Administración Autonómica	19	15
	Administración Local	47	41

Datos: Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio núm. 2.455 (septiembre, 2002), Instituciones y Autonomías (Boletín núm. 31, enero-abril, 2003). La muestra estatal es de 10.476 entrevistas, y la submuestra de Galicia es de 606. Fuente: Elaboración propia.

Por último, otro indicador del interés por la política local es el que se puede deducir de la participación en las elecciones locales. En Galicia el promedio entre 1979 y 2003 es del 61,8 % (el 66,3 % en el conjunto del Estado), y ocupa el segundo lugar después la participación en las elecciones generales, el 63,2 % (entre 1977 y 2001) supera al registrado en las autonómicas (58,4 %), entre 1981 y 2001 (Márquez, 2004b).

b) El asociacionismo vecinal.

Sobre la afiliación a asociaciones voluntarias en Galicia o disponemos de datos concretos procedentes de encuestas, por lo que nos remitimos a los facilitados por el CIS y, también los indicadores al respecto en Torcal y Montero (2000) y Mota (2002). No obstante, consideramos en el cuadro 39 el alcance de la afiliación a asociaciones vecinales en el conjunto estatal, comparadas con la afiliación a partidos y sindicatos entre 1996 y 2004 según diversos estudios del CIS. Aunque la afiliación a asociaciones vecinales supera en las diferentes encuestas obtiene unos registros superiores a partidos y sindicatos, la serie referida muestra oscilaciones entre el mínimo del 8 % en 1996 y una máximo del 15,7 % en 2002.

Cuadro 39. Afiliación a asociaciones de vecinos, partidos políticos y sindicatos en España (1996-2004)

Afiliación	Enero 1996	Marzo 2000	Marzo 2002	Septiembre 2004
	(1)	(2)	(3)	(4)
	%	%	%	%
Asociaciones de vecinos	8	15,9	3,7	11,0
Partidos políticos	3	3,5	2,3	3,2
Sindicatos	6	8,1	5,2	8,7
(n)		(2.484)	(4.252)	(2.497)

Estudios del CIS: (1) Núm. 2.206; (2) Núm. 2.387; (3) 2.430; (4) Núm. 2.572.

Fuente: Elaboración propia.

Otro indicador del asociacionismo vecinal es el número de asociaciones registradas, a pesar de que no es posible discernir entre aquellas que están “vivas” o activas o bien que su actividad ha cesado o está desactivada sin reflejo en la fuente registral. Según la fuente consultada, el Registro de Asociaciones de la Xunta de Galicia, figuran un total de 4.087 asociaciones a octubre de 2005³⁵. En el cuadro 40 podemos observar la evolución de constitución de estas asociaciones por provincias según el criterio cronológico de los períodos de mandato local, de la celebración de las elecciones locales.

Destaca la existencia de un 6,9 % de asociaciones vecinales que fueron constituidas con anterioridad a las primeras elecciones locales democráticas de 1979, sobre todo en la provincia de A Coruña. Ahora bien el impulso constitutivo en estos largos

³⁵ Xunta de Galicia, Rexistro de Asociacións, <http://www.xunta.es/rexistros/RexistroRAS.jsp> (Consulta: 20 de diciembre de 2005).

veinticinco años de democracia local se produce a partir de 1991, período en el que se registran el 57,1 % de las asociaciones. El mayor impulso entre 1991 y 2005 se observa en las provincias de Ourense (66 %) y Lugo (58 %).

Cuadro 40. Constitución de las Asociaciones de Vecinos registradas en Galicia por períodos de mandato local

Períodos de elecciones locales	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Total	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Antes de 1979	157	13,6	28	3,4	9	0,9	90	7,9	284	6,9
1979-1983	173	15,0	49	6,0	20	2,0	207	18,3	449	11,0
1983-1987	86	7,5	39	4,8	38	3,9	80	7,1	243	5,9
1987-1991	170	14,7	228	27,8	266	27,1	111	9,8	775	19,0
1991-1995	196	17,0	138	16,8	233	23,8	186	16,4	753	18,4
1995-1999	170	14,7	160	19,5	158	16,1	175	15,4	663	16,2
1999-2003	100	8,7	122	14,9	145	14,8	170	15,0	537	13,1
2003-2007 ⁽¹⁾	102	8,8	56	6,8	111	11,3	114	10,1	383	9,4
Total	1.154	100	820	100	980	100	1.133	100	4.087	100

(1) El registro de asociaciones en este período de mandato local corresponde a octubre de 2005.
Fuente: Elaboración propia.

Para completar este indicador registral de asociaciones elaboramos una tasa de asociaciones vecinales por 1.000 habitantes, con una agregación por provincias (cuadro 41). La tasa media para el conjunto de Galicia se sitúa en 2,8 asociaciones por 1.000 habitantes, con un límite mínimo de 0,2 y un máximo de 14. Esta tasa hay que relacionarla en los municipios rurales con la base territorial de la parroquia, y en los urbanos en particular con los barrios o distritos y también parroquias (la tasa de asociaciones por parroquias es de 1,3³⁶). En el 34 % de los municipios se supera la media de 2,8 asociaciones por 1.000 habitantes, con la particularidad de que esta media la supera el 68,5 % de los municipios de la provincia de Ourense, mientras que en Lugo (34,4 %) es similar al total de Galicia, y en los municipios de menos de 5.000 habitantes.

c) Los instrumentos institucionales de participación ciudadana.

En último lugar, consideramos los instrumentos institucionales de participación ciudadana que los Gobiernos locales han implementado en el marco de la LRBRL. Las fuentes son parciales, proceden de la *Encuesta 1996*, por lo que no disponemos de una información actualizada al respecto. No obstante, a partir de la reforma de la LRBRL mediante la LMMGL los municipios a los que son de aplicación directa el “régimen de los municipios de gran población”, Vigo y A Coruña, y los de Ferrol, Lugo, Ourense y Santiago de Compostela mediante la Ley del Parlamento de Galicia 4/2004, de 28 de junio, están obligados a regular e implementar los nuevos instrumentos de participación ciudadana establecidos. En el cuadro 42 reseñamos los municipios de la muestra

³⁶ La correlación entre el número de asociaciones de vecinos registradas en cada municipio y el número de parroquias existentes arroja 0,410 para el conjunto de Galicia, el 0,519 en Lugo, 0,458 en Pontevedra, el 0,405 en A Coruña, y el 0,350 en Ourense.

encuestada que declaran algún tipo de instrumento institucional, ya sea normativo (reglamento específico), u orgánico (concejalías de participación ciudadana e incluso comisiones informativas).

Cuadro 41. Tasa de Asociaciones de Vecinos registradas en Galicia por 1.000 habitantes (Asociaciones de Vecinos registradas hasta octubre de 2005 por municipios)

Escala	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Total	
	municipios		municipios		municipios		municipios		municipios	
	n.º	%								
0 - 0,9	27	28,7	6	9,0	4	4,3	10	16,1	47	14,9
1 - 1,9	35	37,2	21	31,3	10	10,9	25	40,3	91	28,9
2 - 2,9	21	22,3	17	25,4	15	16,3	17	27,4	70	22,2
3 - 3,9	9	9,6	11	16,4	23	25,0	6	9,7	49	15,6
4 - 4,9	-	-	4	6,0	8	8,7	2	3,2	14	4,4
5 - 5,9	2	2,1	4	6,0	9	9,8	-	-	15	4,8
6 - 6,9	-	-	1	1,5	5	5,4	2	3,2	8	2,5
7 - 7,9	-	-	2	3,0	8	8,7	-	-	10	3,2
8 - 8,9	-	-	-	-	2	2,2	-	-	2	0,6
9 - 9,9	-	-	-	-	3	3,3	-	-	3	1,0
más de 10	-	-	1	1,5	5	5,4	-	-	6	1,9
Total	94	100	67	100	92	100	62	100	315	100

Estadísticos descriptivos de la tasa de asociaciones de vecinos por 1.000 habitantes para el total de Galicia (tres municipios de los 315 no registran asociaciones): media, 2,8; mediana, 2,2; moda, 1,5; desviación típica, 2,26; varianza, 5,12; límite mínimo, 0,2; límite máximo, 14,0.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 42. Participación local: Reglamento específico, departamentalización y organización complementaria (Período de mandato local 1995-1999)

Provincia	Municipio	Población	Alcaldía en 1996	Indicadores de asociacionismo		Reglamento de participación	Concejalía de participación	Comisión Informativa de Participación
				Tasa de asociaciones por 1.000 hab.	Tasa de asociaciones por parroquias			
A Coruña	Fene	14.638	BNG	0,6	1,0	1	-	
A Coruña	Ferrol	79.520	PP	0,6	3,8	1	-	1
A Coruña	Narón	29.263	AEI	0,7	1,8	-	1	
A Coruña	As Pontes	12.367	BNG	1,6	1,5	-	-	1
Lugo	Cervo	5.016	PSOE	1,6	1,3	1	1	
Ourense	Allariz	5.151	BNG	5,5	1,8	1	1	
Pontevedra	Poio	14.934	BNG	1,9	5,6	1	-	
Pontevedra	O Porriño	16.241	PP	1,0	2,0	-	-	1
Pontevedra	Redondela	29.045	PSOE	1,1	2,5	1	-	
Pontevedra	Sansenzo	16.222	PSOE	1,0	1,9	1	-	
Pontevedra	Vigo	288.324	PP	0,4	6,4	1	1	1
Pontevedra	Vilagarcía de Arousa	33.907	PSOE	1,2	3,2	1	-	1
Total						9	4	5
(% total municipios encuestados)						(7,3)	(3,3)	(4,1)

Promedio total de la tasa de asociaciones por 1.000 habitantes: 2,8; Promedio de la tasa de asociaciones por parroquias: 1,3.

Fuente: Elaboración propia (*Encuesta 1996*).

Los resultados son elocuentes, sólo nueve municipios de los encuestados (el 7,3 % de la muestra) declaran expresamente que disponen de un reglamento específico de participación ciudadana, el 4,3 % tenían constituida una concejalía de participación, el 4,1 % una comisión informativa, también de participación. En los Concellos de Cervo y Allariz disponen tanto de reglamento como de concejalía de participación, y en Vigo que se suma, además, una comisión informativa. Igualmente, con independencia de la fecha de

la regulación normativa de la participación ciudadana, de los doce casos de la muestra que declaran otros tipos de instrumento, el caso es que en tres municipios la alcaldía la ostenta el PP, en cuatro, respectivamente el BNG y el PSOE, y en una agrupación independiente.

Desde el punto de vista registral existe una base asociativa vecinal amplia, aunque en 1996 era la mitad de la existente en 2005, pero el desarrollo de instrumentos de participación desde el punto de vista del número de municipios es limitado. Tampoco es posible deducir de la *Encuesta 1996* la dinámica de la gobernanza local³⁷. En una investigación posterior es posible profundizar en esta dinámica así como en el análisis de si la participación en asociaciones genera *capital social* que facilitan acciones coordinadas y la cooperación e incide en el rendimiento del Gobierno local.

Por último, consideramos la pertinencia de elaborar indicadores respecto a las formas de participación ciudadana institucionalizadas que están vinculadas a los procesos de toma de decisiones. En concreto, la presentación de alegaciones en los períodos de exposición pública previa a la aprobación definitiva de las Ordenanzas municipales, los presupuestos y, en particular, las relacionadas con las políticas de urbanismo (los planes de ordenación urbana). También son formas de participación que complementan a otros tipos e instrumentos (Subirats, 2001; Font, 2001; Blanco y Gomà, 2002) como, por ejemplo, los Consejos consultivos territoriales (distritos/barrios), generales (de ciudad) o sectoriales, planes estratégicos, Agenda Local 21, y los presupuestos participativos.

7. CONCLUSIÓN.

La investigación exploratoria desarrollada nos ha servido para conocer un estado de la cuestión previa sobre el alcance del desempeño de las competencias y servicios locales. De esta manera podemos partir de una referencia temporal, la explotación de la *Encuesta 1996*, para comparar la evolución posterior. Por tanto, las conclusiones se puede decir que son provisionales en espera de elaborar con mayor concreción nuevos instrumentos técnicos de medición.

³⁷ Entre los conceptos de gobernanza local consideramos el que aporta Le Galès (1995: 90) que define la gobernanza urbana y territorial en términos de acción colectiva “como la capacidad de integrar y dar forma a los intereses locales, a las organizaciones, a los grupos sociales y, simultáneamente, la capacidad de representarlos en el exterior, de desarrollar las estrategias más o menos unificadas en relación con el mercado, con el Estado, con las demás ciudades y con otros niveles de gobierno”. También Bovaird, Löffler y Parrado (2002: 12) definen la gobernanza local “como el conjunto de reglas formales e informales, de estructuras y de procesos a través de las cuáles los ‘*stakeholders*’ [involucrados o interesados] resuelven sus conflictos colectivos y satisfacen sus necesidades sociales. Se trata de un proceso inclusivo, ya que cada ‘*stakeholder*’ incorpora cualidades, habilidades y recursos importantes para el conjunto. En este proceso, son factores críticos la construcción y el mantenimiento de la confianza, el compromiso y la negociación”.

El marco teórico del nuevo institucionalismo, así como los recientes paradigmas de política administrativa (la nueva gestión pública y la nueva gobernanza), consideramos que son pertinentes para explicar el desempeño y rendimiento de las competencias y servicios públicos locales. En concreto, el concepto de gobernanza entendido como “nueva forma de gobierno compleja pero regular”, o como “compendio de los principios del buen gobierno”, una noción que denota y connota, tanto sentidos descriptivos cuanto sentidos normativos y valorativos de la acción de dirección social en las sociedades contemporáneas (Rhodes, 1996; Mayntz, 2001).

El marco institucional que fija el marco competencial y las formas y tipos de producción de los servicios locales mantiene la dependencia del pasado histórico, aunque el nivel territorial de gobierno local es un ámbito propicio a la innovación incluso por su propia cercanía y presión ante las demandas de la comunidad local. Sin embargo, como hemos analizado para el caso de los municipios de Galicia existen constrictores o facilitadores, en su caso, bien de carácter estructural –como la planta municipal-, bien aquellos derivados de las características socioeconómicas que repercuten en las capacidades de los medios y recursos disponibles –personal y presupuesto-, y, además, la limitada incorporación a la gestión local de las TIC.

En cuanto a las formas y tipos de producción de los servicios locales se pone de manifiesto, según los resultados de la *Encuesta 1996*, en primer lugar, un número limitado de competencias desempeñadas, en segundo lugar, el peso de la gestión directa por la propia Administración local, pero también de la colaboración de la Administración autonómica y de las Diputaciones provinciales y, en tercer lugar, una implementación muy limitada de la gestión indirecta. Aunque según la información más reciente (*Directorio 2004*), se ha incrementado la creación de entes instrumentales descentralizados para la gestión de determinadas materias. Ahora bien, la cooperación intergubernamental bajo las diferentes formas de concreción –convenios, ayudas, subvenciones-, también ha producido efectos de clientelización institucional, agravado por las formas y procedimientos para la fijación de los criterios de asignación. En definitiva, genera una dependencia financiera externa relacionada, a su vez, con el raquitismo presupuestario vinculado a la capacidad de esfuerzo fiscal.

Las redes institucionalizadas de asociacionismo local, como las mancomunidades, no se han revelado como factor para paliar las carencias ni generar economías de escala para la producción de los servicios locales. A partir de 1997 combar impulso un nuevo

tipo de red institucionaliza, con la posibilidad de incorporación de otras Administraciones públicas y asociaciones privadas sin ánimo de lucro, que han ampliado el constreñido marco relacional.

En cuanto a la formación de capital social se puede decir que la acción de gobernanza cuenta, al menos, con una base asociativa vecinal, pero con una limitada extensión de los instrumentos de participación ciudadana, a tenor de los datos disponibles (sobre todo de la Encuesta 1996).

Por último, habrá que esperar el cumplimiento del citado *Acordo* de Pacto Local (de 20 de xaneiro de 2006) y el impacto que pueda generar. Y, además, si el tratamiento y la regulación de las competencias locales, relaciones intergubernamentales y otros extremos relacionados con el nivel territorial de gobierno local se incorporan a la eventual reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia, para acometer los necesarios cambios estructurales.

BIBLIOGRAFÍA

AGRANOFF, R. (1991): *Marco para un análisis comparado de las relaciones intergubernamentales*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo: Gobierno y Administración Pública 0291.

ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1995): *La agonía del municipalismo gallego*, A Coruña, Fundación Caixa Galicia.

—(2003): “La financiación municipal gallega: reformas inaplazables”, en *Revista Galega de Economía*, Vol. 12, núm. 1, págs. 1-14.

BARZELAY, M. (2003): *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México, FCE.

BAZAGA, I.; CARRILLO, E. y DELGADO, L. (1997): “La organización de las economías públicas locales: el caso de la Comunidad Valenciana”, en ALBA TERCEDOR, C. y VANACLOCHA BELLVER, F.J. (eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid/BOE, págs. 415-444.

BLANCO, I. y GOMÀ, R. (eds.) (2002): *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel.

BOIX, C. (1994): “Hacia una Administración pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1, págs. 17-20.

BRUGUÉ, Q. (1996): “La dimensión democrática de la nueva gestión pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núms. 5-6, págs. 45-58.

BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (coords.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (2005): “Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 32, págs. 5-18.

- BOURDIEU, P. (1985): "The Forms of Capital", en RICHARDSON, J.G. (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Nueva York, Greenwood.
- BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. y PARRADO DÍEZ, S. (eds.) (2002): *Developing Local Governance. Networks in Europe*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- CANALES ALIENDE, J.M. (2002): "Los nuevos desafíos de la gestión de los servicios públicos locales", en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 31, págs. 15-38.
- CHAQUÉS BONAFONT, L. (2004): *Redes de políticas públicas*, Madrid, CIS.
- COLEMAN, J.S. (1988): "Social Capital in the Creation of Human Capital", en *American Journal of Sociology*, núm. 94, págs. 95-120.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2003): *Las dimensiones regional y local en el establecimiento de nuevas formas de gobernanza en Europa*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Colección: Estudios del CDR; E-7/2002.
- CONSEJO DE EUROPA (1995): *La taille des communes l'efficacité et la participation des citoyens*, Estrasburgo.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *La temporalidad en el empleo en el sector público*, Madrid, Informe 3/2004.
- CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA (1999): *Informe-Memoria do Sector Público Local. Parte 2, 1998*, Santiago de Compostela.
 -(2002): *Conta Xeral das Entidades Locais (Exercicio 1999)*, Santiago de Compostela.
 -(2005): *Conta Xeral das Entidades Locais (Exercicio 2002)*, Santiago de Compostela.
- CRiado, J. I. (2001): *Internet en la Comunidad de Madrid. Un estudio comparativo de las páginas Web de los Ayuntamientos madrileños*, Madrid, Dirección General de Administración Local, Comunidad de Madrid.
 -(2004): *Construyendo la e-Administración Local*, Madrid, EuroGestión.
- CROUCH, C. (2004): *Posdemocracia*, Madrid, Taurus.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2003): *Funcionarios interinos y personal eventual: La provisionalidad y temporalidad en el empleo público*, Madrid.
- ECHEBARRÍA, K. (1993): *La Administración pública en la era del management (Reflexiones sobre una década de modernización administrativa)*, Universidad de Deusto, Tesis Doctoral (mimeografiada).
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2005): *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Barcelona, Bosch.
- FERRIS, J. (1993): *Iniciativas del Gobierno local para la prestación de servicios*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo: Gobierno y Administración Pública 0493.
- FONT, J. (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- FUNDACIÓN CAIXA GALICIA (2005): *A economía galega. Informe 2004*, A Coruña, Fundación Caixa Galicia.
- GARCÍA AZORÍN, P. (2005): *Análisis y evaluación de las páginas Web de los Ayuntamientos de más de 30.000 habitantes*, Madrid, La Web Municipal (en soporte Cdrom).
- GIL CALVO, E. (2005): "El capital social, motor de la participación ciudadana", en las jornadas celebradas por la Federación Española de Municipios y Provincias, "Cómo construir una ciudad participativa", Málaga, 5 a 7 de octubre, 15 páginas (mimeografiado).

- GOSS, S. (2001): *Making Local Governance Work*, Londres, Palgrave.
- HALL, Peter A. y TAYLOR, R.C.R. (1996): “Political Science and the Three New Institutionalism”, en *Political Studies*, núm. 44, 5, págs. 936-957.
- JORDANA, J. (2000): “Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?”, en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1, núm. 2, págs. 187-210.
- JOUVE, B. (2002): “Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipología”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 24, págs. 161-176.
- JUNQUERA GONZÁLEZ, J. (2004): “La reforma y modernización de la Administración local en España”, en VV.AA., *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 289-340.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2005): *Informe 2003 de la Situación de la Administración. Electrónica en el Sector Local de Andalucía*, Sevilla, Consejería de Gobernación, Dirección General de Administración Local.
- KOOIMAN, J. (dir.) (1993): *Modern governance. New government-society interactions*, Londres, SAGE.
- KOOIMAN, J. (2003): *Governing as Governance*, Londres, SAGE.
 –(2004): “Gobernar en gobernanza”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, págs. 171-194.
- KRASNER, S. (1994): “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, en *Comparative Politics*, núm. 21, págs. 66-94.
- LE GALÈS, P. (1995): “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 45, núm.1, págs. 57-95.
- MAHONEY, J. (2000): “Path Dependence in Historical Sociology”, en *Theory and Society*, 29 (4), págs. 507-548.
- MAP (2004): *Boletín del personal al servicio de las Administraciones públicas: Registro Central de Personal*, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1997): *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (2000): “Gobierno local y Pacto local (De las Medidas para el desarrollo del Gobierno local a los Pactos locales autonómicos)”, en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 25, mayo-agosto, págs. 53-138.
 –(2004a): “El asociacionismo local en Galicia: una respuesta al déficit municipal”, en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 37, maio-agosto, págs. 65-125.
 –(2004b): “Futuro e perspectivas do Goberno local en Galicia”, en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (dir.), *Os concellos galegos para o século XXI. Volumen I: Análise dunha reestructuración do territorio e do Goberno Local*, Universidade de Santiago de Compostela: Instituto de Estudos e Desenvolvemento de Galicia (IDEGA), págs. 423-543.
- MAS, D.; SALINAS, P. y VILALTA, M. (2006): *El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicio 2003*, Barcelona, Institut d' Economía de Barcelona, enero (informe consultado en <http://www.femp.es>)
- MAYNTZ, R. (2000): “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, noviembre.
 –(2001): “El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 21, págs 7-20.
- MORATA, F. (dir.) (2004): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.

- MOTA, F. (2002): “El capital social de las autonomías: ¿Explica el capital social por qué unas Comunidades autónomas funcionan mejor que otras?”, en SUBIRATS, J., y GALLEGO, R. (ed.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública en España*, Madrid, CIS, págs. 293-320.
- NAVARRO YÁÑEZ C.J. (2004): *Democracia local y gobernanza multi-nivel*, en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 noviembre de 2004, 19 páginas.
 –(2005): “Una propuesta para el análisis de la acción de los Gobiernos locales”, en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 128, págs. 161-177.
- NORTH, D.C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OLÍAS DE LIMA GETE, B. (2005): “Servicios públicos y gobernanza”, en *Sistema*, núm. 184-185, págs. 125-140.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994): *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (1998): *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Paidós.
- PARRADO, S.; LÖFFLER, E. y BOVAIRD, T. (2005): “Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 33, págs. 30-60.
- PETERS, B.G. (2001): “Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo”, en GOODIN, R. y KLINGEMANN, H.-D. (eds.), *Nuevo manual de Ciencia Política*, Madrid, Istmo, Vol. I, págs. 304-325.
 –(2003): *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa.
- PIERRE, J. (ed.) (2000): *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- PIERSON, P. (2000): “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, en *American Political Science Review*, Vol. 94, núm. 2, págs. 251-267.
- PUTNAM, R.; LEONARDI, R. y NANETTI, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- PUTNAM, R. (2001): “La comunidad próspera, El capital social y la vida pública, en *Zona Abierta* (monográfico sobre “Capital Social”), núm. 94/95, págs. 89-104.
- PUTNAM, R. (ed.) (2003): *El declive del capital social*, Barcelona, Círculo de Lectores.
- RAMIÓ MATAS, C. (2005): “Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial”, en *Sistema*, núm. 184-185, págs. 87-106.
- RHODES, R.A.W. (1996): “The New Governance: Governing Without Government,” *Political Studies*, núm. 44, págs. 652-667.
 –(1997a): “El institucionalismo”, en MARSH, D. y STOKER, G., *Teoría y métodos de la Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, págs. 53-67.
 –(1997b): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham-Philadelphia, Open University Press.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (dir.) (2004): *Os concellos galegos para o século XXI*. Volumen I: Análise dunha reestructuración do territorio e do Goberno Local, Universidade de Santiago de Compostela: Instituto de Estudos e Desenvolvemento de Galicia (IDEGA).

- ROTHSEIN, B. (2001): “Las instituciones políticas: una visión general”, en GOODIN, R. y KLINGEMANN, H.-D. (eds.), *Nuevo manual de Ciencia Política*, Madrid, Istmo, Vol. I, págs. 199-246.
- SALAMON, L. M. (2002): *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- SALVADOR SERNA, M. (2005): *Institucions i polítiques públiques en la gestió dels recursos humans de les Comunitats Autònomes*, Barcelona, Generalitat de Catalunya/ Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- SALVADOR, M. y otros (2000): *Els Ajuntaments de Catalunya à Internet*, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra.
- STEURER, R. (2004): *Strategic Public Management as Holistic Approach to Policy Integration*, Paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies–Interlinkages and Policy Integration http://www.fuberlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/steurer_f.pdf (Consulta: 6 de agosto de 2005).
- STOKER, G. (1998): “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 155, marzo, <http://www.unesco.org/issj/rics155/stokerspa.html#gstle> (Consulta: 15 de junio de 2001).
- STOKER, G. (ed.) (1999): *The New Management of British Local Governance*, Londres, Macmillan.
- SUBIRATS, J. y otros (2001): *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Barcelona, Generalitat de Catalunya/Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- SUBIRATS, J. (coord.) (2002): *Redes, territorios y gobierno*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- TORCAL, M. y MONTERO, J. R. (2000): “La formación y consecuencias del capital social en España”, en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1, núm. 2, págs. 79-121.
- UNIÓN EUROPEA. COMISIÓN (2001): *La gobernanza europea: Libro Blanco*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- VALLÈS, J.M. y BRUGUÉ, Q. (2003): *Polítics locals: preparant el futur*, Barcelona, Mediterrània.
- VANACLOCHA BELLVER, F.J. (1997): “Identidad de los Gobiernos locales y reforma electoral”, en ALBA TERCEDOR, C. y VANACLOCHA BELLVER, F.J. (eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid/BOE, págs. 275-299.
- VARELA ÁLVAREZ, E.J. y BASCUAS JARDÓN, X.C. (2003): “A xestión municipal galega”, en *Revista Galega de Ciencias Sociais*, núm.2, págs. 35-36.

DOCUMENTOS DE TRABAJO YA PUBLICADOS.

ÁREA DE ANÁLISE ECONÓMICA

31. EMISSIONS PERMITS MARKETS AND DOMINANT FIRMS (Manel Antelo and Lluís Bru)
32. COMERCIO INTRAINDUSTRIAL EN BIENES QUE DIFIEREN EN CALIDAD AMBIENTAL. EFECTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL Y DE LA POLÍTICA COMERCIAL (Dolores Riveiro García)
33. LA TASA DE CRECIMIENTO COMPATIBLE CON EL EQUILIBRIO EXTERNO Y LAS COMPONENTES DE LA DEMANDA INTERNA: UN TEST PARA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. (Belén Fernández Castro)
34. POLÍTICA ESTRATÉGICA DE EXPORTACIÓN EN PRESENCIA DE REGULACIÓN AMBIENTAL (Dolores Riveiro)
35. REGIONAL UNEMPLOYMENT IN SPAIN: DISPARITIES, BUSINESS CYCLE AND WAGE SETTING (Roberto Bande, Melchor Fernández e Víctor Montuenga)
36. The Redistributive Role of Non-profit Organizations (Giovanni Cerulli)

ÁREA DE ECONOMÍA APLICADA

19. THE EVOLUTION OF INSTITUTIONS AND STATE GOVERNING PUBLIC CHOICE IN THE SECOND HALF OF TWENTIETH-CENTURY SPAIN (Gonzalo Caballero Miguez)
20. A CALIDADE DE VIDA COMO FACTOR DE DESENVOLVEMENTO RURAL. UNHA APLICACIÓN Á COMARCA DO EUME. (Gonzalo Rodríguez Rodríguez)
21. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA Y DESARROLLO DEL TURISMO EN LA "COSTA DA MORTE". (Begoña Besteiro Rodríguez)
22. OS SERVIZOS A EMPRESAS INTENSIVOS EN COÑECEMENTO NAS REXIÓNS PERIFÉRICAS: CRECEMENTO NUN CONTEXTO DE DEPENDENCIA EXTERNA? (Manuel González López)
23. O PAPEL DA EMPRESA PÚBLICA NA INNOVACIÓN: UNHA APROXIMACIÓN Á EXPERIENCIA ESPAÑOLA (Carmela Sánchez Carreira)

ÁREA DE HISTORIA

11. GALICIA NOS TEMPOS DE MEDO E FAME: AUTOARQUÍA, SOCIEDADE E MERCADO NEGRO NO PRIMEIRO FRANQUISMO, 1936-1959. (Raúl Soutelo Vázquez)
12. ORGANIZACIÓN E MOBILIZACIÓN DOS TRABALLADORES DURANTE O FRANQUISMO. A FOLGA XERAL DE VIGO DO ANO 1972. (Mario Domínguez Cabaleiro - José Gómez Alén - Pedro Lago Peñas - Víctor Santidrián Arias)
13. EN TORNO Ó ELDUAYENISMO: REFLEXIÓNS SOBRE A POLÍTICA CLIENTELISTA NA PROVINCIA DE PONTEVEDRA. 1856-1879. (Felipe Castro Pérez)
14. AS ESTADÍSTICAS PARA O ESTUDIO DA AGRICULTURA GALEGA NO PRIMEIRO TERCIO DO SÉCULO XX. ANÁLISE CRÍTICA. (David Soto Fernández)
15. INNOVACIÓN TECNOLÓXICA NA AGRICULTURA GALEGA (Antom Santos - Pablo Jacobo Durán García - Antonio Miguez Macho)

ÁREA DE XEOGRAFÍA

14. A EVOLUCIÓN DA ESTRUCTURA FAMILIAR NO MARCO DA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA NUN CONCELLO RURAL GALEGO. O CASO DE CABANA DE BERGANTIÑOS. (Rocío Romar Roel)
15. A CALIDADE DE VIDA NA CIDADE HISTÓRICA DE SANTIAGO DE COMPOSTELA. INTRODUCCIÓN Ó MARCO CONCEPTUAL E ANÁLISE DE CASO A PARTIR DOS INDICADORES DE EDUCACIÓN E VIVENDA. (Xosé Carlos Macía Arce)
16. APROXIMACIÓN AOS PROBLEMAS DE DELIMITACIÓN TERRITORIAL DUNHA DENOMINACIÓN DE ORIXE: O EXEMPLO DA D.O. ARZÚA-ULLOA. (R. C. Lois González, Xosé A. Armesto López, Alfonso Ribas Álvarez e Xacobe Domínguez Pedreira)
17. LOS ESPACIOS VERDES URBANOS EN A CORUÑA. (Román Sanz Freire)
18. "TOWARDS A NEW MODEL FOR THE EVOLUTION OF TOURISM DESTINATIONS. THE EXAMPLE OF THE "UNIVERSAL'S PORT AVENTURA" IN SALOU, TARRAGONA." (Martin Scheer)

XORNADAS DO IDEGA

3. AS PRESTACIÓNS POR DESEMPREGO A DEBATE (Santiago Lago Peñas, Rosa María Verdugo Matés)
4. INTERNET I EDUCACIÓN. I XORNADAS SINDUR (Carlos Ferrás Sexto)
5. RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: A SUA PROBLEMÁTICA E A SUA GESTIÓN (Marcos Lodeiro Pose, Rosa María Verdugo Matés)
6. CINEMA E INMIGRACIÓN (Cineclube Compostela, Rosa María Verdugo Matés e Rubén C. Lois González)
7. NOVAS TECNOLOXÍAS E ECONOMÍA CULTURAL. II Xornadas SINDUR (Carlos Ferrás Sexto)

EDICIÓN ELECTRÓNICA

Tódolos documentos de traballo pódense descargar libremente da páxina web do instituto (<http://idegaweb.usc.es>)