

# Ei Atlántico

**Gobernos/vernos e Administracións/ções Locais  
na Eurorexión/região Galicia/Galiza-Norte de Portugal**

Enrique José Varela Álvarez

José Luis Méndez Romeu

Argimiro Rojo Salgado

Nuno Quental

Miguel Angelo Vilela Rodrigues

Joaquim Filipe Ferraz E. de Araújo

Hugo Marco Consciência Silvestre

Guillermo Márquez Cruz

Álvaro Xosé López Mira



---

**Governos e Administracións Locais  
na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal**

---

*Governos e Administrações Locais  
na Eurorregião Galicia-Norte de Portugal*

---

**CONSELLO DE REDACCIÓN E COMITÉ CIENTÍFICO DA REVISTA  
Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal**

**Director**

Enrique José Varela Álvarez

**Consello de Redacción**

*Luis Domínguez Castro*

Profesor Titular de Historia Contemporánea da Universidade de Vigo.

*José Alberto Río Fernández*

Catedrático de Xeografía da Universidade de Porto.

*Luis Ramos*

Profesor de Xeografía da Universidade de Trás-Os-Montes e Alto Douro, Vila Real.

*Andrés Faiña Medín*

Catedrático de Análisis Económico e Org. de Empresas da Universidade da Coruña.

*Manuel Castro Cotón*

Catedrático de Economía Financeira e Cont. da Univ. de Santiago de Compostela.

*Joaquim Filipe Araújo*

Profesor Auxiliar de Ciencia da Administración da Universidad de Minho.

*Argimiro Rojo Salgado*

Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo.

*Enrique José Varela Álvarez*

Profesor da Área de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo.

**Comité Científico**

*Carlos Molina del Pozo*

Profesor Titular de Dereito Administrativo da Universidade de Alcalá e Catedrático  
Ad personam Jean Monnet de Dereito Comunitario

*Luis Braga da Cruz*

Engº, Catedrático Convidado, Deputado na Assembleia da República

*Fernando Brandão Alves*

Arqº, Asociado na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

*Maria Encarnação Beltrão Sposito*

Geógrafa, Titular da UNESP, Universidade do Estado de São Paulo

*Francesc Morata*

Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universitat Autònoma de  
Barcelona e Director do Institut Universitari d'Estudis Europeus, UAB

*Guillermo Márquez Cruz*

Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago

*Ramón Bouzas Lorenz*

Profesor Titular de Ciencia Política e da Admon da Univ. de Santiago de Compostela

*Xabier A. Olariaga*

Catedrático de Economía Aplicada da Universidade de Santiago de Compostela

*José Manuel Moreira*

Professor Asociado da Universidade de Aveiro coordenador do Mestrado em  
"Gestão Pública" da Secção Autónoma de Ciências Soc., Jurídicas e Políticas da UA

*Geert Bouckaert*

Director of Public Management Institute, Department of Political Sciences,  
Katholieke Universiteit Leuven

*Ademais dos integrantes do Consello de Redacción xa referidos*

## Editorial

---

De la Revista de Pensamento do Eixo Atlántico a la publicación:  
Eixo Atlántico Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal (Nova Época)  
*Enrique José Varela Álvarez* .....VII

## Estudo Monográfico

O debate metropolitano en Galicia e o Norte de Portugal / *O debate metropolitano em Galicia e o Norte de Portugal*

---

Grandes cidades en Galicia  
*José Luis Méndez Romeu* ..... 3

Una Aproximación Conceptual al Fenómeno Metropolitano (ante el horizonte del Area Metropolitana de Vigo)  
*Argimiro Rojo Salgado* ..... 5

Um Sistema de Governança para a Grande Área Metropolitana do Porto  
*Nuno Quental* ..... 19

¿Diputaciones versus Áreas Metropolitanas?. El Falso Debate sobre las Entidades Supralocales en Galicia  
*Enrique José Varela Álvarez* ..... 35

## Experiencias y Casos

Da Administrazón ao Goberno Local: Estudo de casos para a mellora do goberno e a xestión local / *Da Administração ao Governo Local: Estudo de casos para a mellora do goberno e a gestão local*

---

A Nova Gestão Pública na Administração Local: O caso do Noroeste de Portugal  
*Miguel Angelo Vilela Rodrigues e Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo* ..... 59

A Decisão Autárquica para a Privatização no Sector das Águas: Comparação de Dois Estudos de Caso  
*Hugo Marco Consciência Silvestre* ..... 81

La Producción Normativa Local en los Concellos de Galicia  
*Guillermo Márquez Cruz* ..... 99

O Xen Democrático na Futura Lexislación Local Galega  
*Álvaro Xosé López Mira* ..... 129

## Noticias e Informacións Eurorrexionais / Novas e Informaçoes Euro-regionais

Programas de formación transfronteiriza / *Programas de formação transfronteiriza*

---

Iº Master en Políticas Comunitarias, Desenvolvemento e Cooperación Transfronteiriza (Novembro 2006 - Xullo 2007), título propio da Univ. de Vigo ..... 139

Curso de Especialización en Estratexias de Desenvolvemento Eurorrexional (Experiencia Piloto, Curso 2006-2007), Fundación Centro de Estudos Eurorrexionais Galicia-Norte de Portugal (CEER) . . . . .	141
---	-----

---

## Editorial

Da Revista de Pensamento do Eixo Atlántico á publicación  
Eixo Atlántico Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal  
(Nova Época)

*Da Revista de Pensamento do Eixo Atlântico á publicação  
Eixo Atlântico Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal  
(Nova Época)*

---





Enrique José Varela Álvarez

Director de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*

EDITORIAL

El número 9 de la publicación periódica del Eixo Atlántico ya está a disposición de los técnicos y electos locales gallegos y portugueses. Esto no debería ser una novedad dada la trayectoria de la Revista y su puntualidad en la aparición de sucesivas ediciones que se remontan al año 2001. Lo que podría parecer obvio y fácil, llevar seis años publicando uno o dos números anuales sobre cuestiones local-regionales y transfronterizas, no lo es sino todo lo contrario; requiere de un esfuerzo de coordinación, implicación e imaginación que otras organizaciones de investigación más consolidadas y con más recursos que el Eixo Atlántico han abordado con escaso éxito. Sin duda, el mérito más destacado de esta publicación que el lector encuentra en sus manos es el de la ilusión de su equipo de gestión técnica y científica. Ilusión que se renueva en cada número y que ha llevado al Eixo Atlántico a tomar una relevante decisión a finales de 2005: crear una estructura científica que intente otorgar el verdadero valor a una publicación; que sus contribuciones sean relevantes para todos aquellos que están interesados en los Concellos del Eixo Atlántico, fruto de una reflexión madura y oportuna técnicamente sobre aspectos relacionados con su gestión interna, sobre sus formas de gobierno, sobre el diseño e implementación (incluso en la evaluación) de las políticas públicas locales que se pongan en marcha, por supuesto, sobre su coordinación con la red de gobiernos estatales-regionales y comunitarios.

Así, partir de enero de 2006 la *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico* pasa a convertirse en la publicación *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, nuevo nombre para los mismos destinatarios (Concellos del Eixo Atlántico) pero con un renovado soporte técnico, científico, de contenidos y diseño.

Desde principios de este año se crea el Consello de Redacción de la Revista encargado de diseñar la nueva estructura de la publicación, de proponer contenidos y de revisar la oportunidad y calidad de los mismos, integrado por representantes académicos de las seis Universidades que conforman el espacio transfronterizo gallego-portugués: Vigo, Santiago, A Coruña, Minho, Porto y Trás-Os-Montes y Alto Douro (UTAD). El Consello de Redacción tiene además la misión implícita de abrir los contenidos de la Revista a todos aquellos electos y técnicos locales gallegos y portugueses que tengan algo que aportar para la mejora del conocimiento del municipalismo en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, igualmente a todos aquellos académicos y profesionales que en Galicia, en Portugal, en España o en cualquier otro Estado miembro que integre la Unión Europea, entienda que su trabajo sobre aspectos, casos, buenas prácticas o reflexiones locales puedan resultar útiles de alguna forma a la labor que desarrollan los Concellos en nuestro espacio transfronterizo.

El primero de los pasos dados por el Consello de Redacción fue la propuesta de creación de un Comité Científico que amplie la red y por consiguiente la visualización territorial de la Revista, que nos transporte más allá de los límites transfronterizos y nos ponga en contacto directo con el resto de Portugal, España y Europa, dotándola de un carácter *vivo*, que pueda ampliarse en la medida que resulte de interés a la mejora del conocimiento de los Concellos del Eixo Atlántico. En el Comité Científico de la Revista están representados, hasta la fecha, todos los miembros del Consello de Redacción además de investigadores de las Universidades de Alcalá de Henares, Porto, Sao Paulo, Autónoma de Barcelona, Santiago de Compostela, Aveiro y Katholieke Universiteit Leuven (Bélgica).

Otro logro conseguido en estos meses, y que el lector podrá comprobar a través de los contenidos de la publicación *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, está relacionado con su estructura y formato. Partiendo de la realidad vivida por la *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, y reconociendo como enorme el mérito haber mantenido y mejorado una publicación de estas características, el Consello de Redacción estimó necesario reformular la disposición de sus contenidos con el fin de orientarla hacia los nue-

vos retos que entendemos deben asumir los Concellos del Eixo en el reciente marco comunitario de ampliación y de perspectivas financieras. Así propuso la división de la publicación en tres grandes apartados: *Estudios Monográficos*, *Experiencias y Casos*, y *Noticias e Informaciones Eurorregionales*, desde los cuales poder realizar estudios aplicados, mostrar buenas prácticas, reflexionar sobre cuestiones generales de gobierno y administración local y regional, y aportar informaciones relevantes sobre aspectos comunitarios y eurorregionales de otros territorios más allá del limes gallego y portugués.

Finalmente, y por lo que tiene que ver con la visión de *Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, no podemos dejar de comentar aquellos otros aspectos más formales de publicación, pero no menos importantes. Hablamos del rediseño de su interior (no nos atrevimos con la portada puesto que consideramos de lo más acertada su propuesta y su general conocimiento) siguiendo parámetros de publicaciones periódicas internacionales y donde incluimos los nombres de los integrantes del Consello de Redacción, del Comité Científico, la identificación de la Revista en su pie de página, los títulos de números anteriores y la propuesta de nuevo número, así como las Normas Publicación, necesarias para poder conocer las posibilidades reales de colaborar con la Revista y que aparecen recogidas al final de este número para general conocimiento de los interesados.

Con todo este trabajo previo, y reunido el Consello de Redacción, se aprobó recientemente el contenido del número 9 de *Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* (Nueva Época, Enero-Junio, 2006) titulada *Gobernos e Administracións Locais en Galicia e Portugal*, dedicada a abordar cuestiones clave relacionadas con la eficacia, la democracia y la gobernanza local, y a reflexionar sobre el actual debate del fenómeno metropolitano en Galicia y Portugal. Así este número lo abre D. José Luis Méndez Romeu (Conseleiro de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza de la Xunta de Galicia), que realiza una reflexión comprometida sobre el papel de las grandes ciudades en Galicia y su posición ante las figuras territoriales tradicionales y novedosas del institucionalismo local. Continúan el debate las contribuciones de los profesores Argimiro Rojo Salgado, Nuno Quental y Enrique Varela que

situían dentro del apartado *Estudo Monográfico* la problemática de las Áreas Metropolitanas en el espacio transfronterizo, sus realidades normativas, su ubicación en la red local provincial, pero también sus oportunidades en clave de gobernanza, las posibilidades que esta *non nata* institución local aportará en Galicia, y la realidad que vive su reformulación en Portugal (especialmente centrados en los casos de Vigo y Porto). Igualmente interesantes son los estudios de caso que se recogen en el apartado *Experiencias y Casos* donde se muestra la dinamicidad de la gestión y el gobierno local a uno y otro lado de la frontera miñota. Las contribuciones en forma de trabajos de investigación de Vilela Rodrigues y Ferraz Esteves de Araújo sobre la Nueva Gestión Pública en los Concellos del Noroeste de Portugal, el análisis realizado desde el neoinstitucionalismo por Consciência Silvestre sobre la privatización de servicios locales esenciales para los vecinos, el estudio innovador que Márquez Cruz ha desarrollado sobre la capacidad normativa local en Galicia, y las reflexiones singulares y de profundo calado en debate actual sobre el modelo electoral local en Galicia que propone López Mira, dan sentido a todo aquello que propugnamos desde este nuevo enfoque de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*: reflexión académica, mejora del conocimiento técnico, estudios de casos, buenas prácticas en materias de gestión y gobierno local, no sólo en los Concellos del Eixo sino en todos aquellos otros que nos aporten luz, una nueva visión, más información en definitiva para seguir gestionando lo local en lo global. Finalmente, proponemos un último apartado, *Noticias e Informacions Eurorrexionais*, en el que tienen cabida informaciones relevantes sobre actividades, cursos, noticias sobre los Gobiernos Locales en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal así como en otras Eurorregiones que realicen actividades interesantes para nuestro espacio transfronterizo; en esta ocasión ofrecemos información sobre un Master organizado por la Universidade de Vigo en materia de cooperación transfronteriza (*I Master en Políticas Comunitarias, Desenvolvemento e Cooperación Transfronteriza, 2006-2007*)), así como un curso de Especialización organizado por el CEER para el próximo curso académico (*Curso de Especialización en Estratexias de Desenvolvemento Eurorrexional*).

Deseamos concluir la presentación de esta Nueva Época de *Eixo Atlánti-*

co. *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* dando las gracias a todos los miembros del Consello de Redacción de la Revista, al personal técnico del Eixo en Vigo y Porto, y a su Secretario Xeral por el respaldo y apoyo sin fisuras al nuevo proyecto de publicación. Aprovechamos para ofrecer el nuevo número (10, Julio-Diciembre, 2006: *Desenvolvemento Sustentable e Territorio na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*), a modo de renovado espacio de reflexión, debate y difusión, a todos aquellos interesados en aportar colaboraciones, además de sugerencias que redunden en la mejora de la Revista. Sólo así es posible mantener viva la ilusión de seguir construyendo desde lo local el espacio de convivencia llamado Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal



---

## Estudo Monográfico

O debate metropolitano en Galicia e Norte de Portugal

*O debate metropolitano em Galicia e Norte de Portugal*

---



*José Luis Méndez Romeu*

**Conselleiro de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza  
(Xunta de Galicia)**

A rápida evolución demográfica da sociedade galega ten producido en pouco máis de dúas décadas, un país urbano, cun forte liderato das sete grandes cidades cada vez máis conformadas da dinámica económica, social e cultural. O seu carón dúas dúas de concellos medianos entre 20.000 e 50.000 habitantes artellan o resto da oferta de servizos e da infraestrutura económica.

Dos 2,7 millóns de residentes galegos, arredor dun millón viven nas sete grandes cidades e medio millón mais nas súas áreas de influencia, e o proceso continua e mesmo estase acelerando. Dun total de 315 concellos, máis de douscentos sofren regresión demográfica, envellecemento e perda de peso económico sen perspectivas de cambio de tendencia.

Son as cidades os territorios máis activos fiscalmente, que xeran e invisten máis recursos, mentres a meirande parte das estruturas municipais de Galicia teñen febleza financeira e dependencia elevada doutras Administracións.

A estrutura administrativa local, herdada dun tempo xa lonxano, cunha actividade fundamentalmente agraria e deseñada para ofrecer algúns servizos de proximidade, non facilita dar resposta axeitada ás necesidades das sete cidades e das súas áreas de influencia. Transporte de proximidade, redes de abastecemento e de saneamento, recollida e tratamento de residuos, planificación de infraestruturas e usos do solo, etc., son problemas que esixen un marco de xestión específico. Os cidadáns das grandes urbes viven nun concello, traballan ou estudan noutro e necesitan solucións acordes ó nivel das demandas.

Certamente as Deputacións Provinciais non foron quen a cubrir esa demanda, quizais porque seguen ancoradas nunha visión do territorio supera-

da historicamente pero tamén pola paulatina superación da provincia como espazo de organización de servizos.

A tendencia en España e noutros países é a creación de estruturas de xestión, de baixo perfil político, para a organización e prestación dos servizos públicos supralocais. Así ocorre en Barcelona e Valencia por exemplo.

As propostas que as veces se propoñen en Galicia, de creación de estruturas metropolitanas políticas, en clara confrontación cos poderes locais, provinciais ou autonómicos, están abocadas ó fracaso como amosa a experiencia doutras países ou doutras Comunidades (País Vasco, Madrid, Cataluña, Valencia), sen esquece-lo custo que supoña crear novas institucións coas súas burocracias e inevitables fontes financeiras propias.

Como en tantos ámbitos en Galicia non deberíamos repetir erros contrastados noutros territorios, senón saltar etapas e optar polos modelos vixentes nos lugares máis desenvolto de Europa.

**UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL FENÓMENO METROPOLITANO**  
(Ante el horizonte del Área Metropolitana de Vigo)

*Argimiro Rojo Salgado*  
Catedrático de Ciencia Política  
y de la Administración de la Universidad de Vigo

UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL FENÓMENO METROPOLITANO

**Índice:** 1. Introducción; 2. Análisis contextual del fenómeno metropolitano; 3. Una aproximación al concepto de AM; 4. El Area Metropolitana: ese espacio común e integrado que funciona en red; 5. Las condiciones del éxito; 6. La buena gobernanza metropolitana; 7. Conclusión. Bibliografía.

### 1. Introducción

►► Asistimos en la época actual a nuevas formas de existir y de habitar, la humanidad se encamina hacia un mundo de urbanización generalizada, y tanto las ciudades como las sociedades en general están experimentando en los umbrales de este nuevo milenio una profunda transformación estructural. En este orden de cosas, los procesos metropolitanos constituyen un fenómeno consustancial con nuestras sociedades y la expresión más genuina de la forma contemporánea de la urbanización.

Vigo pondrá en marcha en los próximos meses la primera Área Metropolitana (AM) de Galicia. Tras varios años de estudios, consultas y deliberaciones ha sido posible elaborar un proyecto de ley que es objeto ya de tramitación parlamentaria y que, según las previsiones, pronto podrá convertirse en norma de obligado cumplimiento. Según el proyecto presentado, se justifica la creación de este organismo en la necesidad de articular el desarrollo socioeconómico de Galicia en torno a los grandes núcleos de población, principalmente aquellos situados en el litoral, algo que se hace especialmente patente en el caso de Vigo y municipios de su entorno, entre los que existe toda una red de relaciones geográficas, socioeconómicas y humanas.

Vigo será la capital y sede permanente del ente supramunicipal, que contará con sus propios órganos de gobierno (Consejo metropolitano, Comisión de gobierno, Presidente, Director general, Delegado de la Xunta, Comité de concertación...), y del que formarán parte otros trece municipios comprendidos dentro del área de influencia viguesa (Baiona, Cangas, Fornelos de Montes, Gondomar, Mos, Moaña, O Porriño, Nigrán, Pazos de Borbén, Redondela, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño y Soutomayor). El ente metropolitano podrá asumir competencias de la Xunta, de la Diputación y de los propios municipios, tales como abastecimiento de agua, tratamiento de residuos y puntos limpios, transporte, promoción económica, empleo, turismo, ordenación urbanística y planificación de infraestructuras.

Si pretendemos entender una parte importante de nuestra actual realidad social, económica y territorial, es preciso adentrarse y analizar este nuevo escenario en el que Vigo y los municipios de su entorno están a punto de hacerse presentes, adecuándose así a uno de los estándares mundiales actuales. Esta es, pues, la finalidad de esta exposición: intentar una breve aproximación, desde las categorías de la ciencia política, a esta nueva expresión de la fenomenología urbana llamada Área Metropolitana.

## 2. Análisis contextual del fenómeno metropolitano

Antes de adentrarme en el análisis del fenómeno metropolitano considero de interés efectuar algunas reflexiones previas en las que se dé cuenta de algunas realidades contextuales que se pueden considerar explicativas y condicionantes a la vez del tema objeto de esta exposición. No se puede abordar el estudio del Área Metropolitana (AM) ignorando no sólo el contexto institucional general del que forma parte, sino también otras realidades y dinámicas que desde hace décadas vienen incidiendo en la estructura de nuestras organizaciones (públicas y privadas) y en el conjunto de la sociedad.

En primer lugar, y cuando hablamos de Áreas Metropolitanas (AMs), debemos caer en la cuenta de que nos estamos situando dentro de ese gran universo político-institucional llamado Administración Local, entendida como un

conglomerado de instituciones representativas y prestadoras de servicios de naturaleza y origen diversos, y que desempeñan roles igualmente diferenciados en el conjunto del sistema político. De lo anterior se deduce que las administraciones locales tienen substancialmente una doble naturaleza: son organizaciones prestadoras de servicios y son, también, instituciones de carácter político-representativo, lo que aconseja abordar su estudio desde una perspectiva holística y global, como un todo, poniendo de relieve esa íntima e indisoluble relación existente entre las funciones que desempeñan como entidades representativas y como provisoras de servicios sociales.

El sistema local español se caracteriza por la existencia de una pluralidad de Administraciones que desempeñan papeles diversos y que cuentan, a la vez, con una base territorial diferente. En efecto, además de los municipios, provincias e islas, reconocidos por la Constitución, hay que hacer mención de otras entidades tanto supramunicipales (comarcas, mancomunidades, áreas metropolitanas), que pretenden superar ciertas carencias en la prestación de servicios, como inframunicipales, las llamadas Administraciones locales menores (concejos, parroquias, aldeas, pedanías), de carácter marginal desde la perspectiva de la prestación de servicios, aunque cuantitativamente importantes.

El conjunto de estas Administraciones, consideradas como un instrumento de relación de los poderes públicos con la sociedad a la que sirven, se ven obligadas a efectuar un ejercicio permanente de adaptación como consecuencia del impacto producido por una serie de transformaciones que se vienen produciendo tanto en el interior de nuestras comunidades políticas como en el conjunto de la sociedad internacional (instauración de un modelo de Estado de bienestar en nuestra Constitución, lo que supone la existencia de un amplio sector público comprometido en la producción y prestación de bienes y servicios; consolidación del Estado autonómico, con los consiguientes procesos de descentralización y desconcentración; integración en una realidad supranacional llamada UE; auge de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, con la consiguiente intensificación de los procesos de cooperación transfronteriza; globalización, sinónimo de interdependencia, interpenetración y acción a distancia, lo que supone no sólo el debilitamiento de la idea y rea-

lidad del Estado-nación sino también la aparición de un mercado global sometido a las reglas de la competencia). Todos estos fenómenos están impactando directamente en la estructura y modos de actuación tradicional de nuestras Administraciones, obligándolas a resituarse y redimensionarse. Y es en este contexto donde ha de enmarcarse la aparición y proliferación del fenómeno que nos ocupa: las Areas Metropolitanas.

### 3. Una aproximación al concepto de AM

A la hora de definir el AM uno se encuentra con la dificultad derivada de la amplitud de significados y contenidos que dicho término encierra, siendo en algunos casos confundida con otras realidades afines (megalópolis, metrópolis, urbanización/contraurbanización, conurbación, etc.), con las que aun compartiendo importantes elementos no son en modo alguno asimilables. Es preciso, pues, aportar un poco de claridad y precisión conceptual, señalando que con el término “área metropolitana” estamos designando un núcleo grande de población, junto con comunidades adyacentes que tienen un grado alto de integración económica y social con ese núcleo. En cierto modo la expresión “área metropolitana” surge cuando el enunciado “ciudad” deja de ser equivalente a urbano, siendo necesario entonces encontrar otro que diera cuenta de las áreas urbanizadas en torno de la ciudad central.

La definición de AM está relacionada con la tipología establecida en los años 60 del pasado siglo por el *Bureau of Census* norteamericano y la conocida sigla SMSA (*Standard Metropolitan Statistical Area*), la cual constituye un índice mediante el cual era posible clasificar ciertas áreas urbanas en función de su tamaño, población, densidad y actividad económica, y con una organización espacial que incluye el núcleo central y otra serie de núcleos comprendidos dentro de su primera corona exterior y vinculados estrechamente a aquél por los desplazamientos pendulares diarios. El concepto de FUR (*Functional Urban Region*), de elaboración más reciente, es más inclusivo y amplía considerablemente el número de municipios pertenecientes al AM, utilizando para ello criterios de funcionalidad.

Los criterios utilizados a la hora de identificar y definir un AM han ido evolucionando a lo largo del tiempo. En la tradición estadounidense, por ejemplo, ha prevalecido la definición de las AMs en función de criterios poblacionales, proximidad física, integración y actividad económica, tratándose en consecuencia de uno o más municipios contiguos, integrados económica y socialmente, y contando al menos uno de ellos con una población mínima de 50.000 habitantes. En la tradición europea, y pese a que la definición de AM es menos clara, entre otras razones debido a la variedad de circunscripciones y entes administrativos existentes relativos al ámbito local, puede afirmarse, no obstante, que tanto el criterio económico como el poblacional han estado siempre presentes, además de la noción de gravitación respecto a un centro de actividad principal. Así, pues, es posible identificar en el tema de las AMs ciertos indicadores y requisitos comunes que están presentes en toda la literatura relativa a la existencia de las mismas, a saber, dimensión (siendo la población el indicador primordial), carácter urbano (con referencia a la densidad de población y a la composición de la población activa), morfología (ámbitos espaciales continuos y cerrados) y, finalmente, integración e interdependencia (interrelaciones funcionales, movilidad residencia/trabajo, así como otros indicadores, constituyen la condición necesaria para que puedan darse procesos metropolitanos).

En España, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (1985) define a las AMs como entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. La Ley de Administración Local de Galicia (1997), que por cierto sólo prevé la creación de dichas áreas en Vigo y en A Coruña, entiende como AMs las entidades integradas por municipios de grandes aglomeraciones urbanas y con fuertes vínculos, cuyo propósito es prestar servicios comunes a los ciudadanos para hacerlos más efectivos. Las AMs, consiguientemente, están integradas por entidades locales entre cuyos núcleos se generan vinculaciones económicas y sociales, especializaciones e interdependencias, debilidades y fortalezas, amenazas y también oportunidades que superan las fronteras y capacidades municipales y, por eso

mismo, hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios, obras y actuaciones.

Estamos, por tanto, ante grandes aglomeraciones urbanas desplegadas en áreas que abarcan varios términos municipales, entre los que existen importantes vinculaciones económicas y sociales derivadas, a su vez, de problemas e intereses comunes que exigen una gestión conjunta, capaz de planificar y prestar unos servicios comunes dentro del espacio metropolitano. Así, pues, expresiones como espacio metropolitano, aglomeración urbana, gran urbe o la que suele ser de uso más frecuente, área metropolitana, aluden a un mismo fenómeno y realidad: la concentración de la población en unos ámbitos territoriales caracterizados por un constante movimiento de flujos e intercambios entre los lugares de residencia, trabajo y ocio de la población que los habita.

#### **4. El Area Metropolitana: ese espacio común e integrado que funciona en red**

De esta descripción efectuada acerca de la realidad metropolitana se desprende manifiestamente cuál es la naturaleza, significado y atributos de la misma. En efecto, el fenómeno metropolitano responde a la necesidad imperiosa de dar forma y contenido a una idea y percepción de nuestra ciudadanía: la ciudad trasciende y va más allá de la ciudad, se desborda hacia su entorno, por lo que se impone la integración y la cooperación, funcionar en red, red de ciudades coordinadas y compenetradas. Es el siglo de las redes y de los nodos, y el AM ha de entenderse como un sistema o una red, de geometría variable, articulado por nodos, puntos fuertes de centralidad, definidos por su accesibilidad. Se trata de un espacio de integración y de relación, de un sistema donde interactúan partes interdependientes; de una ciudad común y un medio natural donde se concentran las actividades económicas y donde se van generando potentes sinergias producidas como consecuencia de la articulación de la acción conjunta y coordinada de diferentes actores interdependientes (movimientos ciudadanos, empresas, instituciones, formaciones políticas, sindicatos, asociaciones vecinales, medios de comunicación, universidad, elites locales, etc.)

En cuanto fenómeno territorial, el AM supera y desborda a la ciudad misma y representa la culminación de un proceso de crecimiento urbano iniciado con la revolución industrial. En la actualidad, el hecho metropolitano es una realidad generalizada en todo el planeta, estando presente en los cinco continentes, y afectando cada vez más a un mayor número de territorios y poblaciones. En la Unión Europea, por ejemplo, el 70% de la población reside actualmente en AMs, y el futuro se presenta claramente favorable para las mismas. Todo ello se sustenta en una percepción, cada vez más compartida, y según la cual unas AMs bien organizadas y con una gobernanza eficaz, constituyen la gran oportunidad para el nuevo siglo XXI en términos de calidad de vida y creación de riqueza; y ello porque las AMs permiten gestionar mejor la sostenibilidad, hacen posible una economía de aglomeración, integran y coordinan la pluralidad y la diversidad, y consiguen, en definitiva, que a través de la colaboración y coordinación se puedan aprovechar y potenciar hasta alcanzar rendimientos óptimos las oportunidades existentes, en lugar de truncarlas como consecuencia de una competencia feroz y encarnizada entre núcleos urbanos rivales y antagonistas.

### 5. Las condiciones del éxito

Pero para que la gran urbe metropolitana sea realmente viable y competitiva en la era de la globalización, y sea, al mismo tiempo, una auténtica realidad económica, social y funcional, un sistema y una red, la ciudad común, más allá de la simple yuxtaposición de centros densificados y de áreas especializadas social y funcionalmente; para que, en definitiva, se convierta en ese gran espacio optimizador de sinergias, el AM requiere de unas condiciones y requisitos que conviene destacar, tales como accesibilidad, movilidad, comunicación, plataformas competitivas para sus actividades económicas, cualificación de sus recursos humanos, promoción de su imagen y presencia internacional y, por supuesto, una buena gobernanza basada en reglas y estructuras organizativas democráticas y operativas a la vez. Por razones de espacio he de limitarme a un breve comentario en torno a algunas de estas variables, posponiendo para una ulterior ocasión un análisis más profundo y extenso.

La comunicación constituye una de las características y retos principales de la nueva metrópolis, y uno de los requisitos fundamentales tanto para el buen funcionamiento de la misma como para poder alcanzar la competitividad deseada en la era de la globalización; una comunicación que ha de alcanzar su grado óptimo tanto de cara al exterior (de ahí la importancia que ha de otorgarse a las nuevas estructuras viarias y de ferrocarril, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, informatización en procesos y estructuras, centros de convenciones y congresos, ferias y exposiciones, etc.) como de cara al interior, teniendo en cuenta que el AM es al fin y el cabo un sistema interdependiente y entrelazado de centros urbanos. Al mismo tiempo, el AM ha de asegurar la adecuada accesibilidad y movilidad interna, a fin de garantizar la articulación del sistema metropolitano y convertirlo en ese gran espacio de integración socio-cultural, en esa ciudad común, que evite las desigualdades y marginaciones de grupos sociales y de territorios. Ello exigirá grandes proyectos estratégicos ligados a actuaciones en vialidad y transporte masivo, creación de zonas de actividad logística, parques tecnológicos, así como todo tipo de equipamientos de carácter cultural y turístico dentro del espacio metropolitano, lo que facilitará, a su vez, la generación de nuevas centralidades, con la consiguiente ampliación del territorio estructurado en el ámbito metropolitano.

Tanto la viabilidad como el éxito de esta nueva estructura urbana va a depender mucho de la intensidad de relaciones así como de la multifuncionalidad de todos esos centros nodales, sin descuidar tampoco la capacidad para integrar al conjunto de la población y del territorio mediante un apropiado sistema de movilidad y comunicación. En este orden de cosas, el concepto de ciudad digital no debe ser ajeno tampoco en este nuevo escenario metropolitano, preguntándose cuáles han de ser las verdaderas funciones de la ciudad digital para mejorar su capacidad de respuesta ante la ciudadanía y poner a su disposición nuevos espacios y herramientas de actuación e interacción, nuevos mecanismos de relación, integración, comunicación y participación, que permitan la cada vez más demandada deliberación en red y avanzar, así, hacia la plena incorporación a la sociedad de la información. Y es en este nuevo marco, propiciado por los avances tecnológicos, donde es preciso atreverse con propuestas innovadoras, tales como el voto electrónico, la teledemocracia, la comunidad o

ágora electrónica, capaz de infundir nueva vida a la democracia, facilitando una más amplia participación y una mayor comprensión de los problemas gracias al fácil acceso a una abundante, puntual y poco costosa información.

## 6. La buena gobernanza metropolitana

Sin duda, otro de los requisitos a tener muy en cuenta a la hora de prever el éxito de las AMs es el de la buena gobernanza, un concepto que poco a poco se va introduciendo en el discurso cotidiano de nuestras sociedades de la mano de la nueva gestión pública y de los nuevos paradigmas que nos suministra la ciencia política. El concepto de *governance*, llamado también gobierno en red o gobierno relacional, nos descubre un escenario integrado por diferentes actores (públicos-institucionales, privados, voluntarios) que se relacionan entre sí (en red, formando estructuras reticulares) para negociar y comprometerse en determinadas políticas y en su implementación. Se trata de una nueva y emergente forma de abordar los asuntos públicos, de tomar decisiones, más inclusiva y participativa, menos jerárquica, alejada de las nociones hobbesianas de autoridad y poder, intentando “gobernar sin gobierno”, esto es, a través de la negociación, la influencia, el compromiso y el pacto entre los distintos actores interesados (los *stakeholders*), cada uno de los cuales aporta sus habilidades y recursos al conjunto, al común.

Este gobierno en red ya no se basa tanto en la concentración de autoridad en los políticos electos y en las instituciones (modelo jerárquico), ni tampoco en conferir la responsabilidad al sector privado (modelo de mercado), sino que pretende gobernar a través de relaciones tanto con la sociedad civil como con otros niveles de gobierno, optando por el nuevo lema “entre todos lo haremos todo”, frente al lema anterior “que cada uno haga lo suyo”. Se da entrada, de esta manera, al principio de subsidiariedad social u horizontal, según el cual ha de favorecerse la iniciativa y participación de los ciudadanos, individual o colectivamente, para la realización de actividades de interés general; la “cosa pública” se abre, así, a la sociedad civil, propiciando una especie de reparto de competencias entre lo público y lo privado.

Así, pues, el concepto de gobernanza –traducción castellana del término inglés *governance*– se asocia a la capacidad de auto coordinación, interacción y ajuste, propia de redes constituidas por una variada constelación de organizaciones y entidades tanto públicas como privadas. La gobernanza no implica la existencia de un único centro de impulsión y dirección política, ni se basa tampoco en una relación de dominación jerárquica, sino que se sustenta en un constante intercambio de recursos y en una acomodación, diálogo y negociación permanente entre los diferentes actores que conforman la red. Entendida como mecanismo alternativo al gobierno tradicional para gestionar los intereses y conflictos colectivos, la gobernanza es el resultado de los cambios profundos experimentados por la sociedad actual, en la cual se ha incrementado el grado de complejidad y diversidad, la diferencia entre lo público y lo privado cada vez se difumina más, el modelo multipolar y policéntrico se está imponiendo mediante la constitución de redes de actores a la vez autónomos e interdependientes, y donde el nivel de especialización e influencia de muchos agentes (económicos, sociales, culturales, mediáticos...) es cada vez mayor. Todo ello, unido al proceso imparable de la globalización, está erosionando de manera creciente el viejo paradigma de gestionar el conflicto colectivo, esto es, nuestras formas de gobierno tradicionales, incapaces de dar respuesta satisfactoria a los problemas, conflictos y demandas planteadas por las sociedades actuales. Se impone, pues, la gobernanza.

Con carácter general puede afirmarse que el fenómeno del gobierno de las AMs es reciente, teniendo lugar las primeras experiencias en la década de los 60 del siglo pasado. Desde entonces se han ido sucediendo diferentes modelos de organización, tal como queda reflejado en el informe *Metropolitan Governance* hecho público por las Naciones Unidas en 1995, y en el que se identifican cuatro tipos de estructura organizativa: centralizado, descentralizado con varios niveles (modelo supramunicipal), descentralizado y fragmentado pero coordinado (modelo intermunicipal) y, finalmente, descentralizado, fragmentado y sin coordinación. En el ámbito de la UE, el tema de la gobernanza metropolitana se ha convertido en asunto prioritario en los últimos años, tal como demuestra la publicación de la PEOT (Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio) por parte de la Comisión Europea. La PEOT

entiende que las AMs constituyen actualmente el nivel en el que se puede cumplir del modo más eficaz los objetivos de ordenación del territorio y hacer frente a problemas clave que afectan al futuro y sostenibilidad de las poblaciones; y ello porque las AMs comparten, por una parte, muchos problemas comunes (transformaciones económicas, exclusión social, expansión urbana descontrolada, congestión de tráfico, daño ambiental y contaminación de los centros urbanos) y, por otra, representan también oportunidades comunes de renovación y regeneración, vida urbana de calidad, competitividad económica, etc.

La buena gobernanza de las AMs exigirá una gran operación de carácter social, económico, ambiental y territorial, y la mejor manera de hacerlo es a través de la formulación de una estrategia integrada de desarrollo sostenible, redactada y acordada por los distintos agentes interesados (los *stakeholders*, los involucrados), y con la participación activa de los ciudadanos. Conforme a la Carta Magna Metropolitana, elaborada por la Red de Regiones y Areas Metropolitanas Europeas en Oporto (1999), cualquier modelo de gobernanza metropolitano deberá tener la suficiente competencia (poder de decisión), capacidad (conocimiento, información) y proceso (contar con medios y recursos para controlar, revisar y desarrollar estrategias metropolitanas) para cumplir de un modo eficaz las siguientes funciones clave:

- Asegurar el desarrollo sostenible.
- Salvaguardar las áreas o recursos sensibles.
- Proceder con previsión adoptando una visión más a largo plazo de las perspectivas de desarrollo.
- Presentar posibles futuros a la consideración y el debate públicos.
- Posibilitar la realización de las opciones elegidas de ordenación y desarrollo del territorio.
- Mantener una estrategia elegida de ordenación y desarrollo del territorio.

## 7. Conclusión

La nueva Area Metropolitana de Vigo va a iniciar su andadura en pleno proceso de globalización, lo que va a exigir ofrecer plataformas competitivas a sus actividades económicas, cualificar sus recursos humanos, establecer un buen sistema de comunicación e intercambios con ámbitos y áreas geográficas cada vez más numerosas, promocionar su imagen y presencia internacional, funcionar internamente de forma eficiente y con reglas y estructuras organizativas democráticas y operativas a la vez.

He aquí todo un catálogo de retos e interpelaciones al que ha de enfrentarse nuestro territorio metropolitano, el cual poco a poco ha de ir convirtiéndose en un espacio de integración y de relación, en una ciudad común, en un medio natural donde se concentren las actividades económicas y donde se vayan generando potentes sinergias producidas como consecuencia de la articulación de la acción conjunta y coordinada de diferentes actores interdependientes. Junto a lo anterior, la comunicación constituye también una de las características y retos principales de la nueva metrópolis, y uno de los requisitos fundamentales tanto para el buen funcionamiento de la misma como para poder alcanzar la competitividad deseada en la era de la globalización; una comunicación que ha de alcanzar su grado óptimo tanto de cara al exterior como de cara al interior, teniendo en cuenta que el AM es al fin y el cabo un sistema interdependiente y entrelazado de centros urbanos.

Pero para que esta nueva entidad metropolitana sea una auténtica realidad económica, social y funcional; para que llegue a constituir un sistema y una red, más allá de la simple yuxtaposición de centros densificados y de áreas especializadas social y funcionalmente, requiere otras condiciones y requisitos. El Area Metropolitana de Vigo ha de lograr, también, la adecuada accesibilidad y movilidad interna, a fin de garantizar la articulación del sistema metropolitano y convertirlo en ese gran espacio de integración socio-cultural, en esa ciudad común, que evite las desigualdades y marginaciones de grupos sociales y de territorios. Ello exigirá grandes proyectos estratégicos ligados a actuaciones en vialidad y transporte masivo, creación de zonas de actividad

logística, parques tecnológicos, así como todo tipo de equipamientos de carácter cultural y turístico dentro del espacio metropolitano. Y ello precisará también de una buena gobernanza, esto es, de una nueva forma de abordar los asuntos públicos, más inclusiva y participativa, y a través de la negociación, el compromiso y el pacto entre los actores involucrados, tanto públicos como privados.

Si somos capaces de responder satisfactoriamente a todos esos retos y exigencias, entonces las Áreas Metropolitanas –incluyendo a la de Vigo– se convertirán, con toda probabilidad, en una magnífica estructura de oportunidad para hacer del conjunto de territorios y poblaciones implicadas ese deseado espacio optimizador de sinergias positivas. ◀◀

### Bibliografía

- ASCHER, F., 1995, *Metapolis*, París: Éditions Odile Jacob.
- BELI, M., 1991, “Informe sobre organización de las áreas metropolitanas”, Melbourne: Metrópolis.
- BORJA, J. y CASTELLS, M., 1997, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus.
- BORJA, J., 1999, *Las ciudades metropolitanas hoy*, Barcelona: Ariel.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R., 1998, *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- LEAL, J. y CORTÉS, L., 1995, *La dimensión de la ciudad*, Madrid: CIS.
- ROJO SALGADO, A., 2005, “La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto”, en *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, núm. 8, 5-30.
- UN HABITAT, 2001, *Cities in a globalizing world: global report on human settlements 2001*, London: Earthscan Publications.

**Curriculum Vitae:** Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo (UV); en donde, además, ha dirigido por un periodo de ocho años el Departamento de Sociología, Ciencia Política y Filosofía. Cursó estudios de Ciencia Política y de Sociología en la Universidad Complutense (Madrid), y de Federalismo en el *C.U. d'Etudes Fédéralistes* (-Aosta, Italia). Su actividad investigadora se ha desarrollado en diversos centros e institutos universitarios europeos (principalmente en Bélgica, Francia e Italia), siendo sus principales temas de investigación: el fenómeno regional-autonómico, las relaciones entre la Unión Europea y las regiones, el proceso de construcción europea, el futuro del Estado y la gobernanza global, el federalismo. Entre sus publicaciones destacan: *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela; *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid; *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Editorial Dykinson, Madrid; *Globalización, integración mundial y federalismo*, Revista de Estudios Políticos, Madrid. Su última publicación es *Movilización regional y emergencia de un sistema de gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Septem Ediciones, Oviedo, 2004 (con J.M. Ruano *et al.*). Correo electrónico: rojo@uvigo.es.

*Nuno Quental*

Professor da Universidade Católica do Porto

**Índice:** 1. Introdução; 2. Governança regional: o que é e para que serve?; 3. Estrutura legal; 4. Um sistema de governança para a Grande Área Metropolitana do Porto; 4.1. Instituições; 4.2. Planos estratégicos e processos; 4.3. Regulamentos e outros mecanismos; 4.4. Relatórios; 5. Conclusão; Bibliografia.

## 1. Introdução

▶ As regiões surgem cada vez mais como os espaços privilegiados da competição, da inovação e da cidadania. Segundo Brenner (2003: 298), “os principais actores políticos e económicos da Europa ocidental incorporaram a ideia de que as regiões metropolitanas, mais do que localidades ou economias nacionais, representam as zonas económicas naturais em que o desenvolvimento económico deve ser promovido”. O regionalismo emergiu provavelmente como uma consequência desta tendência, assim que os Estados “interiorizam os constrangimentos económicos na forma de novas políticas orientadas para a competitividade regional” (Brenner, 2003: 313). O regionalismo sofreu vagas de subidas e descidas nos Estados Unidos e na Europa. Primeiro, durante o fordismo avançado (nos 60 e 70), os governos centrais criaram instituições metropolitanas fundamentalmente como forma de coordenar serviços sociais e de gerir a expansão física dos aglomerados urbanos; entre o início dos anos 70 e o final dos anos 80 apareceu a primeira vaga de estratégias de *glocalização*: as instituições metropolitanas foram abolidas ou reduzidas ao mesmo tempo que as autarquias locais foram reforçadas com poderes novos e mais relevantes; a segunda vaga de *glocalização* começou nos anos 90, correspondendo à situação actual de competitividade regional (Brenner, 2003: 318).

Um dos exemplos mais conhecidos é o da região de Londres. O “Greater London Council” foi estabelecido em 1963 e desmantelado duas décadas depois, em 1986, como parte da ideologia não intervencionista do governo neoconservador de Thatcher. A única estratégia elaborada para Londres nesta altura foi publicada em 1989 e, também devido à sua brevidade, teve um efeito muito limitado. Em 1997, o partido trabalhista de Tony Blair, vitorioso, idealizou uma nova formulação política e criou a “Greater London Authority”. Pela primeira vez na história, isso incluiu um *mayor* eleito para toda a região de Londres, o que se veio a verificar em Maio de 2000.

Em Portugal, as Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa foram criadas em 1991. Este primeiro modelo nunca funcionou verdadeiramente, visto que as suas competências nunca foram objectivamente definidas, o orçamento era insignificante e problemas de índole política impediram que a coordenação regional pretendida ocorresse. Acresce que estas áreas metropolitanas foram encaradas apenas como uma nova camada burocrática, já que não se previu qualquer representatividade popular através de eleições directas. Tal como será discutido adiante, o Parlamento aprovou em 2003 legislação na tentativa de resolver estes problemas. A Grande Área Metropolitana do Porto – resultante deste diploma – cobre uma área de 1,575 km<sup>2</sup> e era habitada, em 2005, por 1,571 milhões de pessoas.

O aparecimento de regiões bem definidas como espaços de globalização e de competição sugere que as regiões são também o nível correcto para analisar os esforços de descentralização através de um sistema de boa governança. Isto é de tal forma importante que o Centro Habitat das Nações Unidas dedicou todo um relatório ao estudo das cidades num mundo globalizado. “As cidades emergem como territórios da regulação, isto é, como territórios relevantes para resolver questões essenciais [...]. As cidades constituem a primeira linha dos processos de competição cuja gestão com sucesso requer uma capacidade efectiva de governar um território.” (UN Habitat, 2001a: 58).

Este artigo não pretende reexaminar ou aprofundar a base teórica que subjaz ao “novo regionalismo”, descentralização ou governança. Há uma grande variedade de literatura e um debate activo sobre estas temáticas às quais o

leitor interessado pode recorrer para o efeito. Em vez disso, depois de feita uma revisão do estado da arte, da situação portuguesa e dos constrangimentos existentes, propõe-se um novo sistema de boa governança pensado especificamente para a Grande Área Metropolitana do Porto. Esta proposta, contudo, ignora parcialmente dificuldades legais ou políticas que teriam de ser ultrapassadas, privilegiando uma solução ideal (ainda que muitas sejam possíveis), condicionada apenas pelas características socioeconómicas mais significativas do país.

## 2. Governança regional: o que é e para que serve?

Governança foi definida como o exercício da autoridade económica, política e administrativa para gerir os assuntos de um país nos diversos níveis. Compreende os mecanismos, processos e instituições através das quais cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e medeiam as suas diferenças" (UN Habitat e Transparency International, 2004: 7). Para ter sucesso, deve compreender três tarefas principais: coordenar um cenário governamental mais complexo e fragmentado; promover actividades independentes através de parcerias público privadas ou confederações regionais; e integrar e gerir redes (UN Habitat, 2001a: 57).

Mas a que nos referimos concretamente quando falamos em governança? Foram definidos sete elementos básicos. Um sistema como o que se propõe no presente artigo deve ser capaz de responder a cada uma das questões apresentadas na Tabela 1.

Um elevado conjunto de iniciativas tem vindo a propor critérios com o fim de avaliar os sistemas de governança. O livro branco sobre a Governança Europeia – preparado pela Comissão Europeia – estipula cinco princípios orientadores: (a) abertura: as instituições devem trabalhar de uma forma mais aberta; (b) participação: a qualidade, relevância e efectividade das políticas depende de se assegurar uma participação alargada através de toda a cadeia política, desde a concepção até à implementação; (c) responsabilização: é necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo; (d) eficácia: as políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às

necessidades com base em objectivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior; e (e) coerência: as políticas e as medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis (Comissão das Comunidades Europeias, 2001: 11).

Tabela 1 – Elementos da governança a ter em consideração.  
(World Resources Institute, 2003: 7)

Elemento da governança	Questões
Instituições e leis	Quem elabora e aplica a legislação? Qual é a legislação e quais são as penalidades para quem não a cumpre? Quem resolve as disputas?
Direitos de participação e representação	De que forma pode o público influenciar ou contestar a legislação? Quem representa os cidadãos afectados ou interessados quando são tomadas decisões sobre assuntos públicos?
Nível de autoridade	A que nível deve residir a autoridade sobre assuntos de relevância regional?
Responsabilização e transparência	De que forma são responsabilizáveis os agentes cuja função é tomar decisões? Como podem os processos de decisão ser tornados mais transparentes?
Direitos de propriedade	Os detentores de recursos naturais devem ter o direito legal de os controlarem?
Fluxos financeiros e do mercado	De que forma as práticas financeiras, políticas económicas e os mercados influenciam a autoridade sobre matérias públicas?
Ciência e risco	De que forma são as ciências ecológica e social incorporadas nas decisões de modo a reduzir o risco para as pessoas e para os ecossistemas?

A campanha global sobre governança urbana, gerida pelo Centro Habitat, propõe um conjunto semelhante de critérios: (a) sustentabilidade em todas as dimensões do desenvolvimento urbano; (b) subsidiariedade da autoridade e dos recursos ao nível apropriado mais próximo dos cidadãos; (c) equi-

dade no acesso aos processos de decisão e às necessidades básicas da vida urbana; (d) eficiência na distribuição de serviços públicos e em promover o desenvolvimento económico local; (e) transparência e responsabilização dos decisores e de todos os actores envolvidos; (f) participação pública e cidadania; e (g) segurança dos indivíduos e do seu ambiente (UN Habitat, sem data).

Há sinais de que as formas de governo local e regional são melhores na aplicação destes princípios do que os governos centrais. Por que se baseiam mais no conhecimento, interesse e experiência locais, é mais provável que as autoridades locais sejam efectivas nos serviços que prestam. Acresce que, visto estarem mais próximas das pessoas, têm tendência a serem mais responsabilizáveis, a representar um conjunto mais alargado de opiniões e a aumentar as oportunidades de participação cívica e política (Andrew and Goldsmith, 1998: 108, 112). Isto vale enquanto princípio geral e como orientação; pode também defender-se que em círculos fechados e com pouca massa crítica há maior facilidade em se criarem vícios de governação indesejáveis, situações de corrupção e outras similares. A questão é, portanto, encontrar o nível correcto de descentralização e os mecanismos apropriados que permitam minimizar este tipo de problemas.

A visão actual da governança metropolitana já não é a estrutura burocrática “de cima para baixo” que caracterizou os anos 60 e 70. Os elementos emergentes da governança, descritos detalhadamente em UN Habitat (2001a: 59-62), incluem a descentralização e reformas governamentais, participação da sociedade civil, governança a diversos níveis e políticas orientadas para o processo e territorializadas. De acordo com Brenner (2002: 13), as instituições metropolitanas criadas durante os anos 90 tiveram diversos fins: (a) coordenar as actividades dos municípios de acordo com prioridades regionais estabelecidas previamente; (b) criar uma estrutura regional em que as políticas de planeamento locais, investimentos em infra-estruturas e outros projectos pudessem ser coordenados; (c) gerir os recursos fiscais ao nível regional; e (d) controlar os usos do solo de modo a proteger o ambiente.

É especialmente importante que estes papéis sejam entendidos em conjunto. Demasiadas vezes os governos falham na transferência de poderes sufi-

cientes para as autoridades locais, provavelmente porque temem perder os benefícios económicos e os poderes que estão na base das suas funções políticas e administrativas (Ribot, 2002: 7). Apesar de num contexto específico dos recursos naturais, Ribot (2002: 10-16) e World Resources Institute (2003: 93) estabelecem algumas condições base necessárias para uma descentralização efectiva: (a) responsabilizar as instituições metropolitanas ao público através de um processo eleitoral; as organizações locais, mesmo que não-governamentais, devem responder perante os seus associados; (b) conferir às autoridades locais poderes discricionários que lhes permitam às responder às necessidades com flexibilidade; e (c) apostar na estabilidade e na segurança, de modo a que pessoas e instituições estejam cientes acerca dos seus direitos estejam dispostas a investir neles. Contudo, também é importante que algumas medidas complementares sejam implementadas, como padrões mínimos de qualidade ambiental de modo a evitar uma possível sobreexploração ambiental por parte das autarquias locais.

Brenner (2002: 19) apresenta uma visão inspiradora sobre o papel das instituições metropolitanas: “uma das funções principais das forças político-sociais progressistas é aumentar a responsabilização democrática regional, contrariar a segregação habitacional racista ou por classe social, estimular formas ambientalmente sustentáveis de desenvolvimento urbano e promover uma distribuição mais igualitária dos recursos públicos e dos investimentos a todos os níveis espaciais”. Peter Calthorpe e William Fulton (2001: 61-87) definem mesmo as políticas que devem ser integradas ao nível regional de modo a formar uma “cidade regional”: (a) limites regionais ao crescimento urbano; (b) planos comuns de transportes e uso do solo; (c) habitação social; (d) partilha das receitas provenientes de taxas; e (e) reforma educacional urbana.

### 3. Estrutura legal

Existem em Portugal três níveis principais de governação: o central (Parlamento e o Governo), o regional e o municipal, estando todavia o nível regional exclusivamente concretizado nos arquipélagos de Açores e Madeira. Durante a última década, um esforço continuado de descentralização atribuiu

às autarquias competências substanciais em diversos domínios: usos do solo (fundamentalmente através dos Planos Directores Municipais), sistemas de distribuição da água e saneamento, recolha de resíduos, educação primária, manutenção e construção de estradas municipais, actividades culturais, recolha de certas taxas, etc. O Governo central deve, em princípio, aprovar ou ratificar os planos de desenvolvimento e ordenamento locais.

Existe ainda um nível administrativo inferior ao município: a freguesia. A cidade do Porto, por exemplo, está dividida em quinze freguesias. Apesar de se encontrarem tradicionalmente bastante próximas dos cidadãos e dos seus problemas, as freguesias detêm um conjunto reduzido de poderes, a maior parte dos quais está relacionado com o apoio social. Não existindo ainda mecanismos suficientemente ágeis para garantir uma boa articulação entre freguesias e municípios, o papel que aquelas poderia ter em estimular a participação cívica tem sido largamente descurado.

As Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, criadas em 1991, foram alteradas por uma lei parlamentar de Maio de 2003, a qual veio estabelecer uma nova estrutura para a governança regional. Esta lei pode ser entendida como uma forma diferente de descentralização em resposta ao resultado do referendo de Novembro de 1998, em que os portugueses declinaram a criação de regiões administrativas. Como resultado, o país foi dividido em *grandes áreas metropolitanas* e em *comunidades urbanas* (dependendo do número de municípios e da população).

A constituição e forma de eleição dos principais órgãos de soberania portugueses são descritos na Tabela 2. O sistema judicial não é mencionado.

Os órgãos sociais das instituições metropolitanas não são eleitos directamente pelos cidadãos e desconhecem-se até ao momento os poderes que serão transferidos do Governo e dos municípios para as autoridades regionais. Não estão preenchidos, por isso mesmo, os requisitos de uma política de descentralização efectiva. Ribot (2002: 7) apelidou este tipo de política de “descentralização incompleta”.

**Tabela 2 – As principais instituições portuguesas, a sua constituição e método de eleição.**

<b>Instituição</b>	<b>Constituição</b>	<b>Método de eleição</b>
Presidente da República	-	Eleito por sufrágio universal (eleições presidenciais) cada 5 anos
Provedor de Justiça	-	Escolhido pelo Presidente da República
Governo central	Diversos ministros e secretários de estado	O Primeiro-Ministro é apontado pelo Presidente da República tendo em conta o resultado das eleições legislativas, tendo aquele liberdade para formar Governo.
Parlamento	230 deputados	Eleito sufrágio universal (eleições legislativas) cada 4 anos
Municípios	Câmara Municipal (órgão executivo) e Assembleia Municipal.	Eleitos por sufrágio universal (eleições autárquicas) cada 4 anos
Freguesias	Um órgão executivo e a Assembleia de Freguesia	Eleitos por sufrágio universal (eleições autárquicas) cada 4 anos
Grandes áreas metropolitanas e comunidades urbanas	Um órgão executivo (constituído pelos Presidentes dos municípios integrantes), uma assembleia e um órgão consultivo.	A assembleia é eleita pelos deputados municipais através de eleições internas.

#### **4. Um sistema de governança para a Grande Área Metropolitana do Porto**

Sendo evidente que a legislação em vigor é insuficiente para assegurar a eficácia da política de descentralização, propõe-se um modelo alternativo baseado na aplicação na doutrina de Montesquieu de separação dos poderes (legislativo, executivo e judicial) ao nível regional, no método comunitário da União Europeia (Comissão das Comunidades Europeias, 2001: 8) e em várias outras recomendações (World Resources Institute, 2003; UN Habitat, 2001a; UN

Habitat, 2001b; UN Habitat and Transparency International, 2004; Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, 2003; Haughton, 1999; Ache, 2000; Souza, 2001). Seria impossível descrever neste artigo todos os detalhes do sistema de governança proposto, dado que a tarefa é extremamente complexa e requer um debate aprofundado. Desta forma, o enfoque será na estrutura desse sistema tal como apresentado sumariamente na Tabela 3: (a) instituições; (b) planos estratégicos e processos; (c) regulamentos e outros mecanismos; e (d) relatórios.

Tabela 3 – Elementos do sistema de governança proposto.

<b>Instituições</b>	Assembleia Metropolitana, Junta Metropolitana e Administração Pública, Provedor de Justiça, e Comité Representativo.
<b>Planos estratégicos e processos</b>	Plano regional de desenvolvimento sustentável (semelhante a uma Agenda 21 regional), plano regional de transportes e uso do solo, estratégias sectoriais (educação e cultura, saúde e desporto, habitação, redução da pobreza, competitividade económica e inovação, conservação da natureza, florestas e agricultura, gestão da água, resíduos, ar, turismo), planos de acção e audiências públicas.
<b>Regulamentos e outros mecanismos</b>	Participação pública e envolvimento cívico nos processos de decisão, acesso à informação, acesso ao provedor de justiça e partilha regional da base tributária.
<b>Relatórios</b>	Relatórios do estado do ambiente, da participação pública e do acesso à justiça, da saúde, da educação, e da economia e finanças.

A reforma do sistema de governo exigiria a transferência de poderes do Governo central e dos municípios para as instituições metropolitanas: *grossa modo*, estão em causa todas as políticas que ultrapassam o âmbito municipal e que, de acordo com o princípio da subsidiariedade, são mais bem geridas ao nível regional. São exemplos as competências que envolvem a preparação, implementação e supervisão de todos os planos regionais e de regulamentos. Globalmente, devem ser conferidos à região todos os poderes executivos e políticos necessários ao cumprimento dos seus objectivos. Descrevem-se

seguidamente com mais pormenor cada um dos elementos do sistema de governança proposto.

#### 4.1. Instituições

Propõem-se instituições com poderes legislativos, executivos, judiciais e de aconselhamento, tal como descrito adiante e na Tabela 4.

Tabela 4 – Instituições propostas no âmbito do sistema de governança.

Papel	Legislativo	Executivo	Judicial	Aconselhamento
Instituições	Assembleia Metropolitana	Junta Metropolitana e Administração Pública	Provedor de Justiça	Comité de representantes

A *Assembleia Metropolitana*, tal como um parlamento nacional, representaria os cidadãos da região através de deputados eleitos cada quatro anos. Para evitar a monopolização das eleições pelos partidos existentes, grupos independentes de cidadãos organizados informalmente também poderiam participar. Um número razoável de assinaturas seria exigível, mas suficientemente reduzido para evitar que a tarefa se revelasse proibitiva. Deveria ser distribuído apoio financeiro para as campanhas eleitorais de uma forma justa e equilibrada. A principal tarefa da Assembleia Metropolitana seria promover a discussão e a aprovação das estratégias, planos, processos e regulamentos regionais. Ao contrário do que acontece com a Madeira e com os Açores, as entidades metropolitanas não devem possuir poderes legislativos. Contudo, as assembleias podem estabelecer regulamentos que traduzam em procedimentos concretos o quadro criado pelas leis nacionais, em particular se resultarem numa protecção ambiental e social mais amplas, ou criar novos regulamentos quando a lei for inexistente ou incompleta. Estes regulamentos devem vincular directamente os municípios e serem de aplicação simples e imediata.

A *Junta Metropolitana* seria o braço político do poder executivo, fornecendo a liderança política necessária para levar a cabo as políticas regionais. Tal como um governo, o Presidente da Junta seria apontado pelo partido ou coligação vencedor das eleições regionais.

A *Administração Pública* complementa a qualidade política da Junta Metropolitana e é responsável pela implementação das políticas regionais. Poderia ter agências especializadas como uma Agência Regional de Protecção Ambiental (integrando todas as valências relacionadas com o ambiente) e uma Agência Regional de Desenvolvimento Sustentável (responsável por financiar projectos promovendo o desenvolvimento sustentável e por alocar os fundos estruturais). A Administração Pública regional aglutinaria todos os serviços desconcentrados dos diversos Ministérios. Os líderes da Administração Pública metropolitana deveriam ser apontados pela Junta. Contudo, à luz da experiência da Comissão Europeia, deveria existir uma maior independência entre os níveis político e administrativo. A Administração Pública deve ser livre de escolher os melhores métodos para implementar as políticas adoptadas pela Junta e pela Assembleia. Isto pretende evitar decisões administrativas com fins políticos e privilegiar decisões baseadas em critérios estipulados pelas estratégias, leis e regulamentos em vigor. Em Portugal, pelo menos, há um vasto registo de uma inércia mais do que aceitável do Governo na Administração Pública.

*Provedor de justiça*: as regiões metropolitanas não devem possuir tribunais específicos, visto que o sistema judicial já se encontra descentralizado e, embora sofra de deficiências, tem tendência a funcionar de forma equilibrada e justa. Ao nível nacional já existe um Provedor de Justiça mas, considerando a necessidade de uma maior proximidade relativamente aos cidadãos, crê-se que uma delegação regional – ligada à sede nacional – seria altamente benéfica. Sugere-se ainda que as recomendações do Provedor de Justiça passem a ter um carácter vinculativo para os órgãos metropolitanos e autoridades locais, embora a possibilidade de recurso para o tribunal deva estar sempre garantida.

O *Comité de Representantes* integraria os vários interesses e sectores da sociedade, designadamente a indústria, protecção ambiental, filantropia, patri-

mónio cultural, sindicatos, universidades, etc. Teriam ainda assento representantes dos municípios, de órgãos relevantes da Administração Pública e das freguesias. O Comité deve reflectir e aconselhar sobre as políticas e estratégias regionais.

#### 4.2. Planos estratégicos e processos

As instituições regionais deveriam, cada dez anos e após um processo de discussão pública alargado – envolvendo activamente as freguesias –, aprovar um plano de desenvolvimento sustentável de acordo com os princípios da Agenda 21, um plano regional de transportes e uso do solo, e diversas estratégias sectoriais nos campos da educação e cultura, saúde e desporto, habitação, redução da pobreza, competição económica e inovação, conservação da natureza, floresta e agricultura, gestão da água, resíduos, ar e turismo. Cada ciclo político de quatro anos seria guiado por planos de acção (com metas, calendário e alocação de financiamentos) com o objectivo de implementar as estratégias existentes. Todos os anos diversas audiências públicas e outros métodos participativos seriam organizados com o objectivo de estimular o envolvimento dos cidadãos na definição de prioridades e de facilitar o acesso à informação.

#### 4.3. Regulamentos e outros mecanismos

Propõe-se o estabelecimento de regulamentos regionais, designadamente para garantir os direitos cívicos na participação nos processos de decisão e no acesso à informação. Alguns destes procedimentos, tais como os associados às avaliações de impacte ambiental, já existem, mas outros, como os previstos na Convenção de Århus, necessitam de aprofundamento e aplicação. Deveriam ainda ser regulamentados, entre outros, as condições de acesso ao Provedor de Justiça e o sistema de distribuição tributária regional. A maior parte das taxas deveria ser paga directamente às autoridades regionais, após o que, de acordo com critérios a definir, parte seria transferida para os municípios e para o Governo central. Deveria ser implementado um mecanismo de recompensa para os municípios e regiões que se destacassem pelo seu desempenho em matéria ambiental e social.

#### 4.4. Relatórios

Como parte da estratégia global para promover o acesso à informação e o envolvimento cívico, as autoridades regionais deveriam publicar, cada quatro anos, relatórios detalhados acerca do estado do ambiente, participação pública e acesso à justiça, saúde, educação, economia e finanças. Anualmente seriam divulgadas pequenas actualizações relevantes.

#### 5. Conclusão

A governança regional irá seguramente desempenhar um papel fundamental na gestão territorial, nas estratégias de *glocalização* e na protecção ambiental e social. Em Portugal, os passos dados em direcção a uma política coerente de descentralização têm sido tímidos, apesar de abundância de informação teórica sobre o assunto. O modelo actualmente em vigor pode ser mais robusto do que aquele que veio substituir, mas encontra-se ainda eivado de problemas que colocam em causa a sua efectividade: a inexistência de eleição directa dos órgãos sociais regionais e uma indefinição acerca dos seus reais poderes e meios financeiros.

Propôs-se neste artigo um modelo alternativo, ambicioso, de governança regional. Os seus elementos básicos seriam um conjunto de órgãos eleitos pelos cidadãos – a Assembleia e a Junta Metropolitanas – complementados por uma Administração Pública mais independente, por um Provedor de Justiça com capacidades reforçadas e por um Comité de Representantes com funções consultivas. Propiciar-se-ia desta forma um clima de debate profícuo para a definição de estratégias coerentes e, o que é fundamental, discutidas pelos diversos sectores da sociedade.

É importante, pois, encontrar as instituições e mecanismos correctos que maximizem as possibilidades de sucesso das políticas e que ponham em prática os princípios da boa governança. Através de procedimentos tornados rotina os cidadãos veriam os seus direitos e deveres reforçados, a Administração obteria opiniões úteis sobre as suas propostas e os políticos encontrariam um novo alento, dignificando as suas funções tantas vezes erradamente menosprezadas.

A estrutura de governança proposta representaria, provavelmente, um progresso significativo para as instituições portuguesas. Contudo, visto que se trata de uma matéria especialmente intrincada e complexa, agradecem-se todos os comentários e críticas. ◀◀

## Bibliografia

- ACHE, Peter, 2000, “Vision and creativity – challenge for city regions”, *Futures*, Vol. 32, 435-449.
- ANDREW, Caroline and GOLDSMITH, Michael, 1998, “From local government to local governance – and beyond?”, *International Political Science Review*, Vol. 19, núm. 2, 101-117.
- BRENNER, Neil, 2002, “Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA: a critical overview”, *Cities*, Vol. 19, núm. 1, 3-21.
- BRENNER, Neil, 2003, “Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe”, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, núm. 4, 297-324.
- CALTHORPE, Peter and FULTON, William, 2001, *The regional city: planning for the end of sprawl*, Washington, DC: Island Press.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2001, *Governança europeia: um livro branco*, Bruxelas.
- COMISSÃO EUROPEIA, 2001, *As instituições e órgãos da União Europeia – Quem faz o quê na União Europeia? – Qual a contribuição do Tratado de Nice? – Guia do cidadão europeu*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2003, *Reflexão sobre o acesso à informação, a participação pública nos processos de tomada de decisão e o acesso à justiça*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- HAUGHTON, Graham, 1999, “Information and participation within environmental management”, *Environment & Urbanization*, Vol. 11, núm. 2, 51-62.

- RIBOT, Jesse, 2002, *Democratic decentralization of natural resources: institutionalizing popular participation*, Washington, DC: World Resources Institute.
- SOUZA, Celina, 2001, "Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions", *Environment & Urbanization*, Vol. 13, núm. 2, 159-184.
- UN HABITAT, 2001 (a), *Cities in a globalizing world: global report on human settlements 2001*, London and Sterling: Earthscan Publications.
- UN HABITAT, 2001 (b), *The state of the world's cities 2001*, Nairobi: UN Habitat.
- UN HABITAT AND TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2004, *Tools to support transparency in local governance*, Urban Governance Toolkit Series, Nairobi: UN Habitat.
- UN HABITAT (undated), *Towards norms of good urban governance*, <http://www.unchs.org/campaigns/governance/Principles.asp>.
- WORLD RESOURCES INSTITUTE, 2003, *World resources 2002-2004: decisions for the earth: balance, voice, and power*, Washington, DC: World Resources Institute.



## ¿DIPUTACIÓN VERSUS ÁREAS METROPOLITANAS? EL FALSO DEBATE SOBRE LAS ENTIDADES SUPRALOCALES EN GALICIA

Enrique José Varela Álvarez

Profesor del Área de Ciencia Política  
y de la Administración de la Universidad de Vigo

**Índice:** 1. La sempiterna reforma local; 2. El papel de las Diputaciones Provinciales en la nueva ordenación territorial gallega; 3. Las Áreas Metropolitanas en Galicia: El caso de Vigo y su entorno; 4. Diputación Provincial de Pontevedra *vs.* Área Metropolitana de Vigo. Un debate interesante. Bibliografía

**Resumen:** A vueltas con la enésima reforma local en Galicia le toca el turno a las Áreas Metropolitanas, *rara avis* entre las instituciones locales y objeto de un apasionado debate político despojado de todo análisis racional y enfrentado a las Diputaciones Provinciales. En este artículo se intentarán revisar las bases politológicas de ambas instituciones locales en clave de gobernanza, revisando su realidad aplicada al caso de Pontevedra y Vigo.

**Palabras Clave:** Reforma local, Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas, Gobierno, Administración, Eficacia y Democracia.

### 1. La sempiterna reforma local

► Las instituciones locales *ni se crean ni se destruyen, sólo se transforman*. Esta podría ser la máxima, en forma de aserto en el mundo de las Ciencias Naturales aplicado a las Ciencias Sociales (a la Ciencia de la Administración en particular), que caracteriza al mundo local en España y Galicia y donde el municipalismo resiste al invasor en forma de Estado y, más recientemente, de Comunidades Autónomas. Realizamos esta introducción dada la dificultad existente en el mundo local español y gallego por seguir parámetros de cambio y transformación de corte continental y anglosajón donde los Gobiernos y Administraciones locales han discurrido por caminos de integración, de

agrupación, de fusión municipal (Suecia y Reino Unido), así como de asociación (Francia e Italia) (Parrado, 2002; Carrillo, 2001: 315-338; Márquez, 2006: 5-61).

Aquí, en nuestra *piel de toro* y en la *Gallaecia*, las instituciones locales, territoriales y no territoriales, raramente se destruyen, ni siquiera se fusionan; lo más usual es que en todo caso se asocien (Márquez, 2004: 423-543)<sup>1</sup> e incluso que se creen (Márquez, 2004: 495)<sup>2</sup>, consolidándose institucionalmente y pasando a integrar la insondable y fragmentada *galaxia local*.

Así, los Concellos y aquellas otras entidades locales de base asociativa como las Mancomunidades, los Consorcios y las Comarcas, han crecido de forma clara en estos últimos años de democracia local en España (bien es cierto que de forma desigual en función de las Comunidades Autónomas y con diferente éxito), con características propias según el territorio (Comarcas de carácter local o administrativo dependientes de las organizaciones autonómicas, como el caso de Galicia). Otras, como las Áreas Metropolitanas, se han estancado e incluso desaparecido, reverdeciendo en el marco de la Unión Europea y su intento de reforma territorial (tanto a través de la *Perspectiva Europea de Ordenación Territorial* –PEOT– como desde la *European Spatial Planning Observation Network* –ESPON–), y situándose en la agenda política gallega en forma de programas electorales y Propositiones de Ley. Un caso diferente es el de las Diputaciones Provinciales que han venido asumiendo un papel creciente en unas Comunidades Autónomas (por diferentes razones, pero sobre todo por su antagonismo, los casos de Euskadi y Galicia son claros), decreciente en otras, siendo asumidas sus funciones y recursos por la

1. Entre 1994 y 2003 aumentaron las mancomunidades en España en 234, participando de esta forma de asociacionismo local el 76% de los municipios españoles y el 67,6% gallegos (Márquez Cruz, 2004: 423-543).

2. Como ocurrió en Galicia en estos últimos años aumentando en 3 Concellos de 1970 a 315 en 2003. El fenómeno de la alteración municipal resulta desigual en España y Galicia, dado que mientras que en España entre 1930 y 1981 se suprimieron 1.240 Municipios (de 9.262 a 8.022), entre esta última fecha y 2003 aumentaron en 87 (8.109 en 2003); en Galicia se modificó muy parcialmente la planta local desde 1930 cuando contaba con 319 Concellos, evolucionando a la baja (312) cuatro décadas después, para volver a incrementar el número de Concellos en 2003 (315), invariable desde entonces.

organización autonómica de nueva planta (Comunidades Autónomas uni-provinciales).

Dada la dificultad en ordenar el panorama local desde las propias Comunidades Autónomas, pero debiendo contraer estas el reto político de su alteración, toda vez que parece que el Estado ha terminado por reconocer el papel de éstas en la organización del régimen local, aflojando el *bifrontismo* y la *recentralización* impulsada esta última década, toca rediseñar el mapa territorial con base en lo local. Si las resistencias nos hablan de imposibilidades reales de reducción local e incluso de creación de nuevas entidades como las Áreas Metropolitanas, habrá que establecer un claro reparto de papeles, funciones incrementándose la coordinación y el control sobre todas ellas. Creemos que la clave reside en asumir (a no ser que se tome la determinación política de suprimir Concellos y Diputaciones Provinciales, que estimamos complicado), qué roles deben tomar las entidades territoriales Concellos y Diputaciones Provinciales, así como las Áreas Metropolitanas, Comarcas, Mancomunidades, y Consorcios. Papeles de entidades democráticas, de gobierno, o de eficacia, de gestión, habrán de ser organizados y repartidos de forma que no se produzcan solapamientos, redundancias y falta de transparencia en la gestión de las políticas y los servicios locales. A los efectos del presente trabajo centraremos nuestro análisis en estas dos últimas entidades locales en Galicia: la territorial Diputación Provincial y la no territorial, y futuramente prevista en la Ley de Administración Local de Galicia (Ley 5/1997, de 22 de julio), Área Metropolitana.

Ni que decir tiene que el debate territorial en Galicia incorpora elementos de crisis, conflictos y enfrentamientos entre instituciones locales, y entre estas y las instituciones autonómicas, que lejos de la dialéctica política requiere de una interpretación técnica porque su *argumentario*, las bases de su razonamiento existencial, de su legitimidad institucional (Bañón y Carrillo, 1997: 51-75) no responden a los criterios de “expertise” que deberán ser escogidos para que los políticos autonómicos y locales realicen una óptima toma de decisiones.

Entendemos que esto es así, porque se sigue confiando la organización territorial a elementos normativos, basados en principios competenciales y de subsidiariedad cuando precisamente lo que se requiere en nuestros días es una

aproximación más *glocal*, integrando la complejidad territorial en los espacios comunitarios, transfronterizos, basados en nuevas prácticas de gobernanza multinivel (diálogo territorial), incorporando modelos y técnicas de gestión intergubernamental y cooperativa en escenarios de negociación y de consenso.

Desde aquí, somos de la opinión pues de que hay que eliminar definitivamente la práctica típica de los “juegos de suma cero” y evolucionar otros de “suma de variables”, transitando de modelos inclusivos y jerárquicos hacia otros más sobrepuestos y cooperativos, donde todas las instituciones territoriales (de Gobierno y/o de Administración) tengan un papel de referencia en el debate de la organización del territorio, y con ellas la ciudadanía en una nueva suerte de democracia participativa.

A nuestro modo de ver, en Galicia deberíamos huir de posiciones político-partidarias, incluso de los localismos<sup>3</sup>, dado el momento de reforma estatutaria y de propuestas de ordenación del territorio (renegociación del Área Metropolitana de Vigo, cuestionamiento de las Diputaciones Provinciales), para buscar los datos más finos que nos puedan alumbrar el camino de la reforma. Porque podemos encontrar algunas respuestas a este problema entre los tozudos índices que muestran la realidad (territorial) que se desea transformar.

¿De dónde venimos?, ¿en qué situación estamos ahora? y ¿hacia dónde vamos?. Precisamente nos situamos en el inicio, donde después de más de dos décadas de gestión local gallega el Gobierno de la Xunta debe acometer la mayor y más profunda reforma de su territorio local desde los primeros momentos de la Autonomía. Los pasos que se han dado, aunque lentos, conducen ineludiblemente a la transformación holística de la planta local, de su división de gobierno y de administración, siempre en sintonía con las grandes evoluciones diseñadas en la Unión Europea y España (el *trifrontismo* aparece

---

<sup>3</sup>. Pese a todo parece más que evidente que aunque no hayamos querido entrar en ellos son consustanciales al debate Diputación *vs.* Área Metropolitana en la Provincia de Pontevedra los aspectos políticos, de identidad local (como diría Borja, 2002) dada la importancia de la institución metropolitana en el entramado provincial. Por todo ello se deberían dejar claros estos aspectos para no herir sensibilidades locales, otorgar a Vigo y su Área Metropolitana el peso institucional que le corresponde en el conjunto de Galicia, dotar de sentido eurorregional al ente metropolitano, financiar conveniente su organización (desde luego en la misma medida que

con claridad en este análisis): el mapa resultante es una propuesta de política acordada por el actual Gobierno de la Xunta<sup>4</sup> de Áreas Metropolitanas, Regiones Urbanas, Comarcas, la asignación de nuevos papeles a las Diputaciones Provinciales y la mejora de la gestión de las figuras asociativas locales (Mancomunidades y Consorcios), además de la regulación de las figuras de carácter infralocal (Distritos y Parroquias).

Lo realmente objetivo en este escenario de cambio es la necesidad del mismo, al objeto de conseguir lo que deben lograr todos los Gobiernos y Administraciones Públicas: representar y prestar los mejores servicios a los ciudadanos. Las reformas, por lo tanto, podrán escoger bien el camino de la democracia (potenciando los mecanismos de representación, de control de gobierno, de transparencia y legitimidad), bien el camino de la eficacia (mejorando los sistemas de gestión de los servicios, evaluación de la calidad de las políticas públicas implementadas), bien el de ambos. Porque sí, se puede abordar una gran transformación local bajo una adecuada perspectiva que aúne las prácticas de la buena gobernanza (colaboración y participación ciudadanos y empresas, transparencia y rendición de cuentas...) y de la eficacia (modelos y técnicas de calidad...)... pero no a todos y al mismo tiempo. El “café para todos” del proceso autonómico otorgó carta de naturaleza homogénea a una realidad que no era tal (nacionalidades y regiones, art. 2 CE)... con el Gobierno y la Administración local estamos ante el mismo caso. Existen una gran cantidad de instituciones de Gobierno y Administración que pueden realizar estos papeles en ámbitos locales, supralocales e infralocales,

---

otros entes similares de Galicia), separar su sentido de misión del de la Diputación, otorgar instrumentos de transparencia y rendición de cuentas sus instituciones de gobierno (Ley de Transparencia y Buenas Prácticas en las Administraciones Públicas), diseñar una organización adecuada a la realidad de las políticas públicas que se pretenden desarrollar, establecer mecanismos de coordinación vertical (Xunta-Área Metropolitana-Concellos) y horizontal (Diputación-Área Metropolitana) que elimine los solapamientos de gestión de las instituciones públicas que implementan servicios en los Concellos objeto de tratamiento en el Área Metropolitana (sobre todo en la zona sur de la Provincia de Pontevedra que quedaría excluida de la propuesta de creación del Área Metropolitana) e incluso en los Concellos limítrofes del Área que permanecerían bajo la responsabilidad de gestión de la Diputación Provincial.

<sup>4</sup>. PSdeG-PSOE y BNG, *Acordo sobre bases programáticas para a acción da Xunta de Galicia que asinan os grupos políticos PSdeG-PSOE e BNG*, Santiago de Compostela, 23 de julio de 2005.

pero no todos en el mismo espacio y a la vez. Parcialmente abandonado el camino de la subsidiariedad (aunque en Europa siguen confiando en él) llega la hora de pasar a la acción y situar el consenso, la cooperación y la negociación en el vértice del problema.

Siguiendo el discurso anterior, ¿cuál sería la hipótesis del trabajo?. Nuestro punto de partida tiene que ver con la vacuidad del debate metropolitano, con el falaz debate que enfrenta a dos instituciones locales: la provincial y la metropolitana. Porque entendemos que ante la irrupción del fenómeno metropolitano (por enésima vez) en Galicia, en un contexto de cambio territorial (des)ordenado<sup>5</sup> ni las Diputaciones Provinciales sobran ni las Áreas Metropolitanas van a resultar la panacea para los problemas locales de Vigo. Entendemos ambas instituciones como complementarias en el fragmentadísimo espacio territorial gallego con una doble finalidad: reforzar la prestación y gestión de servicios públicos locales en Galicia, además de organizar una red de gobernanza territorial en la que los ciudadanos estén en contacto y participen activa e íntimamente con las instituciones de gobierno local.

## 2. El papel de las Diputaciones Provinciales en la nueva ordenación territorial gallega

Conscientes de que las Provincias contemplan una base política, administrativa y electoral, que no siendo imposible, resulta complicado alterar, y que los gobiernos provinciales tienen un papel que jugar en el entramado-red institucional y de políticas públicas en España y Galicia; huyendo de las consideraciones históricas y normativas, sobre las que un gran número de historiadores y administrativistas se vienen pronunciado a tenor de la oportunidad o inoportunidad de la transformación de las Diputaciones Provinciales como órgano de gobierno y administración de las Provincias en el régimen local español; deseamos centrar el análisis sobre los entes provinciales como organizaciones prestadoras de servicios en los nuevos entornos

---

<sup>5</sup>. Reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y del Estatuto de Autonomía de Galicia, Acuerdos de Gobierno PSdeG-PSOE y BNG, próxima modificación de la Ley de Administración Local de Galicia, como no, debate de la norma creadora del Área Metropolitana de Vigo.

territoriales y sociales, pese a las limitaciones que tienen en su gestión, su falta de transparencia (acentuada en estos últimos tiempos), coordinación y control, así como la escasa legitimidad democrática como ente de segundo nivel.

Nuestro interés se centraría pues en aspectos relacionados con la eficacia y eficiencia de las Diputaciones Provinciales como organizaciones prestadoras de servicios locales a otros Gobiernos locales. Estudiaríamos aspectos relacionados con su legitimidad por rendimientos como organización (Bañón y Carrillo, 1997: 51-75), más que su legitimidad democrática (ya decimos que incluso sobre esto habría mucho que discutir), porque la pregunta que nos parece realmente relevante en el extremadamente inmóvil contexto territorial gallego (más allá del debate político no hay reforma local desde 1997) es ¿qué servicios necesitan los Municipios a los que prestan su trabajo las Diputaciones Provinciales? (en el fondo la pregunta no es otra que ¿qué necesitan los ciudadanos del territorio hacia el cual van dirigidos los servicios de Diputaciones?, lo que sin duda incorpora un elemento de democracia y gobernanza). Como dirían los expertos en organización de empresas, esto implicaría cambiar el sentido del ente provincial de la oferta a la demanda. La cuestión es dónde encontrar esos datos que demuestren que las Diputaciones Provinciales aún son útiles en el contexto territorial actual (sobre todo en el rural)<sup>6</sup>. En un trabajo realizado hace algunos años (Rojo Salgado y Varela Álvarez, 2004: 119-129) nos planteamos esta misma pregunta descubriendo una serie de respuestas en la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL)<sup>7</sup> que periódicamente realiza el

---

<sup>6</sup>. En Galicia coexisten 315 Concellos, de ellos 117 (el 37,1%) son menores de 5.000 habitantes, el 13,7% de la población. En el caso de Pontevedra la Diputación dirige sus esfuerzos hacia 62 Concellos la mayor parte de ellos (31) tienen entre 5.000 y 20.000 habitantes siendo 22 los Concellos menores de 5.000 habitantes; en total el 43,4% del total de la población residente en la Provincia. En este sentido se han producido recientemente las declaraciones de los Presidentes de las Diputaciones Provinciales de Galicia, en el seno de la Comisión de Reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia: los entes provinciales son organizaciones prestadoras de servicios locales especialmente dirigidos al ámbito rural.

<sup>7</sup>. Esta encuesta analiza los servicios básicos locales fijados en la Ley 7/85 para Municipios menores de 50.000 habitantes, entre los que figuran: abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de aguas residuales, pavimentación, alumbrado público, recogida de residuos y red viaria; en nuestro caso los datos analizados de la EIEL se corresponderían con el período 1995-2000.

Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) en colaboración con las Diputaciones Provinciales sobre el estado de las infraestructuras locales. Para el caso de Galicia los resultados son llamativos revelando carencias propias de territorios que piensan en eliminar instituciones de gestión bajo el supuesto de que las grandes infraestructuras locales, la base del gobierno local, ya han sido construidas en estas últimas décadas. La realidad es tozuda en la EIEL del año 2000 muestra para Galicia que:

- El abastecimiento de agua en Galicia está deficientemente cubierto existiendo un 16,62% de viviendas sin servicio (frente al 2,42% español), siendo la Provincia más deficitaria la de Lugo (3,74%) y la menos la de Pontevedra (0,57%), para un total de 296.407 habitantes en toda la Comunidad.
- El saneamiento (alcantarillado público) es otro de los servicios con problemas de prestación en Galicia ya que siguen sin poder acceder a él un 36,04% de la población de la Comunidad (frente al 7,51% en España), siendo la provincia más deficitaria la de Lugo (46,75% de viviendas sin servicio). En Pontevedra se sitúan fuera de este servicio de saneamiento 188.055 vecinos (superando la media gallega con un 37,88% de ellos sin servicio y desde luego muy lejos de la española).
- Lo mismo ocurre con la depuración de las aguas donde encontramos que el 51,2% de los gallegos (45,0% en España) no disponen de dicho servicio, este caso es especialmente grave en la Provincia de A Coruña (69,15% de los vecinos) y en la de Pontevedra donde 214.968 personas no acceden a la depuración de aguas (43,31%).
- Otro servicio significativamente deficitario en Galicia es el del alumbrado público dado que existe un 3,61% de las viviendas (frente al 1,59% de media estatal) con déficit parciales o totales, siendo Lugo la Provincia con más problemas y la de Pontevedra con menos donde el 99,89% de sus viviendas si acceden al servicio.
- En materia de residuos sólidos urbanos queda aún un gran camino por recorrer ya que encontramos en nuestra Comunidad Autónoma un 14,61% de viviendas con servicio inadecuado (frente al 5,49% estatal)

y un 1,31% sin servicio; el déficit provincial es más acusado en las Provincias de Lugo y Ourense (con un 18,46% y un 31%, respectivamente de servicio inadecuado de recogida de residuos sólidos urbanos); en el caso de Pontevedra encontramos como este tipo de servicios es adecuado para un 94,87% de las viviendas superando la media estatal (94,51%) y la gallega (85,39%), aunque quedan más de 25.000 personas con servicio inadecuado o sin él.

El resultado de este panorama no es en absoluto alentador revelando graves deficiencias infraestructurales básicas que deberían ser cubiertas por las instituciones públicas gallegas. Evidentemente la Diputación tiene un papel que cumplir sobre todo en el ámbito rural, algo que le reclaman los expertos que participaron en el diagnóstico estratégico provincial de forma activa y decidida (Rojo Salgado y Varela Álvarez, 2004), que es perfectamente compatible con las actuaciones que igualmente se deben realizar en materia de infraestructuras básicas en los entornos de las grandes urbes gallegas y que podrían cubrir de forma clara las Regiones Urbanas y las Áreas Metropolitanas anteriormente aludidas (en algunos casos ya existen *arreglos* institucionales *de facto*, como es el caso del Área Territorial Urbana de Pontevedra –ATUP– de Pontevedra)

Lo que parece evidente es que no todo es negativo en el ámbito de la gestión provincial ya que existen Diputaciones Provinciales que han puesto en marcha procesos de análisis interno (de su organización, personal y servicios) y externo (entorno, hacia los Concellos a los que van destinados sus servicios), abordando estudios estratégicos en forma de Planes y Diagnósticos Estratégicos (Badajoz, Granada, Pontevedra) orientados a reflexionar sobre su sentido de misión, su visión a largo plazo como institución y organización, sus redes de usuarios, los objetivos que se plantean, su organización..., los hay que incluso han modificado las bases de su actuación rediseñando toda su estructura en clave municipal, como es el caso de la *Xarxa* en Barcelona, que evoluciona de la clásica institucional provincial a la organización en red (Subirats, 2002 y Caamaño, 2004: 27-59), en el contexto *glocal* y bajo aspectos de calidad (Montilla, 2004: 75-91).

El resultado de tales esfuerzos por alterar el *status quo* provincial trae consigo la división del modelo provincial en dos o tres categorías o tipos ideales (a modo de weberiano):

- Modelos provinciales decimonónicos – caracterizados por seguir parámetros de actividad, de gestión y de rendición de cuentas clásicos (burocráticos); asignando recursos sin estudios estratégicos ni análisis de políticas públicas previos; no implicando a la ciudadanía y a los destinatarios de sus políticas (los Concellos) en el debate, la formulación e incluso en la evaluación de los servicios públicos; no participando de la nueva gobernanza, siendo nulos los mecanismos de transparencia ante los ciudadanos e incluso ante los órganos de control políticos (Parlamento) y técnicos (Consello de Contas de Galicia). El modelo paradigmático lo tenemos en casa y se llama Diputación de Lugo, objeto de reciente intervención judicial y pendiente de la correspondiente investigación y resolución en los Tribunales.
- Modelos provinciales en fase evolutiva – aquellos otros que se encuentran desde hace unos años en fase de reflexión estratégica con el fin de adaptar las instituciones decimonónicas a las nuevas realidades *glocales*. Se preocupan de analizar su estructura organizativa, de contratar perfiles profesionales adecuados a los nuevos servicios y políticas, actúan con transparencia ante la red de Concellos y los implican en la gestión de asuntos tales como las infraestructuras, la formación de su personal... son ejemplos arquetípicos las Diputaciones de Granada y la de Badajoz.

Modelos provinciales innovadores – supone un cambio total de modelo, rompiendo con el incrementalismo institucional, evolucionando de una *burocracia maquinal* (en el caso provincial no se podría catalogar ni de *profesional*) hacia estructuras *adhocráticas* (siguiendo la terminología de Mintzberg, 1999) que buscan la adaptación mutua entre el ente provincial y los Concellos a él *asociados* caracterizadas por estructuras altamente profesionalizadas y técnicamente complejas. El caso de la Red Barcelona de Municipios de Calidad, de la Diputación de Barcelona, es más que singular.

¿Dónde podríamos ubicar aquí al gobierno provincial de Pontevedra?; entendemos que en una fase intermedia que transita del modelo decimonónico al evolutivo, del propio de una burocracia maquinal hacia otro de corte profesional, lejos todavía de la innovación y la adhocracia, sobre todo por la reciente acometida de su Plan Estratégico<sup>8</sup>.

Por tanto, y a la pregunta, ¿existen más opciones en relación con la transformación de las Diputaciones Provinciales?, desde aquí creemos que sí pero alterando sustancialmente las bases de la actuación provincial, su orientación al trabajo en red de forma que podríamos estar definiendo un nuevo modelo de gestión y participación provincial que abandone las prácticas de los entes provinciales como se conocen desde el siglo XIX, proceso adaptativo que conduzca a las Diputaciones a realizar una profunda autocrítica no sólo sobre su funcionamiento sino sobre su realidad institucional misma, definiendo correctamente sus ámbitos de actuación, mejorando los procesos de participación y creando nuevos modelos de rendición de cuentas.

### 3. Las Áreas Metropolitanas en Galicia: El caso de Vigo y su entorno

*Cambiar de tercio* en el análisis institucional local pasando a hablar de unas Áreas Metropolitanas *non natas* en Galicia, después de haber presentado la problemática de otra tan tradicional, histórica y consolidada (en positivo y negativo) como las Diputaciones Provinciales, es como hablar de la democracia participativa en un país en vías de desarrollo, aún existiendo casos, resulta muy complicado. Sin embargo el problema político-administrativo existe, y como tal debemos abordarlo, sobre todo porque el fenómeno metropolitano llega a su (pen)última fase normativa, después de los avatares políticos y técnicos que se conocen a través de los medios de comunicación gallegos, y que dejan sin resolver algunas de las preguntas más importantes: qué papel va a jugar en el entramado institucional-territorial, qué políticas públicas, qué presupuesto, qué modelo de gobierno y gestión se van a adoptar en el Área Metropolitana de Vigo.

---

<sup>8</sup>. En relación con la planificación estratégica algunos autores (Brugué y Jarque, 2002: 43-63) entenderían que no es suficiente, no es garantía en sí misma, con elaborar un plan, hay que trascender sus postulados tecnocráticos para conseguir realmente organizaciones innovadoras, en red y basadas en la buena gobernanza.

Conocido por todos es que en estas últimas décadas de siglo tres son los grandes fenómenos sociales que podrían haber revolucionado las estructuras territoriales:

- Un cambio en la estructura demográfica mundial que provocó un aumento de población en países subdesarrollados y un envejecimiento y caída natalidad en el primer mundo (con el consiguiente fenómeno de inmigración generalizada del tercer al primer mundo que en cierto modo comienza a compensar este desfase demográfico).
- La generalización de la *terciarización* de la sociedad que ha revolucionado las estructuras sociales modificando la estructura productiva de los países del primer mundo concentrando su fuerza de trabajo en el sector terciario (huida del sector primario y secundario).
- Por efecto de estas dos primeras oleadas de cambio, pero también fruto del modelo de desarrollo occidental, alta concentración de la población en torno a grandes urbes modulando el espacio urbano-rural tradicional y modificando los modelos de gobierno, de gestión y de participación locales<sup>9</sup>.

Sin embargo, debemos poner en cuarentena este panorama universal, y, cuando menos, considerar una adaptación a nuestra realidad territorial y político-administrativa, ya que si revisamos detenidamente el último estudio de la Unión Europea sobre rediseño territorial (ESPON, 2005) podemos observar como en España el impacto de grandes urbes metropolitanas es más reducido en comparación con las megalópolis o metápolis que encontramos

---

<sup>9</sup>. En el mundo pues el modelo metropolitano ha evolucionado, en palabras de Borja (2003: 169) de las Áreas Metropolitanas hacia la ciudad metropolitana, modulándose por efectos de la movilidad y de la seguridad y dando lugar a la visibilidad y la identidad. Este efecto que ha tenido sus consecuencias en Europa y España (en menor medida a juzgar por los resultados institucionales) agrega más complejidad al diseño urbano del presente-futuro pero también más claridad, efectividad y democracia. Entre las razones, la necesidad de adaptar los modelos de crecimiento urbano a la nueva realidad de la globalización y la gobernanza (Borja, 2003: 269-350), a través de núcleos de desarrollo socioeconómicos, de marcado carácter metropolitano, integrados en las redes globales (Castells y Himanen, 2002: 117-139) en forma de “nodos metropolitanos”.

alrededor del mundo e incluso en el resto de Europa<sup>10</sup>. Si esto es así en España, en Galicia el fenómeno metropolitano tiene aun menor impacto, con sólo dos ciudades que no consiguen sobrepasar los trescientos mil habitantes, mientras que en el resto del sistema urbano gallego sólo cinco ciudades cuentan con más de cincuenta mil vecinos. La estructura urbana gallega es pues relativamente poderosa dado que sólo el 35,8% de su población reside en *grandes ciudades*.

Pero es que además no se produce una *terciarización* en Galicia tan acusada porque todavía una parte importante de la población vive en entornos rurales, mientras que los se concentran en las grandes urbes mantienen un contacto con el rural muy acusado (no sólo en el terreno cultural, sino incluso en el *autoabastecimiento finisemanal*), siendo el peso del sector primario y secundario destacado en relación con España y la Unión Europea. Si parece cumplirse, sin embargo, la tendencia general en el mundo desarrollado de caída demográfica y de envejecimiento de la población en nuestra Comunidad, realidad que contrasta con la situación de nuestros vecinos y *partners* en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal (Losada, 2005: 549-563).

Este es el punto del discurso que debería incorporarse a la definición de un nuevo espacio metropolitano en Galicia, propio, idiosincrásico, siendo conscientes de la realidad de la que parte, con todas sus dimensiones, siendo igualmente conocedores de la necesidad de ordenar mejor (social y técnica) el espacio ciudadano. Es pertinente por tanto una “hoja de ruta” (como hemos dejado escrito en otro trabajo inédito; Varela Álvarez, 2006) que oriente el marasmo territorial, que sedimente funciones políticas y técnicas en sus instituciones, que aclare los cauces de participación ciudadana de cada una de ellas,

---

Y es que los condicionantes económicos, sociales, culturales y políticos determinan el diseño territorial e institucional por lo que hemos de entender que el esfuerzo por rediseñar los espacios regional-locales necesita de la incorporación de racionalidades técnicas (eficacia y eficiencia) en la misma medida que las políticas (ideológicas, no intrapartidarias) y las sociales (ciudadanía, servicios, participación).

<sup>10</sup>Un vistazo a los informes de la ONU y de su Programa Habitat nos abre los ojos y nos obligan a reconocer que una “gran ciudad” no tiene 200.000 habitantes sino diez millones, mientras que en España una “gran ciudad” (las *siete grandes ciudades*) pasa del medio millón de habitantes, en Galicia una “gran ciudad” (las *siete grande ciudades*) tiene el límite en los 50.000 vecinos.

que cree espacios de cooperación, negociación y consenso intergubernamental y multinivel, que otorgue, en definitiva, papeles conocidos por todos, transparentes, al Gobierno regional, a los Concellos, a las Diputaciones y, como no, a las Áreas Metropolitanas.

Se puede decir más alto pero no más claro. Hasta la fecha y desde sus inicios tanto en A Coruña como en Vigo, hablando de Galicia, el debate metropolitano ha estado capturado por técnicos y políticos, nunca por la ciudadanía, ajena al debate más que cuando este se torna mediático como ha ocurrido recientemente en Vigo (entre marzo y abril de 2006)<sup>11</sup>. Esto ha traído como resultado la tensión político-partidaria, más que la razón ciudadana o social, prolongando el infructuoso debate a lo largo de más de una década, utilizándose, las más de las veces, en función de los intereses políticos de cada partido<sup>12</sup>.

Realizando una rápida revisión del proceso político e institucional de la propuesta actual de Área Metropolitana de Vigo encontramos algunos hitos significativos:

- En el caso del Concello de Vigo localizamos la génesis de la entidad metropolitana a principios de 1992 con la creación de la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo por parte de algunos de los actuales Concellos que integrarían hoy el Área Metropolitana de Vigo (según la propuesta presentada en el Parlamento de Galicia en la anterior legislatura).
- A finales de los años 90 y hasta el 2004 (coincidiendo con ciclos electorales autonómicos y locales) tiene lugar el inicio formal del proceso de creación del Área Metropolitana, bajo una perspectiva *bottom-up*, donde los Concellos reunidos (Declaración de Soutomaior) reclaman a la Xunta su planteamiento, debatiendo el modelo los técnicos loca-

<sup>11</sup> En el discurso político local sobre el *debate metropolitano* se han utilizado “palabras gruesas” como: “La Xunta nos ofrece un consorcio cualquiera y no un área metropolitana” (Faro, 20-III-06), “Porro tacha de “tomadura de pelo” el proyecto de área metropolitana para Vigo presentado por Méndez Romeu” (ABC, 20-III-06).

<sup>12</sup> Cuando el gobierno de la Xunta era del PP era el PSdeG-PSOE y BNG los que la pedían, al revés es ahora el PP el que la reclama con insistencia, no explicando al ciudadano la razón de su urgencia en la actualidad.

les y autonómicos hasta llegar a la propuesta de Anteproyecto de Ley de creación del Área Metropolitana de Vigo (Consellería de Xustiza e Interior de la Xunta de Galicia) firmada y ratificada en Pleno por 14 Concellos y aprobado por el Consello de la Xunta en 2005.

- En 2005 y 2006 tiene lugar el inicio de la tramitación parlamentaria, la presentación de enmiendas por parte de los grupos políticos, la disolución del Parlamento y el consiguiente “parón” del *proceso constituyente* metropolitano. Durante este último año se está procediendo a retomar el proceso político sobre la base de un doble planteamiento Xunta-Concellos: presentación de un modelo nuevo metropolitano, recuperación del modelo presentado en el Parlamento en la anterior legislatura<sup>13</sup>.

El debate metropolitano da para mucho en el ámbito de la Ciencia Política y de la Administración. Las cuestiones técnicas, de gestión pública, son conocidas, las institucionales y normativas también, queda, en todo caso, por asumir si además de estas variables sería necesario incorporar la democracia a unos entes que nacen con cierto lastre de debate público. Por ello entendemos que hay que pensar el Área Metropolitana no desde los viejos planteamientos de las instituciones normativas (competencias exclusivas, autonomía fiscal, modelos intergubernamentales inclusivos), sino desde los nuevos enfoques de las redes (competencias compartidas, corresponsabilidad fiscal, modelos intergubernamentales sobrepuestos), porque si no estaremos cayendo en el mismo error que con las Diputaciones Provinciales, y acabaremos por convertir el ente metropolitano en *alter ego* o *diputación bis* del ente provincial.

#### 4. Diputación Provincial de Pontevedra vs. Área Metropolitana de Vigo. Un debate interesado

Habiendo como hay necesidades claras de prestación de servicios públicos en los Concellos de la Provincia de Pontevedra (bien es cierto que no es la

<sup>13</sup> Las bases del razonamiento de unos y otros todavía son desconocidas por el gran público, dado que hasta la fecha no se ha producido la propuesta por parte del Ejecutivo gallego (Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza de la Xunta de Galicia) ni se ha procedido, por tanto, a su discusión en seno parlamentario.

más deficitaria en este tipo de servicios de las cuatro Diputaciones que coexisten en nuestra Comunidad Autónoma) reconocidas en informes técnicos, y existiendo como existe un acusado déficit democrático, de participación ciudadana, con escaso desarrollo del capital social (asociaciones y participación vecinal, Márquez, 2006: 5-61) que lo apoye pero con aun menor peso para la transparencia institucional local (sobre todo en el caso de las Diputaciones Provinciales)<sup>14</sup>, convendría desmontar la falacia de que no pueden coexistir en el mismo territorio pontevedrés la Diputación Provincial y el Área Metropolitana de Vigo. Entre las razones que aportamos en pro de esta coexistencia y complementariedad destacamos:

1. La falta de compromiso político (hasta la fecha) para suprimir el gobierno y la organización provincial tal y como se ha llevado a efecto en otras Comunidades Autónomas, y apoyo decidido a la creación de las Áreas Metropolitanas en Galicia (Programa Electoral del PSdeG-PSOE y Acuerdos PSdeG-PSOE y BNG de Gobierno de julio de 2005).
2. El marco institucional y político local apunta en la actualidad un gran número de respuestas a todas estas cuestiones territoriales, desde la modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, hasta la Ley de Modernización del Gobierno Local, pasando por la Ley de Administración Local de Galicia, y el Anteproyecto de Ley del Área Metropolitana de Vigo (en sus diferentes fases de negociación hasta llegar a las enmiendas añadidas por los Grupos Parlamentarios en la Legislatura pasada)... sólo se requiere un acuerdo político.
3. La realidad del déficit de infraestructuras y gestión que existe en los territorios provinciales gallegos (tanto en los urbanos como en los rurales) deben ser introducidos en la agenda política a través de los compromisos de articulación territorial de Regiones Urbanas, Área Metro-

---

<sup>14</sup>No hace mucho (en 2005) tuvimos ocasión de asistir a la esperpéntica escena que las instituciones provinciales tuvieron ocasión de representar ante el Parlamento de Galicia al grito de "en defensa de la autonomía local", el titular de un periódico gallego es suficientemente elocuente: "Conflicto institucional. Las tres diputaciones del PP retan al Parlamento al negarse a comparecer", La Voz de Galicia, Nov. 2005 ([www.lavozdeg Galicia.es](http://www.lavozdeg Galicia.es)).

litanas y Comarcas, antes de asumir cualquier otro reto de políticas públicas territoriales e infraestructurales.

4. Asumiendo el compromiso político, se produce la necesidad de cumplir la legalidad (Constitución, Estatuto de Autonomía de Galicia y Leyes de Bases y de desarrollo autonómicas) modificando la Ley de Administración Local de Galicia de 1997 (desde entonces no hay reglamento de desarrollo de la Ley) y proponiendo el Parlamento de Galicia el modelo local ideal, a instancias del Ejecutivo de la Xunta (las Provincias y las Áreas Metropolitanas no son Mancomunidades ni Consorcios).
4. La inexcusable proposición de un acuerdo intergubernamental Xunta-Diputación-Área Metropolitana-Concellos de hacer efectiva la gobernanza multinivel en Galicia basado en los principios del “diálogo territorial” comunitario y de lealtad institucional, incorporando de forma definitiva a los ciudadanos al gobierno territorial, con el fin de conseguir la mejor posición institucional en el entramado territorial transfronterizo y eurorregional (Eurorregión Galicia-Norte de Portugal).
5. En línea con los principios de la “buena gobernanza”, resulta imperativo proponer instituciones provinciales y metropolitanas democráticas y eficaces que rindan cuentas, que sean transparentes y que promuevan la participación de los ciudadanos en la formulación y el diseño de las políticas públicas territoriales.
6. Por todos estos motivos somos de la opinión de que efectivamente no sólo pueden sino que deben coexistir estas dos instituciones locales, lo que no quiere decir que se les deba dar, a una y a otra, un “cheque en blanco” de gestión y responsabilidad política. Además, quedan en el tintero grandes cuestiones que resolver en el proceso de aprobación de la Ley del Área Metropolitana de Vigo, si no se desea caer en los mismos errores que en el anterior Anteproyecto de Ley, por ejemplo: ¿conocemos la opinión de los ciudadanos sobre el Área Metropolitana de Vigo?; ¿se ha realizado un análisis de las políticas públicas y servicios públicos que convendrían al ente metropolitano?, ¿cómo se for-

mularían e implementarían?, ¿cuánto costarían?, ¿quién lo pagaría?; somos concedores de los mecanismos de buen gobierno y participación ciudadana óptimos, de gobernanza en definitiva, para la correcta dirección de la institución metropolitana?; ¿estamos en condiciones de establecer un buen análisis de la organización necesaria y de los instrumentos de gestión que debería tener la organización metropolitana?... Evidentemente y después de casi tres lustros nos seguimos moviendo en el ámbito exclusivamente político (en su versión maquiavélica y *cor-toplacista* local), donde el debate está monopolizado bien por los neocentralistas de base regional o por los localistas exacerbados, y donde el discurso no pasa del mero debate entre las consideraciones de unos entes locales puramente políticos o de los meramente técnicos; pues bien, ni uno ni otro sino los dos y además en clave de gobernanza.

Hace algunos años un ilustre politólogo llamado Charles Lindblom (1959) acuñó la expresión *muddling through* según la cual el método más lógico, normal y racional de toma de decisiones en las organizaciones es el incremental. Sin duda este método le sería de extrema utilidad a los responsables políticos y técnicos de las organizaciones públicas, enseñándoles a “salir del paso”, esto es, a actuar con criterios de “racionalidad limitada” (March y Simon, 1961), de practicidad y operatividad, de realidad en definitiva en su actividad político-administrativa cotidiana. Consciente como era de la imposibilidad de comprender un problema en su totalidad por la ingente cantidad de información que tienen los problemas públicos hoy día, de la dificultad en contemplar todos los escenarios y planteamientos posibles a la hora de abordar un problema, Lindblom creía en el incrementalismo en cambiar las cosas poco a poco, desde su realidad, sin grandes aspavientos pero con efectividad, yendo hacia las *ramas* del problema (a través del método de *comparaciones sucesivas limitadas*) a sabiendas de la imposibilidad de dirigirse a sus *raíces*. Bien, con las instituciones locales ocurre algo similar, podemos aplicarnos a un magnífico y ambicioso plan de reforma de la planta territorial, y afrontar la supresión de las Diputaciones Provinciales (incluso de las Provincias como circunscripción electoral), podemos crear unas Áreas Metropolitanas y Regiones Urbanas *ex novo* pero ¿no sería más factible reconvertirlas a unas entes de prestación de

servicios públicos para el Concellos medianos y pequeños?, ¿sería posible contemplar las actividades de todas ellas como organizaciones prestadoras de servicios, en un contexto de red, de gobernanza multinivel, asumiendo retos de forma compartida y repartiendo papeles urbanos y rurales?, ¿podríamos pensar en otro nivel de gestión pública que fuera complementario (nunca redundante) al del resto de figuras asociativas locales como las Mancomunidades, los Consorcios y, eventualmente, las Comarcas? ◀◀

Nuevas preguntas para nuevos retos que aún faltan por asumir.

### Bibliografía

- BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto, 1997, “La legitimidad de la Administración Pública”, en BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto, (Coords.), *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 51-75.
- BORJA, Jordi, 2003, *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza.
- BRUGUÉ, Quim y JARQUE, Marina, 2002, “Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica”, en BLANCO, Ismael y GOMA, Ricard (Coords.), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel, pp. 43-63.
- CAAMAÑO, Francisco, 2004, “Autonomía local y Constitución”, *Criterios. Revista de Pensamiento Político y Social* nº 4, 27-59.
- CARRILLO BARROSO, Ernesto, 2001, “Los gobiernos locales”, en Román, Paloma (Coord.), *Sistema Político Español*, Madrid: Mc Graw-Hill, pp. 315-338.
- CASTELLS, Manuel y HIMANEN, Pekka, 2002, *El Estado de bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés*, Madrid: Alianza Editorial.
- ESPON, 2005, *In search of territorial potentials. Midterm results by spring 2005*, Bruselas: Comisión Europea.
- IGLESIAS MARTÍN, Antonio, 2002, *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, Barcelona: Ariel.

- LINDBLOM, Ch. E., 1959, “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, XIX, 2: 79-88 (Versión en castellano en Ramió, Carles y Ballart, Xavier, 1993, *Lecturas de Teoría de la Organización. Vol. II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*, Lindblom, “La Ciencia del “salir del paso””, Madrid: MAP, pp. 201-219).
- LOSADA ÁLVAREZ, Abel, 2005, “A poboación na eurorrexión e no Eixo Atlántico”, en SOUTO, Xosé Manuel (Coord.), *Sistema urbano e desenvolvemento sustentable. Libro I*, Anexo 4, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 549-563.
- MARCH, J.G. y SIMON, H.A., 1961, *Teoría de la Organización*, Barcelona: Ariel.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo, 2006, “Las formas y tipos de gestión de las competencias de los gobiernos locales en Galicia: La dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas”, *Documentos de Traballo IDEGA*, nº 19, 5-61.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo, 2004, “Futuro e perspectivas do goberno local en Galicia”, en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román (Dir.), *Os Concellos galegos para o século XXI. Análise dunha reestruturación do territorio e do goberno local*. Vol. I, Santiago de Compostela: USC e IDEGA, pp. 423-543.
- MINTZBERG, Henry, 1999, *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona: Ariel.
- MONTILLA AGUILERA, José, 2004, “La experiencia de cooperación en red de Red Barcelona Municipios de Calidad”, *Criterios. Revista de Pensamiento Político y Social* nº 4, 75-91.
- PARRADO DÍEZ, Salvador, 2002, *Sistemas administrativos comparados*, Madrid: Tecnos y Pompeu Fabra.
- ROJO SALGADO, Argimiro y VARELA ÁLVAREZ, Enrique José, 2005, “Gestión Pública”, en VV.AA., *Plan Estratexico da Diputación de Pontevedra 2010*, Pontevedra: Diputación de Pontevedra, pp. 119-129.
- SUBIRATS, Joan (Coord.), 2002, *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona: Diputació Xarxa de Municipis.

VARELA ÁLVAREZ, Enrique José, 2006, “Los Gobiernos Locales en el marco de la Reforma del Estatuto Autonomía de Galicia: una posible hoja de ruta basada en la gobernanza”, en LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé (Coord.), *O Terceiro Estatuto Galego. Propostas desde a Ciencia Política*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións (pendiente de publicación).

**Curriculum Vitae:** Enrique José Varela Álvarez es Profesor Ayudante en el Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo, con docencia en la Diplomatura de Gestión y Administración Pública. Entre sus líneas de investigación más destacadas figura la gestión pública y la calidad en el ámbito local, y el análisis de las políticas públicas ambientales en el marco intergubernamental y multinivel. Ha publicado recientemente una monografía sobre las Administraciones Públicas Contemporáneas bajo el título *Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España. Una Visión Multidisciplinar desde el Estado de las Autonomías*, Editorial Tórculo, Santiago de Compostela, 2003. Correo electrónico: evalvarez@uvigo.es.



---

## Experiencias e Casos

Da Administrazón ao Gobierno Local:  
Estudo de casos para a mellora do goberno e a xestión local

*Da Administração ao Gobierno Local:  
Estudo de casos para a mellora do goberno e a gestão local*

---



## A NOVA GESTÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL: O CASO DO NOROESTE DE PORTUGAL

*Miguel Angelo Vilela Rodrigues*

Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Mirandela

Instituto Politécnico de Bragança

*Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Antújo*

Escola de Economia e Gestão

Universidade do Minho

**Índice:** 1. A Nova Gestão Pública; 1.1. Novo Estilo de Gestão; 1.2. Nova Atitude perante o Cidadão; 1.3. Configurações Organizacionais; 2. As Alterações no Poder Local; 3. O Caso dos Municípios do Noroeste Transmontano; 4. Conclusão; Bibliografia.

**Resumo:** Os modelos de Gestão Pública têm-se sucedido ao longo dos tempos, muitas vezes associados às mudanças na concepção e ideologia do Estado (mais ou menos intervencionistas). As últimas décadas constituem um recuo do modelo de gestão pública associado ao *Welfare State*. Alguns autores (Osborne e Gaebler, 1992) argumentam que este modelo de gestão pública é ineficiente, demasiado lento a reagir às necessidades dos cidadãos e às mutações do meio onde se insere e limita o desenvolvimento e o crescimento económico. Este modelo é considerado como um meio que permite a criação de agentes e processos burocráticos que desenvolvem a sua actuação com um único propósito: o aumento do bem-estar dos funcionários e do seu poder. (Nordhaus, 1975; Damgaard, 1997). Diversas pressões de carácter económico, financeiro, político e ideológico, bem como o esgotamento das soluções protagonizadas pela Administração Tradicional proporcionaram as condições para o aparecimento de um novo modelo de gestão, a Nova Gestão Pública. A Nova Gestão Pública baseia-se na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada na Administração Pública, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão, no aumento da efi-

ciência e na flexibilização da Gestão. A Nova Gestão Pública convida novos actores a tomarem parte activa de um Estado que se pretende menos intervencionista mas que continue a regular funções importantes da vida social e económica: Estas alterações, ao nível da Administração Central, acabaram por influenciar e condicionar a agenda da reforma e modernização administrativa dos Governos Locais. É relativamente a esta realidade que procuramos perceber como foram sentidas as alterações induzidas pela Nova Gestão Pública no caso das Autarquias Locais do Noroeste de Portugal. Esta comunicação analisa as formas de prestação de serviços municipais de maneira a verificar o acolhimento das soluções reformistas sugeridas pela Nova Gestão Pública na governação local.

### 1. A Nova Gestão Pública

► Os mais recentes desafios colocados à gestão da Administração Pública foram sentidos em diversos países, o que conduziu ao aparecimento de um conjunto de iniciativas inovadoras no campo da gestão pública. Este movimento, mais ou menos global de reforma administrativa (Kettl, 2001), tem a designação de Nova Gestão Pública e surge com o objectivo de melhorar a eficiência e a eficácia do funcionamento da Administração Pública, bem como a satisfação dos cidadãos.

A Nova Gestão Pública, como modelo de gestão, é difícil de ser correctamente definida (McLaughlin, 2002: 409). Esta designação serve sobretudo para identificar os esforços desenvolvidos nas últimas décadas do século XX para modernizar e reformar o modelo de gestão pública, baseando-se na insatisfação criada com o modelo de gestão adoptado pelo *Welfare State* (Hood 1991: 4). É um modelo que representa um desafio à administração pública tradicional, construída após a Segunda Guerra Mundial, e que enfatiza uma via mais activa em torno da eficiência da gestão pública (Jackson, 1994: 121). Essencialmente é um modelo de gestão que procura organizar e operacionalizar, de forma diferente, a Administração Pública e os seus agentes, procurando:

- Melhorar o desempenho dos serviços públicos;
- aumentar a eficiência;

- evitar a corrupção;
- orientar a Administração Pública para as necessidades dos cidadãos;
- abrir a Administração Pública à sociedade;
- introduzir mais transparência no funcionamento dos serviços públicos;
- definir e identificar competências e responsabilidades;
- evitar o desperdício;

Estas são, em resumo, as principais linhas estratégicas da Nova Gestão Pública (Warrington, 1997). A Nova Gestão Pública defende a introdução de mecanismos de mercado e a adopção de ferramentas de gestão privada para solucionar os problemas do fornecimento de serviços públicos. Promove a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da melhoria dos serviços para o cidadão (ao nível da qualidade), ao mesmo tempo que aposta na redução dos custos de produção (Hartley, Butler e Benington, 2002: 388). Na perspectiva de Denhardt e Denhardt (2000: 550) a Nova Gestão Pública defende que a relação entre os cidadãos e os serviços públicos é similar àquela que ocorre no mercado pelo que esta relação deve ser conduzida nos mesmos moldes.

Podem ser apontados diversos factores que motivaram o surgimento de um novo paradigma no seio da gestão pública. Em nosso entender importa destacar os seguintes: a) factores económico-financeiros, b) factores ideológico/políticos, c) a falência do modelo tradicional de gestão pública e, d) as pressões internacionais. Em termos económico-financeiros a conjuntura mundial do final do século passado revelou-se bastante nefasta para o modelo tradicional de gestão pública. As políticas keynesianas e a justificação da intervenção do Estado na vida económica e social entraram em crise (Arndt, 1998). Começou a ganhar forma a ideia segundo a qual a regulamentação, as imposições fiscais, a criação de instituições e estruturas estatais constituíam um obstáculo tanto ao crescimento como ao desenvolvimento económico (Korpi, 2000: 49). Os governos procuraram formas alternativas para o fornecimento de bens e serviços (White, 1989; Damgaard, 1997). Ideologicamente o Pós-fordismo, enquanto novo regime de acumulação de capital, modificou a sociedade de

produção (Hood 1994; Rhodes 1996). Mudou-se da produção em massa, de organizações estruturadas hierarquicamente e de tecnologia rígida de produção em série, para uma sociedade flexível e personalizada. (Rhodes 1996). Ao mesmo tempo, os pensadores neo-liberais, onde se destaca Milton Friedman (1956) da Escola de Chicago, ganharam relevância e protagonismo. A orientação destes pensadores direccionou-se sobretudo para o recurso à competição e à liberalização de mercado, opondo-se ao desmesurado crescimento e alargamento das funções do Estado (Arndt, 1998).

Politicamente o surgimento da ideologia do “*New Right*” nos países anglo-saxónicos veio lançar severos ataques às opções e políticas seguidas pelo Estado de *Welfare*. Segundo Bevir e O’Brien (2001), os defensores do “*New Right*” acusavam o modelo burocrático de prejudicar o equilíbrio natural da economia através dos gastos públicos. Internacionalmente a construção de um espaço único europeu, com a conseqüente abolição das barreiras alfandegárias e da liberalização do mercado, põe a nu as carências de cada país. Estas mudanças facilitaram a atracção de capital de risco e aumentaram a competitividade das respectivas economias, levando os governos a promover a actualização das práticas administrativas (Araújo, 2002). Definida a estratégia da Nova Gestão Pública é necessário, como sugerem Miles e Snow (1984), fazerem-se os devidos ajustamentos nos processos de gestão e nas estruturas organizacionais.

### 1.1. Novo Estilo de Gestão

A Nova Gestão Pública encontra, na utilização de mecanismos de mercado, uma solução mais vantajosa face à utilização de monopólios (Hood, 1994; Osborne e Gaebler, 1992). Através das suas valências atingem-se maiores níveis de eficiência e maximiza-se a utilidade dos cidadãos (Gray e Jenkins, 1995).

Esta liberalização do mercado é feita de forma a introduzir concorrência no sector público o que originou alterações nas relações com o cidadão (Hartley, Butler e Benington, 2002). Tem como consequência maior liberdade de acção no exercício da gestão pública, tendendo esta a aproximar-se da gestão privada, quer através do uso de novas ferramentas de gestão quer atra-

vés do afastamento das questões de natureza política nas decisões económico-financeiras (Gamber e Teicher, 2000).

Com este tipo de gestão pública, em que as fronteiras com a gestão privada são cada vez mais ténues, procurou-se o aumento da eficiência na gestão pública. Hartley, Butler e Benington (2002) referem que houve uma diminuição dos custos como consequência da introdução do novo modelo de gestão. Pollitt (1996) e Hood (1991) enquadram neste modelo a disciplina da gestão de custos. Por outro lado, a teoria da Escolha Pública propõe maior controlo e diminuição dos gastos com a burocracia e organismos públicos. Segundo Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew (1996), numa primeira fase, a aplicação das ideias da Nova Gestão Pública passou pelo saneamento financeiro da Administração Pública.

Por outro lado, emerge a ideia da profissionalização da gestão pública. O recurso ao mercado e a gestão por contratos fragmentou e descentralizou as unidades públicas, exigindo a definição de um novo perfil de gestor público (Hood, 1991; Pollitt, 1998; Fenwick, Shaw e Foreman, 1994). O novo perfil de gestor público exigiu maior profissionalismo no exercício de cargos gestão na Administração Pública, procurando com isto introduzir mais rigor nas decisões gestionárias, passando estas a serem tomadas tendo por base critérios de gestão e através de processos transparentes.

## 1.2. Nova Atitude perante o Cidadão

A Reforma Administrativa proposta pela Nova Gestão Pública compreende uma mudança da cultura organizacional. Uma mudança de valores, crenças e atitudes perante o serviço público e perante os cidadãos. As relações que se estabelecem entre os cidadãos e a Administração Pública devem ser entendidas em moldes idênticos às relações de mercado com os agentes privados (Denhardt e Denhardt; 2000). Aos cidadãos cabe um papel activo na implementação de uma Administração Pública com mais qualidade (Barzley, 2001; Richards, 1998; Gains, 1999). Segundo Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew (1996), uma das fases da implementação da Nova Gestão Pública passa por reconhecer o cidadão como parceiro no controlo e na avaliação dos serviços prestados.

### 1.3. Configurações Organizacionais

Uma das consequências da Nova Gestão Pública é a fragmentação da Administração Pública (Hood, 1991; Pollitt, 1996). Esta fragmentação nasce da autonomização e do controlo que o gestor público necessita para melhorar o desempenho da sua organização. Promove-se a separação de funções entre o poder político e o administrativo. De um lado o Estado aparece como o agente que define as opções estratégicas, que regulamenta o mercado, que define indicadores de desempenho e que controla a actuação dos agentes produtores de serviços públicos. Do outro lado aparecem os agentes económicos, que estabelecem parcerias com o Estado para produzir serviços públicos (Foster e Scott, 1998; Osborne e Gaebler, 1992). Fomenta-se, com esta abordagem, a flexibilização e a especialização da gestão (Kettl, 2000; Osborne e Gaebler, 1992). O aparecimento destas novas entidades com maior propensão, pelo menos aparentemente, para a eficiência, com maior adaptabilidade a alterações no ambiente externo e com maior capacidade de inovação (Rehfuss, 1991), permite verificar de onde provêm os desvios e redefinir e adoptar um plano de acção que proporcione condições para a introdução de ajustamentos (Pollit, 1990; Osborne e Gaebler, 1992). Assim, modificam-se as configurações organizacionais da Administração Pública. As estruturas tradicionais dão lugar a estruturas com uma lógica de acção diferente (figura 1).

**Figura 1** – Comparação entre as agências da Nova Gestão Pública e as estruturas burocráticas tradicionais

Estruturas Tradicionais	Agências Competitivas
Énfase no cumprimento das normas	Énfase na eficiência
Actuam num ambiente de monopólio	Actuam num mercado de concorrência
Estrutura hierárquica	Sistema orgânico virado para o cliente
Énfase na estabilidade e previsibilidade	Énfase na adaptação e na inovação
Competição muito limitada entre agências	Competição entre agentes públicos e privados
Énfase na política	Énfase na produção de bens e serviços públicos

Fonte: Adaptado de Rehfuss 1991.

As práticas hierárquicas deram lugar a métodos alternativos de coordenação e controlo. Ao mesmo tempo que o Governo assumia um papel mais fiscalizador, financiador e monitorizador, foi estabelecendo uma rede complexa de relações e conexões. Actuando como elemento decisório foi progressivamente assumindo um papel agregador, capaz de construir as relações necessárias com os agentes de mercado para conseguir proporcionar às populações as políticas públicas necessárias (Deakin e Walsh, 1996: 33). Em suma, o governo retém a responsabilidade pelo financiamento mas delega a sua produção a outrém (Araújo, 2000: 153). Além disso, procurou-se afastar das decisões de gestão pública os critérios de oportunidade política. Isto é, os jogos de poder e as concepções ideológicas como critério de decisão não cabem na Nova Gestão Pública (Gramber e Teicher, 2000).

## 2. As Alterações no Poder Local

Relativamente à reforma da administração local nos países da OCDE verificamos que há uma separação entre os países que seguem o modelo da Europa continental e os países que seguem o modelo anglo-saxónico. Nestes denotamos uma maior tendência para a adopção de medidas de privatização e a utilização de quase-mercados, enquanto que no modelo da Europa continental a agenda de reforma está mais direccionada para a desregulamentação e a descentralização. Assim, gostaríamos de destacar do modelo anglo-saxónico o CCT (*Compulsory Competitive Tendering*). Tratou-se de um programa que tencionava substituir o modelo de gestão directo, exercido através da hierarquia formal, por um modelo de gestão indirecto assente em contratos. O governo central, através da implementação do CCT obrigava o poder local a contratar no mercado várias actividades como a recolha de lixo, limpeza de ruas entre outras. Segundo Fenwick, Shaw e Foreman, (1994) o uso do mercado alterou os papéis e as relações entre o governo local e os cidadãos. Enquanto que o *status quo* original implicava uma relação directa (no sentido que a burocracia está sob dependência hierárquica do líder local) entre o eleitor e o eleito, recaindo neste a responsabilidade da produção de bens e serviços públicos, com o CCT introduziu-se um novo actor. A relação anteriormente referida como directa, passa a ser feita a três. Os agentes económicos, responsáveis pela produção dos serviços munici-

país. Os políticos, que tomam decisões e que são avaliados pelos eleitores. Os cidadãos, que consomem os serviços municipais e que elegem os políticos. De acordo com este modelo os agentes económicos estabelecem uma parceria com os políticos e produzem serviços para os cidadãos. Todas as partes estão numa situação de mútua dependência. Os políticos querendo ser reeleitos, beneficiam de uma eficiente produção de serviços municipais. As populações ganham em termos de bem-estar. Os agentes económicos garantem a sua posição contratual, através de um comportamento eficiente. Após ultrapassar uma primeira fase de recurso obrigatório ao mercado, os governos locais passaram a apostar em parcerias público-privadas (PPP) mais flexíveis. Com a introdução do programa *Best Value*, abandonou-se, aos poucos, a ideia da obrigatoriedade e passou a adoptar-se uma visão mais estratégica, conferindo maior autonomia decisória ao poder local. (Sanderson, 2001; Martin, 2002; Martin e Hartley 2000). Os governos locais deviam desenvolver periodicamente planos de acção e definir objectivos e estratégias. A implementação do *Best Value* previa:

1. Inventariação, a médio e longo prazo, das actividades a desenvolver.
2. Avaliação de cada actividade, mediante o binómio benefício/custo.
3. Consulta popular relativamente aos padrões de desempenho a fixar, bem como o preço que será suportado.
4. Comparação entre o serviço proposto pelo governo local através dos seus próprios meios, e as soluções apresentadas pelo mercado.
5. Criação de um sistema de auditorias.

No modelo continental, podemos apontar os casos da Alemanha e França. A Alemanha apresentou o *New Steering Model* (NSM) como modelo de gestão que, através da descentralização de funções, da maior autonomia na gestão de recursos, na maior responsabilização da gestão, pretendia obter uma gestão interna com base em contratos e na descentralização das responsabilidades relativamente aos recursos e aos resultados. Estas mudanças foram acompanhadas pela adopção de orçamentos flexíveis, a monitorização e avaliação dos resultados mediante os custos e os desvios registados e a implementação da gestão da qualidade total.

Na França, país considerado como unitário e centralizado, assistiu-se durante a década de 1980 a uma progressiva descentralização administrativa. É necessário ter presente que esta descentralização foi levada a cabo a três níveis: regional (22 regiões criadas em 1982); departamental (totalizam cerca de 96); e por comunidades Francesas (mais de 36 500). As linhas da reforma centraram-se sobretudo nas relações inter-governamentais e na ponderação entre os interesses nacionais e interesses locais; na maior identificação entre governantes e governados; no aumento da flexibilização e adaptação da regulamentação às realidades locais; na transferência progressiva de poderes para os governos locais, maior autonomia patrimonial, orçamental e administrativa; e no incremento das receitas locais.

Em Portugal a modernização, em consequência da influência jurídica continental, passou mais pela publicação de legislação do que pela implementação de programas de reforma gestonária, como sucedeu nos países de influência anglo-saxónica. Ganha especial importância a constante tentativa de descentralização, através da transferência de atribuições e competências da Administração Central para a Administração Local. Processo esse que, na sua maioria, foi acompanhado pela discussão e aprovação de uma nova lei de financiamento local.

As Câmaras Municipais, no intuito de cumprir com as suas obrigações, organizaram-se originariamente em serviços municipais, subdivididos em departamentos e divisões (Oliveira, 2001: 128). Estes serviços executam, implementam e zelam pelo cumprimento das decisões tomadas pelo executivo. Os serviços municipalizados surgem como uma evolução dos serviços municipais para desenvolver uma actividade de produção sob uma forte orientação industrial (Pereira e Almeida, 1985: 214). São constituídos maioritariamente para o desenvolvimento de actividades nas áreas da captação, tratamento e distribuição de água potável; tratamento de resíduos sólidos e de esgotos e transportes colectivos. Caracterizam-se pela ausência de personalidade jurídica e por possuírem autonomia administrativa e financeira. Isto é, as suas decisões não constituem actos administrativos definitivos mas, no entanto, possuem a capacidade de traçar o seu próprio plano de actividades, o seu orçamento e ela-

borar o seu quadro de pessoal, sendo geridos por um conselho de administração próprio. Este órgão detém competência disciplinar sobre o seu quadro de pessoal (embora este seja aprovado pelo município) não tendo a câmara municipal poderes disciplinares ou de direcção sobre os membros do conselho de administração. Têm também o poder de cobrar tarifas e de apresentar o seu próprio orçamento.

A evolução da política de transferência de atribuições e competências da Administração Central, bem como a necessidade de aumentarem os níveis de eficiência das autarquias locais, conduziu à maior autonomização e independência destes serviços municipalizados. Assim, em 1998, o Governo permitiu a constituição de Empresas Municipais com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, financeira e patrimonial. As Empresas Municipais regulam-se por legislação própria e subsidiariamente pelo regime das empresas públicas e pelo código das sociedades comerciais. Tratou-se de criar uma nova entidade pública, com uma lógica de actuação mais próxima da esfera privada, com a missão de desenvolver actividades da responsabilidade do Município. Não há uma transferência efectiva de atribuições, existe sim a transferência da responsabilidade da produção de bens e serviços públicos para terceiros, no intuito de melhorar a gestão e aumentar a eficiência.

O recurso dos municípios a uma entidade externa para a prestação de bens e serviços públicos configura uma relação definida pela Teoria da Agência. Ou seja, uma entidade externa leva a cabo determinadas tarefas, a mando do principal, e em benefício e responsabilidade deste. Já não estamos na presença da Administração Municipal Directa, isto é, de serviços sob a dependência hierárquica do executivo camarário. Nestas situações está em causa uma entidade com personalidade jurídica autónoma. Logo, a gestão e o acompanhamento da relação estabelecida (entre o Principal/Câmara Municipal e o Agente/Entidade Externa) é feita com base nos contratos que substituem os tradicionais poderes de direcção.

Geralmente estão associados três problemas tipo à Teoria da Agência (-Horn, 1996: 19; Ferris e Graddy, 1997: 32; Mishara, Heide e Cort, 1998: 227):

1. Os interesses entre as partes normalmente não são coincidentes, gerando comportamentos oportunistas após a celebração do acordo;
2. A capacidade do principal em monitorizar a actividade do agente, ou pelo menos de fazê-lo sem custos, é exígua. Apesar de todos os preparativos e regulamentos estabelecidos, dificilmente se conseguem eliminar os problemas de agência, independentemente dos custos assumidos;
3. Finalmente há custos com a aquisição da informação e das habilidades do agente. A questão consiste em saber se será mais rentável ao principal confiar num agente ou se, pelo contrário, é preferível despende tempo, energia e dinheiro para dotar a organização dessas mesmas capacidades.

De forma a evitar os problemas de agência cabe ao principal (neste caso à Câmara Municipal) conseguir maior informação sobre o comportamento do agente de maneira a evitar quaisquer comportamentos oportunistas. Mais informação poderá permitir melhor controlo já que os cidadãos continuam a responsabilizar a Câmara Municipal pelos serviços prestados.

Apesar de se identificar a solução das Empresas Municipais como uma relação de agência, esta solução tem de se enquadrada como uma solução híbrida entre o mercado e a hierarquia (Williamson, 1996).

No mercado a relação entre os contratantes tem a duração estritamente necessária para se efectuar a transacção. Na Empresa Municipal a duração é indeterminada, não se esgota com a simples transacção. Permite que haja um certo número de trocas sem necessidade de celebração ou renegociação de novos contratos.

Uma vez estabelecido o contrato que une entidades numa relação de mercado, a natureza e o modo de transacção não pode ser mudada durante o tempo em que decorre a troca. Qualquer falha ou necessidade de adaptação deve ser feita pela invocação das cláusulas contratuais estabelecidas *à priori* por mútuo acordo, ou pela alteração, também por mútuo acordo, dos termos do contrato.

Na Empresa Municipal as relações caracterizam-se pela capacidade de modificar o acordo inicial entre as duas entidades mesmo durante a transacção.

A natureza do compromisso numa relação de mercado é estritamente legal, baseada num contrato que expressa e tipifica a vontade e o acordo entre as partes. No caso das Empresas Municipais, apesar da base legal, existe uma grande carga inerente à confiança mútua que as partes depositam uma na outra. Sendo que se trata de uma ligação de carácter duradouro, onde há uma constante comunicação e actualização de acordos, a relação de confiança nasce e desenvolve-se naturalmente.

Por outro lado, nas Empresas Municipais existe maior conexão com o executivo camarário que vai para além de numa simples relação de mercado, uma vez que o Conselho de Administração é nomeado pela Câmara Municipal e pode ser exonerado por esta. Em muitos casos o Presidente da Câmara é membro do Conselho de Administração das empresas municipais, podendo haver mais membros que desempenhem ao mesmo tempo funções camarárias.

As competências e o objecto social das Empresas Municipais foram definidos e podem ser modificados pelas Câmaras Municipais. Existem fortes poderes de superintendência que permitem à Câmara Municipal avaliar o mérito das decisões das Empresas Municipais. O facto de muitas pessoas que trabalham nas Empresas Municipais terem fortes ligações às Câmaras Municipais (muitas vezes trata-se de funcionários das câmaras que estão destacados), tem consequências ao nível da cultura organizacional e da resistência à mudança. O 'código genético' das antigas estruturas burocráticas reproduz-se nos novos modelos de gestão. Nestas condições a probabilidade das Empresas Municipais revelarem um comportamento oportunista face às Câmaras Municipais (Risco Moral) parece ser diminuto.

### 3. O Caso dos Municípios do Noroeste Transmontano

O objectivo deste trabalho visa compreender e analisar a prestação de serviços municipais, nos casos em que houve a constituição de Empresas Municipais nos municípios dos distritos em análise e enquadrar esta opção na teo-

ria da Nova Gestão Pública. Esta análise debruça-se sobre uma realidade geograficamente delimitada: os Distritos de Vila Real e Bragança. Estes distritos, cuja população total ascende a 367.825 habitantes, situam-se no Noroeste de Portugal e compreendem no conjunto 26 concelhos.

A análise ao caso em estudo foi efectuada através do recurso a inquéritos enviados às Câmara e Empresas Municipais no período compreendido entre Agosto de 2004 até Dezembro de 2004. Foram estabelecidos diversos contactos de forma a podermos apresentar as respostas da totalidade dos Municípios e das Empresas Municipais. Assim passamos a apresentar a análise à adopção de práticas da Nova Gestão Pública na agenda de reforma dos 26 Municípios e das 7 Empresas Municipais, que constituem a nossa unidade de análise.

Segundo os dados recolhidos, a opção pelo recurso a Empresas Municipais para o fornecimento de bens e serviços rompe com a tradição do modelo hierárquico e mecanicista da Administração Pública. Esta opção surge, na opinião dos inquiridos, pela necessidade de encontrar alternativas, mais flexíveis e eficientes, aos tradicionais serviços municipais.

As respostas do Quadro 1 sugerem que os inquiridos partilham a ideia de que os serviços públicos locais têm de ser prestado num ambiente gestor mais próximo das características que se observam no sector privado, enfatizando a flexibilidade e a liberdade do gestor público em matérias como a gestão dos recursos humanos e a contratação de serviços externos. Estes resultados sugerem que os responsáveis políticos das Câmaras Municipais dos distritos de Vila Real e Bragança, pese embora não confiem nas soluções de mercado, têm uma perspectiva da gestão pública e da prestação de serviços públicos que enfatiza as ideias da Nova Gestão Pública.

Na verdade, de acordo com os dados do Quadro 2, a Gestão Pública é considerada como um mecanismo importante de reforma pois introduz maior visibilidade à gestão e aos gestores públicos. Neste sentido, a maior visibilidade dos gestores facilita a identificação dos responsáveis perante o cidadão, promove a responsabilização e a transparência. Convém no entanto salientar que os

cargos de gestor nas Empresas Municipais são, em muitos casos, ocupados por autarcas. Assim, verifica-se a politização dos cargos de gestão fazendo com que as decisões de gestão, apesar de estarem identificadas em termos da sua origem e responsabilização futura, continuam a obedecer a critérios de agenda política.

Um dos argumentos dos defensores da Nova Gestão Pública é que esta, ao introduzir a disciplina do mercado e o rigor da gestão pública, proporciona as condições para melhorar a prestação de serviços públicos ao cidadão e para reforçar do exercício da cidadania (Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew, 1996). O *empowerment* dos cidadãos é um dos meios através dos quais se procura proporcionar aos cidadãos um papel mais activo no controlo do funcionamento da Administração Pública e dos seus parceiros, através, por exemplo, de mecanismos como as cartas dos cidadãos.

Os dados do Quadro 3 sugerem que a opiniões dos inquiridos sobre a qualidade dos serviços prestados é positiva, o que significa que a criação de empresas municipais e o estabelecimento de parcerias para a prestação de serviços locais se traduziu numa mais valia para os cidadãos. Há no entanto a salientar que o sistema instituído de gestão de reclamações dos cidadãos e a forma como as reclamações são geridas ainda não merece uma apreciação muito favorável por parte dos inquiridos.

A parceria que emergiu com a criação das Empresas Municipais enquadra-se no tipo de relações definidas pela Teoria de Agência. Segundo esta teoria constitui um risco latente, por parte do Municípios, optar por entidades terceiras para a produção de serviços locais. Estes riscos estão relacionados com a honestidade e a boa fé necessárias para um relacionamento que promova o sucesso das parcerias e, por outro lado, pelo oportunismo que pode emergir dos agentes intervenientes na parceria. Dos dados obtidos através dos inquiridos verificámos (Quadro 3) que, segundo os inquiridos dos Municípios, as entidades contratadas ou constituídas revelam um comportamento de confiança. Ou seja, as entidades externas cumprem os acordos estabelecidos e pautam com honestidade e boa fé as suas relações com os Municípios.

Quadro 1 – Razões para Descentralizar a Prestação de Serviços Públicos.

	Sem Importância	Pouco Importante	Importante	Muito Importante
Procurar melhorar a eficiência na prestação de bens e serviços	0,00%	0,00%	26,92%	73,08%
Aumentar a flexibilidade de gestão	6,82%	0,00%	63,64%	29,55%
Libertar a pressão dos políticos, passando as decisões a serem assentes em critérios de gestão	14,29%	14,29%	42,86%	28,57%
Libertar a administração pública das regras rígidas (sobretudo a nível financeiro e do procedimento administrativo)	0,00%	28,57%	42,86%	28,57%
Melhorar a capacidade de identificar pontos de ineficiência	0,00%	0,00%	42,86%	57,14%
Melhorar a capacidade para aproveitar as oportunidades do mercado	0,00%	0,00%	42,86%	57,14%
Melhorar a capacidade de definir planos plurianuais de investimentos	0,00%	28,57%	57,14%	14,29%
Flexibilizar a redefinição de objectivos e metodologias	0,00%	0,00%	28,57%	71,43%
Melhorar a capacidade e autonomia da política de gestão de recursos humanos	0,00%	14,29%	57,14%	28,57%
Melhorar a capacidade para influenciar as decisões de gestão da Empresa Municipal	9,52%	9,52%	76,19%	4,76%
As Empresas Municipais são uma opção de maior confiança do que a solução dos agentes privados	9,52%	9,52%	76,19%	4,76%

Fonte: Produção própria.

**Quadro 2** – Importância da Gestão Pública Como Mecanismo de Reforma.

	Sem Importância	Pouco Importante	Muito Importante	Importante
O recurso a uma entidade externa aumentou a visibilidade e o protagonismo dos gestores pelos processos de gestão	5,77%	11,54%	38,46%	44,23%
O recurso a uma entidade externa aumentou a responsabilização dos gestores pelos processos de gestão	16,67%	10,42%	14,58%	58,33%
O recurso a uma entidade externa aumentou a transparência dos processos de gestão	15,58%	18,67%	28,33%	37,42%

*Fonte: Produção própria.*

Os motivos apontados para a fragmentação das unidades públicas e a criação de novas entidades estão relacionados com o facto das tarefas que foram transferidas terem uma natureza operacional, com a necessidade de existir uma gestão mais afastada da política, pelo menos aparentemente. Por outro lado, esta opção permitiu criar organizações com objectivos bem definidos, facilitando a introdução de novos modelos e ferramentas de gestão, permitindo nomeadamente:

1. Aumentar a eficiência;
2. utilizar mecanismos de mercado;
3. focalizar a prestação de serviços no cliente;
4. inovar e adaptar;
5. avaliar o desempenho através de indicadores de gestão.

De acordo com a Nova Gestão Pública a fragmentação origina a separação de competências entre a entidade financiadora e a entidade responsável pela produção de bens e serviços públicos (Foster e Scott, 1998). No entanto, apesar da constituição de unidades autónomas e da autonomização dos crité-

rios de gestão relativamente aos critérios políticos (Quadro 1), o facto dos gestores públicos continuarem a desenvolver a sua acção sob a égide da confiança política, levanta sérias dúvidas relativamente a esta separação clara de competências. Na verdade, há vários estudos que mostram que há interferência dos políticos sobre os cargos que são de nomeação política (Putnam, 1993; Skelcher, 1998).

Quadro 3 – Opinião Sobre as Empresas Municipais

	Muito Má	Má	Razoável	Boa	Muito Boa
Qualidade do serviço prestado	0,00%	3,85%	30,77%	61,54%	3,85%
Gestão das reclamações	2,08%	10,42%	58,33%	29,17%	0,00%
Cumprimento dos termos acordados com o município para a prestação de bens e serviços	0,00%	0,00%	40,38%	51,92%	7,69%
Honestidade e boa fé das relações entre o município e a entidade externa	0,00%	4,17%	18,75%	60,42%	16,67%

Fonte: Produção própria.

Também no que toca à definição do *core business*, as Empresas Municipais não seguem, nalguns casos, as sugestões da Nova Gestão Pública. Segundo esta teoria, a fragmentação organizacional ocorre para dividir uma estrutura de grandes dimensões com uma diversidade de objectivos de natureza diferente em várias estruturas. Com isto, consegue-se redimensionar a estrutura e definir a missão e os objectivos de cada organização. Ou seja, criar uma estrutura com objectivos específicos de forma a permitir uma maior especialização, eficiência e controlo. Contudo, da análise aos estatutos das Empresas Municipais verificamos que existe uma realidade diversa daquilo que seria de esperar à luz da Nova Gestão Pública. As Empresas Municipais são criadas de maneira a

poderem assumir uma variedade de funções e obectivos como se do próprio município se tratasse.

Quadro 4 – Fiscalizações Externas

	Nunca	Raramente	Pontualmente	Muitas Vezes
Câmara Municipal	14,29%	0,00%	57,14%	28,57%
Assembleia Municipal	0,00%	33,00%	33,00%	33,00%
ROC	0,00%	14,29%	28,57%	57,14%

Fonte: *Produção própria*

Quanto às relações inter organizacionais estabelecidas no caso das Empresas Municipais é substituído o controlo hierárquico tradicional por novos mecanismos de controlo assentes em auditorias externas. Estas estão a cargo da Câmara Municipal, da Assembleia Municipal e de um Revisor Oficial de Contas (ROC). Existe também a fiscalização do Tribunal de Contas que é feita de forma esporádica e pontual. Apesar dos mecanismos de controlo burocráticos cederam lugar a sistemas de auditorias e fiscalização externas, verifica-se uma relação inter organizacional muito forte entre as Câmaras e as Empresas Municipais a tal ponto que estes mecanismos são pouco utilizados (Quadro 4). Este facto deve-se em parte à acumulação de funções nos executivos camarários e nos conselhos de administração das referidas Empresas. Assim fomenta-se a perpetuação da cultura organizacional vigente.

#### 4. Conclusão

No estudo elaborado sobre a realidade nos distritos de Bragança e Vila Real verificámos que algumas dimensões da Nova Gestão Pública foram acolhidas nos Municípios alvo deste estudo. Confirma-se o recurso a mecanismos de mercado embora com intensidade diferente entre os vários municípios. A preocupação com a eficiência foi uma motivação importante para optar por soluções

de mercado. Ou seja, quando os municípios recorrem a entidades externas têm em vista melhorar os seus níveis de eficiência e de flexibilidade da gestão. A opinião dos inquiridos é bastante favorável acerca dos benefícios inerentes a estas parcerias. Relativamente ao uso de ferramentas de gestão privada nomeadamente, a flexibilização da gestão, a gestão da qualidade, a eficiência nos processos de gestão e a responsabilização dos gestores, há a aceitação das ideias propostas pela Nova Gestão Pública. Por outro lado, o recurso a soluções de mercado introduziu transformações na configuração da produção de bens e serviços públicos locais. A tradicional forma de produção através de serviços municipalizados deu lugar, em numerosos casos, a parcerias público/privado. De um cenário onde uma só organização era responsável pela produção, passamos a ter um cenário onde o município estabelece, fiscaliza e orienta parcerias com outras entidades, essas sim responsáveis pela produção. No entanto, esta separação de funções não está, nalguns casos, suficientemente desenvolvida.

Há, no entanto, uma série de dimensões onde as ideias da Nova Gestão Pública não tiveram a mesma receptividade. Referimo-nos à autonomização da gestão, à profissionalização da gestão pública, à separação de funções, aos níveis de eficiência conseguidos, ao respeito pela dicotomia Política/Administração e à participação dos cidadãos. Ou seja, formalmente há uma evolução em prol de um modelo de Gestão Pública mais moderno, mas há uma abordagem própria que parece indiciar a existência de um modelo que está mais ajustado às características e necessidade da Administração Local. ◀◀

## Bibliografia

- ARAÚJO, Joaquim Filipe, 2002, *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Coimbra: Quarteto Editorial.
- ARNDT, H.W., 1998, "From State to Market", *Asian Economic Journal* Vol. 12 n° 4, 331-341.
- BEVIR, Mark and O' BRIEN, David, 2001, "New Labour and the Public Sector in Britain", *Public Administration Review* Vol. 61, 535-547.
- DAMGAARD, Jens Bejer, 1997, "How and Why Bureaucrats Control Their

- Governance Structure”, *Scandinavian Political Studies* Vol.20 (3) 245-263.
- DENHARDT, Robert and DENHARDT, Janet, 2000, “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, *Public Administration Review* Vol. 60, 549–559.
- FENWICK, John, SHAW, Keith and FOREMAN, Anne, 1994, “Managing Competition in UK Local Government The Impact of Compulsory Competitive Tendering”, *International Journal of Public Sector Management* Vol. 7 No. 6, 4-14.
- FRIEDMAN, Milton, 1956, “The Quantity Theory of Money – A Restatement” in FRIEDMAN, Milton (Ed.), *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago: University of Chicago Press, 3-21.
- JACKSON, Peter, 1994, “The new public sector management: surrogate competition and contracting out”, in JACKSON, Peter and PRICE, Catherine (Ed.), *Privatisation and regulation: A review of the issues*, New York.
- HOOD, Christopher, 1991, “A Public Management for all seasons”, *Public Administration Review* Vol. 68, 3-19.
- HOOD, Christopher, 1994, *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press.
- KETTL, Donald F., 2000, *The Global Public Management Revolution*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- KORBI, Walter, 2000, “Welfare States, Economic Growth, and Scholarly Objectivity”, *Challenge* Vol. 43 N.º 2, 49-66.
- MARQUES, Walter, 1991, *Moeda e Instituições Financeiras*, Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- MARTIN, Steve, 2002, “The Modernization of UK Local Government – Markets, Managers, Monitors and Mixed Fortunes”, *Public Management Review* Vol. 4, 291-307.
- MARTIN, Steve e HARTLEY, Jean, 2000, “Best Value for All? An empirical analysis of local government’s capacity to implement Best Value principles”, *Public Management* Vol.2, 43-56.

- MCLAUGHLIN, Kate, 2002, "Lesson Drawing from the International Experience of Modernizing Local Governance", *Public Management Review*, Vol. 4, p405-411.
- MILES e SNOW, 1984, "Organization Fit" *Fit, failure and the hall of fame*. California Management Review Vol. 26 n.º 3, 10-28.
- OSBORNE, D. e GAEBLER, Ted, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*. Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.
- POLLITT, C, 1990, *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford: Basil Blackwell.
- PUTNAM, Robert D., 1993, *Making Democracy Work*, New Jersey: Princeton University Press.
- REHFUSS, John, 1991, "A Leaner, tougher public management? Public agency competition with private contractors", *Public Administration Quarterly* n.º ,239-252.
- REICHARD, Christoph, 2003, "Local Management Reforms in Germany", *Public Administration* Vol.81, 354-363.
- RHODES, R.A.W., 1996, "From Institutions to Dogma: Tradition, Eclectism and Ideology in the study os British Public Administration", *Public Administration Review* n.º 56, 507-516.
- SANDERSON, Ian, 2001, "Performance Management, Evaluation, and Learning in "Modern" Local Government", *Public Administration* Vol. 79, 297- 313.
- SKELCHER, Chris, 1998, *The Appointed State*, Buckingham: Open University Press.
- WALLIS, Joe e DOLLERY, Brian, 2001, "Local Government Policy Evolution in New Zealand: Radical Reform and the *ex post* emergence of consensus or rival advocacy coalitions", *Public Administration* Vol., 531-559.
- WARRINGTON, Edwards, 1997, "Three Vies of the "the New Public Administration", *Public Administration and Development* Vol. 17, 3-12

WOLLMANN, Hellmutt, 2000, "Local government modernization in Germany: Between incrementalism and reform waves", *Public Administration*, Vol. 78 N° 4, 915-936

WHITE, Louise, 1989, "Public Management in Pluralistic Arena", *Public Administration Review*, 522-532.

**Curriculum Vitae:** Joaquim Filipe Ferraz de Araújo é professor auxiliar de Ciência da Administração, da Universidade do Minho e docente da Licenciatura em Administração Pública. As linhas de investigação mais importantes são a análise da gestão pública, a reforma e modernização administrativa e a governação em rede e parcerias. Publicou um livro sobre a reforma administrativa em Portugal com o título *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Quarteto Editora, Coimbra, 2002. Correio electrónico: [jfilipe@eeg.uminho.pt](mailto:jfilipe@eeg.uminho.pt).

## A DECISÃO AUTÁRQUICA PARA A PRIVATIZAÇÃO NO SECTOR DAS ÁGUAS: COMPARAÇÃO DE DOIS ESTUDOS DE CASO

*Hugo Marco Consciência Silvestre*  
Assistente no ISCSP/UTL

**Índice:** 1. Introdução; 2. Contextualização; 3. Metodologia; 4. Estudo de casos: SMAS – Sintra e Águas de Cascais, SA; 5. Discussão dos resultados; 6. Conclusões; Bibliografia.

### 1. Introdução

▶▶ A tomada de decisão autárquica para o uso do mecanismo de privatização no serviço de distribuição local de águas, não é consensual. Alguns autores defendem que a produção pública é menos proveitosa do que a produção privada, porque a Administração Pública não está sujeita às leis da oferta e procura que caracterizam os mercados. Desta lógica, surge o mecanismo de privatização (e a inerente utilização do mecanismo de preços) como o único modo de fornecer o serviço público aos cidadãos de um modo eficiente, eficaz e com qualidade – isto teoricamente.

Neste trabalho, e partindo do histórico relacionamento entre o Serviço Público e o Estado, com a introdução dos factores eficiência e equidade analisaram-se as externalidades no âmbito das suas valências positivas e negativas. Sendo a análise desenvolvida numa óptica essencialmente económica, a decisão entre internalização e externalização é analisada à luz das principais Escolas. A partir dos vários modelos que têm sido desenvolvidos para a denominação da privatização de Serviços Públicos, uma questão importante consistiu na selecção de um modelo de análise que pudesse ser aplicado a dois estudos de caso – serviços de distribuição de água dos Concelhos de Sintra e Cascais, para os quais se pretendeu efectuar uma avaliação sócio-económica.

Temos como objectivo o avaliar do factor eficiência em serviços públicos de base a partir da relação internalização/externalização. Pelo factor eficiência entendemos a consideração, pela organização, da utilização de recursos com o objectivo de produzir *outputs* (Bilhim, 2004). Já por serviço público, assumimos como a acção da autoridade pública com o intuito de satisfazer as necessidades colectivas individualmente sentidas (Bilhim, 2000a).

Subjacente ao objectivo deparamo-nos com uma problemática. O Estado, para aumentar a eficiência do serviço que presta terá de fazer a escolha de uma, entre duas hipóteses: internalizar ou externalizar. A primeira opção traduz-se na prestação de serviços ou produção de bens internamente, isto é, baseada na hierarquia para se evitarem os custos de contratação entre factores de produção (Coase, 1993). A segunda das hipóteses é a opção pela privatização, entendida como a transferência da propriedade ou da gestão de empresas ou serviços públicos para domínio privado (Marques, Moreira, 2003).

## 2. Contextualização

Em Portugal, a Revolução do 25 de Abril de 1974 e a entrada do País, em 1986, para a Comunidade Económica Europeia, agora União Europeia, foram dois momentos históricos com profundas influências políticas, sociais e económicas para a nação Lusa (Araújo, 1999). Para Araújo, a entrada na então designada CEE principiou a derradeira etapa de reforma da Administração Pública em Portugal.

Os modos com que a Administração Pública se auxilia para satisfazer as necessidades dos cidadãos têm sido intensamente debatidos, principalmente por aqueles que defendem a adopção de novos modelos de gestão pública que emergiram de um pressuposto fundamental: toda e qualquer produção pública, em comparação com o sector privado, é mais ineficiente e dispendiosa (Rocha, 2000). Desta assunção sucede que o recurso à privatização do sector público é forçoso.

Na sequência destes acontecimentos a Assembleia da República aprova em 1990 a Lei-quadro das Privatizações – Lei n.º 11/90 de 5 de Abril. Esta lei teve

como objectivos a modernização das unidades económicas nacionais e o aumento da competitividade nos diversos sectores sobre direcção estatal, reduzir o peso do Estado na economia e reduzir os custos da acção do Estado, entre outros. Para o efeito, as reprivatizações podem ser realizadas através das modalidades da venda directa ou por concurso público – em ambos os casos está prevista a existência de um caderno de encargos, indicando todas as condições exigidas aos candidatos. A Lei-quadro das Privatizações possibilitou assim o acesso de capitais privados a sectores que anteriormente eram de capitais públicos em exclusividade.

Com base na Lei-quadro das Privatizações é aprovado em 1993 o Decreto – lei n.º 379/93 de 5 de Novembro, que veio a permitir o acesso de capitais de natureza privada às actividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público. Neste decreto – lei está previsto que a forma a utilizar para a privatização no sector das águas é o regime de concessão. Para mais, este enuncia que enquanto estiver em vigor a concessão, a propriedade dos bens é pertença da concessionária e são objecto da concessão, entre outros, a exploração e a gestão dos serviços públicos municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público.

Em Portugal, o lançamento do concurso público internacional para a concessão do sistema municipal de distribuição de água e de drenagem de águas residuais do Concelho de Cascais, datado de 14 de Julho de 1999, aprovado pela Assembleia Municipal, é um exemplo dessa inevitabilidade (Proposta 917/99 do Município de Cascais de 14 de Julho). O principal motivo para a abertura do concurso público internacional firmou-se na baixa capacidade económico-financeira do município para fazer face ao investimento que seria necessário realizar nos serviços municipais. Os serviços municipais necessitavam de avultados investimentos para se munirem de condições capazes de proporcionar uma melhoria na captação e distribuição da água, mas esses investimentos só poderiam ser realizados através da entrada de capitais privados. Com a aprovação da proposta por maioria iniciou-se assim o concurso público internacional. O concurso público teve como objecto a concessão de exploração e gestão agrupada dos serviços públicos municipais de distribuição de

água para consumo público e também da drenagem de águas residuais no Município de Cascais. Do objecto do concurso destacam-se a edificação, ampliação da rede de distribuição, reparo, renovação, conservação e melhoria de todo o immobilizado corpóreo e equipamentos que compõem os serviços então concessionados, bem como de todas as obras necessárias à execução do Plano de Investimentos da Concessionária (Concurso Público para a Concessão da Exploração do Sistema Municipal de Distribuição de Água e de Drenagem de águas residuais de Cascais).

Para efeitos do *competitive tendering* (um dos pressupostos dos concursos públicos) a Câmara Municipal de Cascais enumerou vários critérios para selecção da melhor proposta. Assim, no programa do concurso as propostas ficaram sujeitas a uma avaliação cujos critérios de ponderação, e respectivas ponderações, seriam: tarifa média (70%); níveis de qualidade e segurança da solução proposta (12.5%); solidez da estrutura financeira e contratual e grau de compromisso (10%); retribuição da concedente (3%); pacote social em benefício do pessoal (2.5%) e actividades de interesse público nacional e/ou local (2%) (Documento I – Anúncio do Concurso Público para a Concessão da Exploração do Sistema Municipal de Distribuição de Água e de Drenagem de águas residuais de Cascais)

Deste facto podemos concluir que a tarifa média é sem qualquer contestação o critério com maior ponderação de todos os apresentados. Por si, este critério determina qual será a organização concessionária da gestão dos serviços municipais de águas. Sendo o critério com maior peso para a concessão dos serviços municipalizados de água elegemo-lo como fundamental para o nosso estudo. Este critério, o da tarifa média, é calculado anualmente através do quociente entre o conjunto de receitas previstas (através da fixação dos preços que cada organização se propõem praticar na prestação do serviço em questão) e os consumos facturados no mesmo período de tempo – mais não é que a utilização do mecanismo de preços na tomada de decisão.

A consideração do mecanismo de preços é basilar na tomada de decisão, daí que a sua ponderação seja de fulcral importância para os defensores do

Novo Institucionalismo Económico (NIE). Para os patrocinadores do NIE existem custos associados à utilização do mecanismo de preços, daí que – para estes – as empresas constituem-se para evitarem os custos de transacção – unidade base de análise (Coase, 1993b). É através dos custos de transacção que as organizações devem decidir entre as hipóteses de externalizar ou internalizar. A Teoria dos Custos de Transacção é uma ferramenta de apoio à tomada de decisão. A decisão implica a escolha de um de dois mecanismos, entre a integração vertical e a utilização do sistema de preços do mercado, para atingir a melhor alocação de recursos. A Teoria dos Custos de Transacção analisa as transacções – unidade base de análise – que a organização efectua para saber qual o melhor mecanismo atentando às seguintes dimensões:

- 1) o grau de frequência – que se reporta ao número de vezes que a organização irá necessitar de transaccionar o bem,
- 2) o grau e o tipo de incerteza – esta dimensão terá de ser igualmente reflectida porque avalia as mutações que ocorrem no mercado e que podem elas alterar a necessidade e/ou tipo do bem a ser transaccionado,
- 3) a qualidade de especificação – que se poderá decompor em dois domínios distintos. O primeiro refere-se ao domínio económico que valorará as mais valias auferidas; o segundo domínio aplica-se às relações contratuais entre as organizações envolvidas na transacção, com o intuito de evitar a dependência contratual entre as partes motivada pelo domínio que a vendedora tem sob o mercado – o apelidado de oportunismo (Williamson, 1993).

A hipótese da internalização deve ser escolhida quando: o grau de frequência é elevado; o grau de incerteza é também ele elevado e a qualidade de especificação do contrato é complexa. Já a hipótese da externalização deve ser escolhida quando: o grau de frequência é reduzido; o grau de incerteza é também ele reduzido e a qualidade de especificação do contrato é pouco complexa (Williamson, 1985).

Seguindo por vereda, a utilização do mecanismo de mercado para prestação do serviço público, é defendida pela Escola Managerial (que se constitui

por duas correntes: o *New Public Management* e o *Reinventing Government*). A Escola Managerial afirma que todo o processo que envolva a produção pública é mais dispendiosa do que a produção privada, porque a Administração Pública não está sujeita às leis da oferta e procura que caracterizam os mercados. Desta lógica, surge o mecanismo de privatização (e a inerente utilização do mecanismo de preços) como o único modo de fornecer o serviço público aos cidadãos de um modo eficiente, eficaz e com qualidade – isto teoricamente. A adopção pela externalização é a solução defendida pelos autores que constituem estas correntes.

Uma vez introduzida a contextualização da adopção do mecanismo de privatização no sector das águas em Portugal e respectivo enquadramento dos modelos da denominada privatização de Serviços Públicos, passamos seguidamente à exposição da metodologia adoptada, e respectivo modelo, para a análise dos dois estudos de casos.

### 3. Metodologia

Tendo em consideração o objectivo a que nos propomos e as abordagens teóricas de que nos socorremos, decidimos numa primeira etapa do nosso estudo exploratório realizar entrevistas qualitativas com informadores qualificados envolvidos na gestão privada da concessão dos Serviços Públicos, para o estudo das condicionantes do processo de concessão de serviço – entrevistas qualitativas com reguladores, associações e académicos do sector.

Numa segunda fase do nosso estudo propomo-nos à análise económica dos principais *inputs* para medição da eficiência – trabalho de campo. Socorremo-nos então da teoria dos custos de transacção e de uma adaptação do *Single Price Model* (SPM – modelo multicritério para medição dos níveis de eficiência de um conjunto de actividades) desenvolvido por Ballesterro (Ballesterro, 1999).

Na literatura especializada surgem propostos vários modelos para medição dos níveis de eficiência, sendo talvez de realçar o *Data Envelopment Analysis*

(Charnes, Cooper and Rhodes, 1978). Comparativamente ao *Data Envelopment Analysis*, uma das grandes vantagens do *SPM* é a existência de um sistema de pesos (ponderações) único e que não só permite reduzir o problema multidimensional a bidimensional, como também seleccionar um único eficiente óptimo.

Na sua generalidade, o *SPM* pode ser traduzido do seguinte modo: consideram-se  $m$  actividades (que poderão ser empresas) e estabelecem-se para todas elas  $p$  *inputs* (ou custos dos recursos utilizados) e  $q$  *outputs* (ou benefícios), que deverão ser comuns a todas as actividades. Para a análise poder ser significativa impõe-se a seguinte condição:  $m > 4(p + q)$ . Numa segunda fase da aplicação deste modelo há em primeiro lugar, que proceder à identificação das actividades dominadas e não dominadas. A solução final terá  $\delta_h = 0$  – actividade ineficiente – ou  $\delta_h = 1$  – actividade eficiente.

Na continuação da segunda fase de aplicação do *SPM*, só se consideram as actividades com  $\delta_k = 1$  (eficientes técnicas) sendo o processo o seguinte:

1. Para todas as actividades há que determinar a amplitude de cada tipo de *input* e *output*;
2. padronizar os *inputs* e *outputs*, dividindo os seus valores pelas respectivas amplitudes;
3. agregar os *inputs* e *outputs* padronizados.

Para o nosso objecto de estudo seria possível uma aplicação interessante do *SPM* ao universo das organizações de distribuição de água. Na hipótese do universo das organizações, cuja missão é a prestação de bens e/ou serviços relacionados com o bem água, na União Europeia poder-se-iam considerar, para a aplicação do modelo, os custos com o pessoal, custos operacionais e o valor dos investimentos, assim como os *outputs*, tais como a facturação e os resultados líquidos. Tendo sempre em consideração os elementos constantes dos cadernos de encargos e de mais documentos processuais da oferta ao concurso público, existem no entanto algumas correcções ao modelo que teriam de ser efectua- das: uniformização de critérios contabilísticos; correcção dos custos com o pes-

soal, baseada nos índices de paridade do poder de compra; correcção das operações urbanas e não urbanas pelo factor densidade populacional.

Reportando ao nosso estudo, a aplicação do *SPM* está condicionada a  $m > 4(p + q)$  e na nossa indagação estamos unicamente a considerar duas organizações. Pelo referido conclui-se que a determinação da eficiência global pelo método *SPM* nunca poderá ser aplicada unicamente a duas organizações, mas não sendo possível a determinação da eficiência global propomo-nos determinar a eficiência relativa – não nos esqueçamos que se trata de um estudo exploratório e no nosso caso, em particular, existe ainda uma restrição adicional importante, a quantidade de informações disponíveis.

Mesmo com estas restrições é-nos possível o arranjo de um índice de eficiência relativo e analisar a sua evolução temporal. Tendo em consideração a informação existente parece-nos pacífico optar pelo índice de rentabilidade das organizações – volume de negócio – e comparar os resultados líquidos.

#### 4. Estudo de casos: SMAS – Sintra e Águas de Cascais, SA

Constituídos no mês de Maio de 1946, os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra (SMAS – Sintra) – como a primeira organização autárquica de entrega de água no nosso país – estão incumbidos fornecer aos seus munícipes com o precioso bem, água – semente de toda a vida. A organização responsável pela gestão do sistema de distribuição e fornecimento de água no Concelho de Sintra são os Serviços Municipalizados de Sintra, que são geridos por um conselho de administração presidido pelo Presidente da Câmara ou pelo vice – presidente ou por um vereador e composto por mais dois administradores, vereadores ou vogais do Conselho Municipal.

Tem como missão o fornecimento de (e na área do Concelho de Sintra) água potável para consumo, que poderá ser doméstico, comercial, industrial, público ou outro. O fornecimento será realizado continuamente, i.e., durante todos os dias do ano, excepto por razões de obras programadas ou em casos fortuitos ou de força maior ([www.smas-sintra.pt](http://www.smas-sintra.pt), 2004).

O segundo do estudo de casos é o Águas de Cascais, SA, que se fixa no Concelho de Cascais. O Concelho de Cascais situa-se, igualmente no Distrito de Lisboa e compreende uma área de 97,2 km<sup>2</sup>, que: acolhe 170.683 habitantes, possuindo uma densidade populacional de 1.764,6 habitantes/km<sup>2</sup>; anexa 89.799 alojamentos familiares, num total de 36.630 edifícios e em que 657 alojamentos não estão equipados com um sistema de abastecimento de água (www.ine.pt, 2004). O Concelho sobreleva-se, igualmente, na área metropolitana, pela proximidade com a Capital – Lisboa. A notoriedade que o caracteriza consente a continuada busca de habitação, pelas populações, e a edificação imobiliária apta para servir a demanda.

Até ao dia 2 de Novembro de 2000 estavam, os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Cascais (SMAS – Cascais), encarregues de aprovisionar os seus munícipes com o precioso bem água. Em 2 de Novembro de 2000 deixam de estar, os SMAS – Cascais, obrigados a fornecer o bem água porquanto foi celebrado um contrato de concessão (com a duração de 25 anos) entre a Câmara Municipal de Cascais, gestora dos serviços municipalizados, e as Águas de Cascais SA.

As Águas de Cascais SA, através do acto de contratualização efectuado com a Câmara Municipal local, obrigaram-se a aprovisionar os munícipes cascalenses com o bem em causa. Para este efeito, a Água de Cascais SA, adoptou a posição que o concessionário havia celebrado com terceiros, nomeadamente nos contratos de fornecimento de água com a EPAL, e de recolha e tratamento de águas residuais, com a SANEST.

Tem, as Águas de Cascais, SA, como missão satisfazer as necessidades de abastecimento de água e de recolha de águas residuais da população do município de Cascais, todos os dias do ano, atentando há sustentabilidade económica, financeira, técnica, social e ambiental.

Ora, para efeitos de discussão da eficiência nos dois casos enunciados, a utilização do *Single Price Model* apresenta algumas restrições na sua utilização para medição dos índices de eficiência global. Contudo, é-nos possível o arran-

jo de um índice de eficiência relativo e analisar a sua evolução temporal. Tendo em consideração a informação existente, parece-nos pacífico optar pelo índice de rentabilidade das organizações –volume de negócios– e compará-lo aos resultados líquidos.

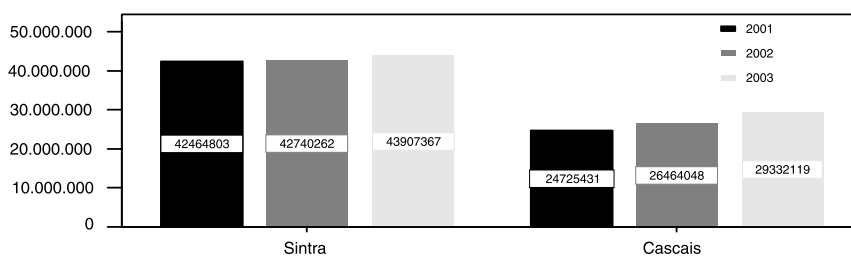
Assim temos que, para o período em análise, 2001 – 2003, constatamos nas duas organizações um aumento do volume de negócios – *vide* Quadro n.º 1, Valor Total do Volume de Negócios (em €).

Quadro n.º 1 – Valor Total do Volume de Negócios (em €)

Volume negócios Organização	2001	2002	2003
SMAS-Sintra	42.464.803 €	42.740.262 €	43.907.367 €
Águas de Cascais S.A.	24.725.431 €	26.464.048 €	29.332.119 €

Do valor Total do Volume de Negócios (em €), constatamos que tem vindo a crescer nas duas organizações em estudo, sendo que o valor nos SMAS –Sintra é superior ao Águas de Cascais, SA.– tal constatação não causa estranheza porque o Concelho de Sintra tem um número de habitantes superior ao Concelho de Cascais (em 113%).

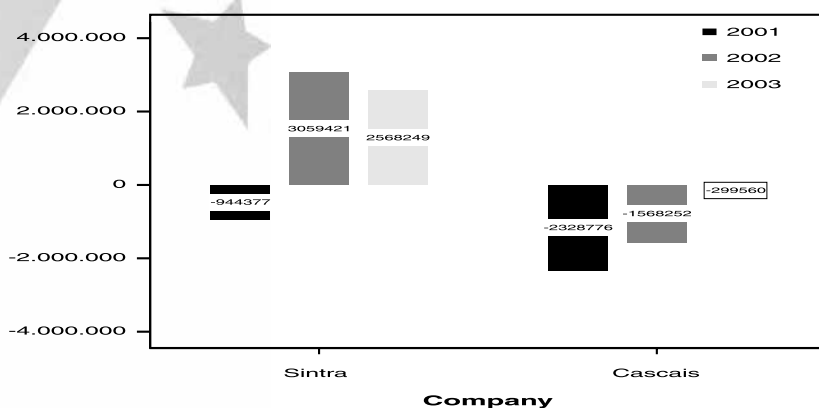
Gráfico n.º 1 – Evolução do Volume de Negócios (em €)



A outra dimensão adoptada diz respeito aos resultados líquidos dos exercícios. Através da análise do Quadro n.º 2, Resultado Líquido do Exercício

(em €), averiguamos que os SMAS –Sintra apresentam um resultado negativo no ano de 2001, mas nos anos de 2002 e 2003 os resultados foram positivos, embora tenha havido um decréscimo de 2002 para 2003– *vide* Gráfico n.º 2, Evolução do Resultado Líquido (em €). As Águas de Cascais, SA, têm, por sua vez, resultados negativos nos três anos em exame –*vide* Quadro n.º 2, Resultado Líquido do Exercício (em €). Contudo é importante realçar que as Águas de Cascais, SA, têm vindo a melhorar, num processo sempre em crescendo, os resultados económicos da sua acção– *vide* Gráfico n.º 2, Evolução do Resultado Líquido (em €). Não nos podemos esquecer dos avultados investimentos que a organização está obrigada a cumprir, firmada aquando da contratualização com a Autarquia de Cascais.

Gráfico n.º 2 – Evolução do Resultado Líquido (em €)



Quadro n.º 2 – Resultado Líquido do Exercício (em €)

Resultado Líquido Exercício Organização	2001	2002	2003
SMAS-Sintra	-944.377 €	3.059.421 €	2.568.249 €
Águas de Cascais S.A.	-2.328.776 €	-1.568.252 €	-299.560 €

De seguida iremos fazer uso do *Single Price Model* para medição dos índices de eficiência relativa, dividindo o *output* –  $Y_h$  – pelo *input* –  $X_h$ :

Quadro n.º 3 – Índice de Eficiência Relativa.

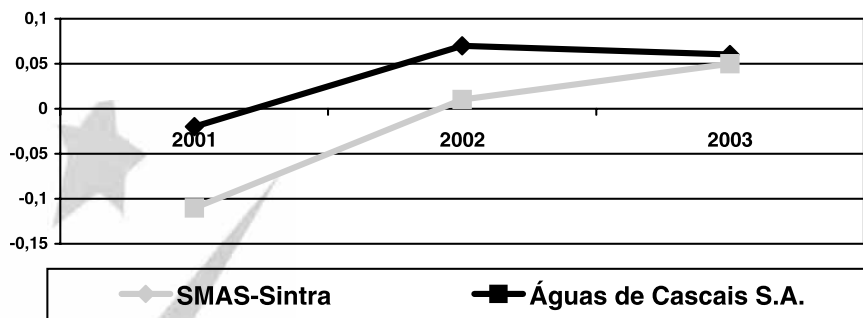
Índice Eficiência Relativa Organização	2001	2002	2003
SMAS-Sintra	- 0,02	0,07	0,06
Águas de Cascais S.A.	- 0,09	- 0,06	- 0,01

Resulta da aplicação do índice de eficiência relativa:  $K = Y_k/X_k$

Socorrendo-nos do Quadro n.º 3, Índice de Eficiência Relativa, podemos constatar que os SMAS – Sintra apresentaram, em 2001, um resultado negativo (-0,02) e em 2002 um resultado positivo (0,07). Houve uma evolução positiva do saldo das suas contas. Saldo positivo que se manteve no ano de 2003 (0,06) embora tenha sido ligeiramente inferior ao anterior. As Águas de Cascais, SA, e socorrendo-nos novamente do Quadro n.º 3, Índice de Eficiência Relativa, apresentaram no período em análise resultados negativos. Acresce-se o facto de que esta organização tem vindo a melhorar significativamente os seus saldos. Através do Gráfico n.º 3, Evolução do Índice de Eficiência Relativa verificamos que os SMAS – Sintra apresentam um índice de eficiência mais apurado do que as Águas de Cascais, SA, embora se verifique uma diminuição da área de eficiência relativa. Uma possível explicação para este facto poder-se-á encontrar no início da actividade das Águas de Cascais, SA, que pode no futuro, mantendo esta tendência, atingir um nível superior de eficiência em relação ao SMAS – Sintra. Não nos esqueçamos que as Águas de Cascais, SA, está obrigada a fazer avultados investimentos nos cinco anos iniciais, previstos no contrato de concessão.

Atente-se que, e como anteriormente disséramos, estes resultados não medem de modo algum os índices de eficiência global.

Gráfico n.º 3 – Evolução do Índice de Eficiência Relativa.



## 5. Discussão dos resultados

Da comparação dos dois casos podemos concluir que a organização pública, Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra, apresenta um índice de eficiência mais apurado do que as Águas de Cascais, S.A., embora se verifique uma diminuição da área de eficiência relativa. Uma possível explicação para este facto poder-se-á encontrar no início da actividade das Águas de Cascais, S.A., que pode no futuro, mantendo esta tendência, atingir um nível superior de eficiência em relação aos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra.

Se seguirmos à letra a interpretação destes resultados, concluímos que os mesmos provam que – e contrariamente ao que os autores da Escola Managerial defendem – as organizações públicas podem ser tão ou mais eficientes do que as privadas. Mas, de modo algum podemos ignorar que um dos pressupostos utilizados através do uso do mecanismo de concessão foi o *competitive tendering*.

Podemos concluir que a aplicação e utilização em exclusivo de modelos matemáticos –como o *Single Price Model*– para avaliação da eficiência nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, pode manifestar-se –como é o caso– com tendências redutoras, essencialmente por não poderem na sua criação elencar parâmetros que são do foro da decisão política– no presente caso, da decisão política autárquica. Em primeiro lugar porque, quando nos socor-

remos de modelos matemáticos, estes não consideram a especificidade das organizações em estudo (se são públicas ou privadas). Em segundo lugar, quando utilizamos um modelo matemático para medir os índices de eficiência de uma organização privada (consideremos aqui as Águas de Cascais, SA, que está obrigada a efectuar avultados investimentos nos primeiros anos do contrato assinado com a Câmara Municipal de Cascais) questionamo-nos *a priori* sobre quais serão os resultados económicos – financeiros nos primeiros anos de actividade (negativos, certamente). Mas como é da natureza humana, ninguém sustenta um negócio que envolve tamanho investimento se não estiver convicto de que mais tarde será ressarcido dos seus esforços (não fosse lucrativa as grandes organizações transnacionais jamais teriam subsistido económica e financeiramente). Em terceiro lugar, a utilização de modelos matemáticos para medir e comparar a eficiência entre organizações públicas *versus* organizações privadas, está fortalecida pelo carácter marcadamente político. Com isto, temos que os quadrantes políticos que são contra a privatização da actividade de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, socorrer-se-iam dos resultados deste nosso estudo, por exemplo, para contestar o uso do mecanismo de privatização. Do outro lado, teríamos os quadrantes políticos que defendem o uso do mecanismo de privatização na Industria Ambiental. Estes iriam certamente contestar os resultados do nosso estudo, por exemplo, defendendo que nos primeiros anos de actividade as Águas de Cascais, SA, teriam necessariamente resultados financeiros inferiores aos da organização pública, mercê dos investimentos que estavam obrigados a efectuar e que afectam grandemente o balanço orçamental.

Por tudo o que foi escrito, quando se aplicarem, utilizarem, modelos matemáticos –como o *Single Price Model* ou o *Data Envelopment Analysis*– para avaliação da eficiência nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, dever-se-á complementar a análise através da utilização de parâmetros qualitativos. De entre os parâmetros qualitativos podemos enumerar alguns, tais como a qualidade do bem (no nosso caso seria a qualidade da água) ou a qualidade do serviço (no nosso caso seria o tempo de atendimento das chamadas telefónicas dos consumidores, o número de horas na interrupção de água, por exemplos).

Podemos, agora, concluir que a aplicação e utilização em exclusivo de modelos matemáticos – como o *Single Price Model* – para avaliação da eficiência nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, é redutora, daí que seja necessário complementar esta avaliação com a utilização de parâmetros qualitativos.

## 6. Conclusões

Nesta base – e da comparação dos dois estudos de casos, tomadas as devidas salvaguardas enunciadas para a metodologia da construção do *Single Price Model* e atento o período de observação, claramente que poderá não antecipar o resultado inerente aos 25 anos do período contratado de concessão – poderemos apontar de que Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra se manifesta com um nível de eficiência mais apurado, de acordo com os parâmetros em análise, do que as Águas de Cascais, S.A., Mas a aplicação e utilização em exclusivo de modelos matemáticos – como o *Single Price Model* – para avaliação da eficiência nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, pode manifestar-se – como é o caso – com tendência redutoras, essencialmente por não poderem na sua criação elencar parâmetros que são do foro da decisão política – no presente caso, da decisão política autárquica.

Com este estudo, e para além das conclusões que podemos alcançar, vem – acima de isso – a contribuição para a conceptualização das tipologias contratuais de concessão de Serviço Público na âmbito da Ciência da Administração (no quadro das políticas públicas); o contributo para a densificação da malha da análise para a avaliação das concessões de Serviços Públicos; a contribuição para o apuramento de modelos de análise para a avaliação da eficiência em Serviços Públicos infraestruturais no caso do abastecimento de águas; e por fim contribuir para a transdisciplinariedade da análise operacional com valências metodológicas inerentes às ciências sociais. ◀◀

## Bibliografía

- ARAÚJO, Joaquim Filipe, 1999, *Reform and Institutional Persistence in Portuguese Central Administration* (Ph. D. Thesis), United Kingdom: University of Exeter.
- BALLESTERO, Enrique, 1999, *Measuring Efficiency by a Single Price System*. *European Journal of Operation Research*, Vol. 115.
- BARATA, Óscar, 2002, *Fórum 2002 - Melhor Gestão para uma Melhor Administração. Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, Lisboa: ISCSP, 7-12.
- BILHIM, João, 2000 (a), *Ciência da Administração*, Lisboa: Universidade Aberta.
- BILHIM, João, 2000 (b), "Reduzir o Insustentável Peso do Estado para Aumentar a Leveza da Administração", *Revista de Administração e Políticas Públicas*. Vol. I, núm 1, 18-37.
- BILHIM, João, 2004, *Teoria Organizacional - 3.<sup>a</sup> Edição*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- CHARNES, A., COOPER, W.W. and RHODES, E., 1978, "Measuring the Efficiency of Decision Making Units", *European Journal of Operational Research*, Vol. 2, 429-444.
- COASE, Ronald, 1993 (a), *The Nature of the Firm (1937). The Nature of the Firm - Origins, Evolution and Development*, Oxford: Oxford University Press, pp.: 18 - 33
- COASE, Ronald, 1993 (b), *The Nature of the Firm: Influence. The Nature of the Firm - Origins, Evolution and Development*, Oxford: Oxford University Press, 61-74.
- MARQUES, Maria e MOREIRA, Vital, 2003, "Desintervenção do Estado, Privatização e Regulação de Serviços Públicos", *Economia e Prospectiva*, Vol. II, Núm. 3/4, Out. 98/Mar. 99, 133-158.
- MOREIRA, Adriano, 1996, "Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - 90 Anos: Um Conceito Científico e Pedagógico. ISCSP - 90 Anos (1906-1996)", Lisboa: ISCSP, 227-228.

ROCHA, Oliveira, 2000, "Modelos de Gestão Pública", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, núm. 1, 6-16.

WILLIAMSON, Oliver, 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press.

WILLIAMSON, Oliver, 1993, *The Logic of Economic Organization. The Nature of the Firm - Origins, Evolution and Development*, Oxford: Oxford University Press, 90-116.



Guillermo Márquez Cruz

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración  
de la Universidad de Santiago de Compostela

**Índice:** Presentación; 1. La potestad normativa local; 2. La producción normativa local; 3. Las normas urbanísticas; 4. Conclusiones. Bibliografía.

**Resumen:** En esta investigación se pone de relieve la necesidad del análisis del rendimiento de la potestad normativa local, al modo de los estudios sobre el rendimiento legislativo en otros niveles territoriales de gobierno (Estado y Comunidades Autónomas). La manifestación “tradicional” de la potestad normativa local, la *potestad reglamentaria*, es la de elaborar y aprobar Reglamentos y Ordenanzas de acuerdo con la legislación reguladora del régimen local. El análisis de la producción normativa supone la plasmación del desempeño de las competencias y de la implementación de las políticas públicas locales. El estudio de caso centrado en los Concellos de Galicia permite ensayar una metodología específica y el conocimiento empírico del alcance del rendimiento de la potestad normativa local.

**Palabras Clave:** Potestad normativa, producción normativa, reglamentos, ordenanzas, normas urbanísticas.

### Presentación

► El objetivo de esta investigación es poner de relieve la necesidad del análisis de la producción o rendimiento normativo local, al modo de los estudios sobre el rendimiento legislativo en otros niveles territoriales de gobierno (Estado y Comunidades Autónomas)<sup>1</sup>. La potestad normativa local, la *potes-*

---

<sup>1</sup> Sobre la producción legislativa véase las siguientes investigaciones: Calvet (2003), Congreso de los Diputados; Porras, Gutiérrez y Morillo (2002), de los parlamentos autonómicos; y Márquez (2000), Parlamento de Galicia.

*tad reglamentaria*, es un poder de naturaleza pública ejercido por el Gobierno local mediante el cual se dictan normas generales de obligado cumplimiento pero que está sometida a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa. La manifestación “tradicional” de la *potestad reglamentaria* local es la de elaborar y aprobar Reglamentos y Ordenanzas (Embid, 1978) de acuerdo con la legislación reguladora del régimen local.

Sin duda nos encontramos ya alejados de la situación, por ejemplo de la España de la Restauración, cuando un autor británico, Chamberlain (1909: 158), decía sobre el particular que “si preguntáis por las ordenanzas municipales de policía urbana y rural, se os reirán. Allí no hay más ordenanzas que la voluntad del alcalde”. Igualmente, sobre el mismo período, Merchán (1996: 124) señala que en 1908 se dictó una Real Orden dirigida a los Gobernadores civiles para que enviasen al Ministerio de la Gobernación dos ejemplares de las ordenanzas municipales de cada municipio, “indicando en qué parte están vigentes, si están totalmente en desuso o en que pueblos no hay noticia de que nunca haya habido Ordenanzas”. El resultado reveló que, de los 9.266 Ayuntamientos, 5.210 no tenían Ordenanzas (56,2 %), 75 no las enviaron (0,8 %), y 3.981 sí disponían (43 %), pero entre éstos, en 168 estaban en desuso total o parcial (el 4,2 % de estos municipios).

Para el análisis de la producción normativa local consideramos, en primer lugar, la competencia orgánica y las especificidades del proceso de toma de decisiones, sin entrar en otras consideraciones acerca de la naturaleza jurídica de la institucionalización de estas potestades. En segundo lugar, como no disponemos de información sistemática y pormenorizada de la producción normativa local recurrimos a un estudio de caso, que comprende a los Concellos de Galicia, para desarrollar una metodología específica a la vez que conocer su rendimiento durante cinco períodos de mandato local (1979-1999). La información sobre Reglamentos, Ordenanzas y normas urbanísticas analizada en el epígrafe segundo procede de una muestra de Municipios, sin embargo, en el epígrafe tercero, sobre las normas urbanísticas, consideramos la totalidad de los Concellos.

**Cuadro 1 – La competencia normativa en los Gobiernos locales.**

Órgano	LRBRL (1985) Modificada por la LMMGL (2003)		Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local (3-V-2006)
	Municipios de régimen común	Municipios del régimen de gran población	
Alcalde	-Dictar Bandos. -Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.	-Dictar Bandos. -Dictar Decretos. -Dictar Instrucciones.	-Dictar Bandos. -Dictar Decretos (de organización y normativos de emergencia). -Dictar Instrucciones.
Junta de Gobierno Local <i>(Consejo Gobierno)</i>		-La aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones. -La aprobación del proyecto de presupuesto. -Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no atribuidas expresamente al Pleno, así como de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.	-Dictar Decretos de organización. -La aprobación de los proyectos de Ordenanzas y del Estatuto municipal. -La aprobación del proyecto de presupuesto. -La aprobación de los proyectos de instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación definitiva o provisional corresponda a la Asamblea. -La aprobación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no atribuidas expresamente a la Asamblea.
Pleno	-La aprobación de las Ordenanzas y Reglamentos. -La aprobación y modificación de los presupuestos. -La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística.	-La aprobación de las Ordenanzas y Reglamentos. -La aprobación y modificación de los presupuestos. -La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística.	-La aprobación y modificación del Estatuto municipal. -La aprobación y modificación de las Ordenanzas municipales. -La aprobación de los presupuestos. -La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística.
Comisiones del Pleno		-Dictamen de las normas municipales con carácter previo a su aprobación por el Pleno. -Por delegación del Pleno aprobación de Ordenanzas y Reglamentos.	-El estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión de la Asamblea. -Por delegación del Pleno aprobación de Ordenanzas y Reglamentos.

*Fuente: Elaboración propia.*

## 1. La potestad normativa local

En la Constitución de 1978 no se hace una mención expresa a la potestad reglamentaria local, aunque se deduce implícitamente en el reconocimiento de la autonomía a Municipios y Provincias para el ejercicio de sus competencias, su organización y “gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 y art. 140 CE). La institucionalización de las potestades normativas está contenida en el modelo de normalización local regulado en el marco constitucional: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), y la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). En la tercera norma que completa la tríada normalizadora, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), se regula la cuestión de confianza vinculada a la aprobación de determinadas normas locales y, por tanto, expresión de la dinámica política y con los consiguientes efectos sobre la estabilidad del gobierno local.

En la LRBRL (art. 4.1.a) se atribuye a los Ayuntamientos “las potestades reglamentaria y de autoorganización”, que supone la capacidad para desarrollar, dentro de la esfera de sus competencias, lo dispuesto en las leyes estatales o autonómicas:

- a) La legislación básica del Estado;
- b) La legislación de desarrollo de la normativa básica aprobada por la Comunidad Autónoma;
- c) La legislación sectorial que resulte de aplicación en cada caso, ya sea estatal o autonómica, en función de quien ostente la competencia sobre la materia o sector de actividad concreto de que se trate.

En consecuencia, los Ayuntamientos, en virtud de esta potestad reglamentaria como plasmación del desempeño de las competencias y de la implementación de las políticas públicas locales (arts. 25 y 26 LRBRL), pueden dictar disposiciones de carácter general y de rango inferior a ley, sin que, en ningún caso, estas disposiciones puedan contener preceptos opuestos a las leyes.

Los Reglamentos son disposiciones dictadas en el ámbito de la actividad de servicio público (por ejemplo, Reglamento del servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio, etc.), o de la potestad de autoorganización (por ejemplo, Reglamento Orgánico Municipal, Reglamento de Participación Ciudadana). Y las Ordenanzas son disposiciones de carácter general dictadas en ejercicio de su potestad de policía (por ejemplo, Ordenanzas de la Venta Ambulante), las normas de los planes urbanísticos, de su potestad tributaria (Ordenanzas fiscales), o de su potestad de autotutela (por ejemplo, Ordenanzas de uso del Patrimonio). En ambos casos se trata de normas de naturaleza reglamentaria que son elaboradas y aprobadas por los órganos correspondientes del Gobierno local.

No obstante, en la LRBRL se distinguen diferentes tipos de normas locales cuya competencia de elaboración y aprobación se atribuye a los diferentes órganos que integran la organización municipal. En el cuadro 1 se recoge la competencia normativa que corresponde a los órganos de los municipios de *régimen común* y los del *régimen de gran población*, a partir de la modificación de la LRBRL mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL)<sup>2</sup>.

Como se observa en el cuadro 1 la previsión de reforma contenida en el *Anteproyecto de Ley de Gobierno y Administración Local* (documento de 3 de mayo de 2006), incorpora prácticamente la misma competencia orgánica que la establecida en la LMMGL para los municipios del *régimen de gran población*, aunque sistematiza otra tipología de potestades normativas (art. 31):

- a) el Estatuto local;
- b) las Ordenanzas (que regulan los servicios, actividades, la hacienda y los ingresos de las entidades locales);

---

<sup>2</sup>. Respecto a la competencia normativa de los municipios de Madrid y Barcelona, véase la legislación que regula su régimen especial: Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona.; y, la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

- c) los presupuestos generales;
- d) los instrumentos de planeamiento urbanístico; e) los decretos de organización (dictadas por el Alcalde presidente y por el Consejo de Gobierno que desarrollan la organización y funcionamiento de los órganos integrados en el ámbito del ejecutivo local, de acuerdo con los principios y criterios esenciales fijados por el estatuto local);
- e) los decretos normativos de emergencia, dictados por el alcalde, en situaciones de tal naturaleza, que deberán someterse a la ratificación por el pleno municipal en la primera sesión que celebre.

En resumen, sobre la potestad normativa local podemos considerar a los efectos de análisis empírico aquellas normas cuya aprobación corresponde al Pleno, y que están institucionalizadas en la LRBRL, LRHL, las susceptibles de ser vinculadas a una cuestión de confianza (LOREG), y las previstas en el *Anteproyecto de Ley de Gobierno y Administración Local* (documento de 3 de mayo de 2006):

- 1) Reglamento Orgánico/Estatuto local;
- 2) Otros Reglamentos;
- 3) Ordenanzas generales;
- 4) Ordenanzas fiscales;
- 5) Presupuesto general;
- 6) Normas urbanísticas (el planeamiento general).

La propuesta de indicadores que exponemos para analizar el rendimiento normativo local es la siguiente:

- a) Aprobación por el Pleno: tipo de mayoría (simple o absoluta). La regla general es la mayoría simple (los votos afirmativos superan a los negativos), no obstante, se contempla la mayoría absoluta del número legal de miembros para la aprobación y modificación del Reglamento Orgánico, y los acuerdos que corresponda adoptar a la Corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legis-

lación urbanística. Relacionado con el tipo de mayoría el indicador se completa en el supuesto de que el Alcalde someta a una cuestión de confianza la aprobación del Reglamento orgánico, Ordenanzas fiscales, el Presupuesto general, y la norma que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal, según el artículo 197 bis.1 de la LOREG modificada por la LO 8/1999<sup>3</sup>.

- b) Iniciativa normativa: de los órganos que integran la organización municipal, de otros actores políticos (Grupos Políticos Municipales), y de los ciudadanos –“proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal”– suscrita por vecinos con derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, según el porcentaje establecido en la LRBRL u otro inferior en la legislación de régimen local de las Comunidades Autónomas<sup>4</sup>. Por tanto, en la producción reglamentaria cabe establecer la distinción según el origen de la iniciativa correspondiente.
- c) La presentación de reclamaciones y sugerencias o la participación en procesos de decisión, en definitiva una manifestación de la gobernanza puesto que supone la implicación de los *interesados*, individuos, asociaciones y corporaciones. Esta es una característica que singulariza el procedimiento de aprobación de la normativa local. En el artículo 49 LRBRL se establece para la aprobación de las Ordenanzas: “información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de trein-

<sup>3</sup>. En el caso de que el Alcalde pierda la cuestión de confianza –excepto en el supuesto de los Presupuestos generales– se produciría su dimisión automática y se procedería a una nueva elección (vía ordinaria del artículo 196 LOREG) de acuerdo con las especialidades contenidas en el artículo 197 bis.4 LOREG. En el supuesto de la vinculación de la cuestión de confianza a la aprobación de los Presupuestos anuales, se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo a la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a Alcalde, o si esta no prospera (art. 197 bis.5 LOREG).

<sup>4</sup>. Los porcentajes de firmas establecidos en la LRBRL (art. 70 bis) y que también figuran en el *Anteproyecto de Ley de Gobierno y Administración Local* es el siguiente: a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 %, b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 %, c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 %. La iniciativa normativa popular recogida en los reglamentos municipales, por ejemplo, de los Concellos de A Coruña (art. 9.1 del *Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana*) y Pontevedra (art. 98 del *Reglamento Orgánico del Pleno*), establecen que deberán ir suscritas al menos por el 10 % de los vecinos, según la LRBRL.

ta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias”. Estas reclamaciones y sugerencias son resueltas por el Pleno. Si no se presentan ninguna reclamación o sugerencia, “se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional”<sup>5</sup>.

Respecto a las Ordenanzas fiscales la LRHL (art. 18) establece que actores tienen la consideración de *interesados* a los efectos de presentación de reclamaciones:

- a) Los que tuvieran un interés directo o resulten afectados por tales acuerdos.
- b) Los Colegios Oficiales, Cámaras Oficiales, Asociaciones y demás Entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos o vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

La aprobación del presupuesto general también está sujeta a la exposición pública de los *interesados* que a los efectos de la presentación de reclamaciones tienen esta consideración (art. 151.1 LRHL):

- a) Los habitantes en el territorio de la respectiva Entidad local.
- b) Los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la Entidad local.
- c) Los Colegios Oficiales, Cámaras Oficiales, Sindicatos, Asociaciones y demás Entidades legalmente constituidas para velar por intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

En el procedimiento de elaboración y aprobación de planes de ordenación urbana se contempla la información pública y la posibilidad de la presentación

---

<sup>5</sup> En el *Anteproyecto de Ley de Gobierno y Administración Local* se establece el procedimiento para la elaboración, aprobación y modificación de las Ordenanzas y del Estatuto Local, con excepción del Planeamiento urbanístico que se regirá por su normativa específica (art. 32), y al procedimiento para la elaboración del Presupuesto (art. 33).

de sugerencias y alegaciones. En consecuencia, en este indicador de participación de los *interesados* –individuos, asociaciones y corporaciones– mediante las reclamaciones efectuadas se considerará las presentadas por cada segmento, su número, y las estimadas y desestimadas.

- d) La clasificación de la normativa según las materias de competencia local, y su distinción según la naturaleza de los Reglamentos y Ordenanzas como proponemos en el siguiente apartado.
- e) El último indicador se refiere a la distinción entre nuevas normas o modificación de las ya existentes. En esta distinción también es posible considerar la función de las Diputaciones Provinciales de asesoramiento técnico, jurídico y económico de los Municipios, dentro de sus competencias, que elaboran unos modelos de Ordenanzas –por ejemplo, de naturaleza fiscal–, y a las que se pueden adherir los Ayuntamientos<sup>6</sup>. En este supuesto los Ayuntamientos deben aprobar expresamente y publicar aquellos elementos tributarios cuya concreción les corresponde de modo preceptivo, se publican estas especificidades (tipos impositivos, bonificaciones, exenciones, etc.), y se remiten al modelo tipo aprobado por la Diputación provincial respectiva para el resto de las Ordenanzas.

## 2. La producción normativa local

Establecidas las características generales de la potestad normativa local abordamos la producción resultante en los Concellos de Galicia cuyos resultados proceden de un estudio inédito realizado en 1996<sup>7</sup> y que tiene, por tanto, un carácter exploratorio, dadas las carencias de este tipo de investigaciones sobre los Gobiernos locales<sup>8</sup>. Las dificultades que observamos son, al menos,

<sup>6</sup> En virtud del artículo 106.3 LRBRL y del artículo 7 LRHL, “las Entidades locales podrán delegar en la Comunidad Autónoma o en otras Entidades locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias que la presente Ley [LRHL] les atribuye”.

<sup>7</sup> 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)*”, en adelante *Encuesta 1996*.

<sup>8</sup> En Márquez (2006) se ofrecen otros resultados de esta investigación inédita referidos a las formas y tipos de gestión de las competencias de los Gobiernos locales en Galicia.

dos: la fragmentación de la planta municipal, y la inexistencia –porque las desconocemos– de fuentes registrales actualizadas que obren en poder de la Administración General del Estado y de las Administraciones autonómicas<sup>9</sup>.

Los resultados que presentamos son un punto de partida y que pretenden servir de referencia para estudios posteriores al respecto, sobre todo, para incorporar los indicadores reseñados en el apartado anterior. La muestra resultante es de 123 municipios (el 39,4 % del total) distribuidos entre las cuatro provincias y los ocho tramos de población establecidos, por lo que la muestra ponderada resultante adquiere significación estadística<sup>10</sup>.

El análisis de los municipios encuestados se ofrece agrupado según un criterio vertical o provincial, y otro horizontal o según el tamaño de población del Municipio. Al realizar la investigación en una fecha concreta (mayo de 1996) nos permite ubicar la producción normativa de acuerdo con el criterio cronológico de los cinco períodos de mandato local, desde las primeras elecciones locales democráticas de 1979, incluso la vigencia de normas aprobadas con anterioridad a esa fecha (período predemocrático local) por lo que arroja un total de veinte años. Esta distribución cronológica nos permite analizar los períodos de impulso normativo, así como la constatación de la estabilidad o permanencia que suele caracterizar, en general, a las normas locales.

En cuanto a la naturaleza de las normas analizadas se ha establecido cuatro tipos:

- 1) Reglamentos, que incluye al Reglamento Orgánico y, a otros Reglamentos, de potestad de autoorganización (por ejemplo, de participa-

<sup>9</sup> Esta posibilidad no se descarta puesto que la entrada en vigor de las Ordenanzas y Reglamentos municipales se produce, una vez publicado el texto íntegro, cuando han transcurrido 15 días contados desde la recepción por la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas de la comunicación del acuerdo municipal que debe remitirles el Ayuntamiento. (arts.65 y 70.2 LRBRL). Igualmente, esta función registral podría ser asumida por las Diputaciones provinciales.

<sup>10</sup> 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, y para cada una de las provincias es el siguiente:  $\pm 8,4\%$ , A Coruña;  $\pm 7,6\%$ , Lugo;  $\pm 8,4\%$ , Ourense; y,  $\pm 7,2\%$ , Pontevedra.

- ción ciudadana) y aquellos relacionados con la actividad de servicio público;
- 2) Ordenanzas generales, referidas a las potestades de política o de autotuel, entre otras;
  - 3) Ordenanzas fiscales, entre las que se incluyen la fiscal de carácter general, la general de contribuciones especiales, las que regulan los impuestos obligatorios<sup>11</sup>, y las que regulan las tasas y precios públicos;
  - 4) Normas urbanísticas, entre las que se incluyen el Plan General de Ordenación Urbana, y otras como las Normas Subsidiarias Municipales (NSM) y la Delimitaciones de Suelo Urbano (DSU) ante la ausencia de la norma de planeamiento general.

El comentario de las tablas las circunscribimos al total de los Municipios encuestados para minimizar las referencias empíricas a la distribución por Provincias y tamaño de población de los Municipios, puesto que figuran registradas, excepto en los casos que presenten alguna significación.

La mayoría de las normas locales consideradas, hasta el quinto período de mandato local (1995-1999), son aprobadas en el tercer período (1987-1991) que coincide con la plena vigencia de la LRBRL (1985) y la promulgación de la LRHL (1988). Esta última Ley implica la adecuación de las Ordenanzas fiscales a la nueva normativa (cuadros 1 y 2). Unas Ordenanzas que regulan los impuestos obligatorios, los potestativos, así como las tasas y precios públicos.

Las normas vigentes en el período 1995-1999 aprobadas con anterioridad al primer mandato democrático (1979-1983) apenas representan un 0,4 % del total de las registradas. Un promedio superado en el conjunto de los Municipios de Lugo y A Coruña, y en los medianos (5.001-10.000 habitantes) y en los medios-grandes (20.001-50.000 habitantes). Aunque no se tiene constancia de la fecha de aprobación de la menos el 3,3 % del total de las nor-

---

<sup>11</sup> El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

mas registradas. El siguiente período de mandato en el que se concentra el segundo registro de mayor producción normativa corresponde al cuarto (1991-1995), sobre todo en los Municipios de Pontevedra. Sin embargo, en los Municipios pequeños, de menos de 5.000 habitantes, el grueso de la normativa aprobada –superior al 60 %– se localiza en el tercer período de mandato local (1987-1991).

**Cuadro 2** – Períodos de aprobación de las normas locales de los Concellos de Galicia (1979-1999)

Períodos de mandato local	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Total
	%	%	%	%	%
Período predemocrático local (antes de 1979)	0,6	0,8	-	0,2	0,4
Primer mandato local (1979 - 1983)	0,2	0,3	-	0,3	0,2
Segundo mandato local (1983 - 1987)	2,6	2,3	0,7	1,5	1,8
Tercer mandato local (1987 - 1991)	48,5	49,9	72,1	56,5	56,0
Cuarto mandato local (1991 - 1995)	22,0	16,9	22,1	24,3	21,8
Quinto mandato local (1995 - 1999)	19,6	26,8	4,8	15,0	16,5
Sin datos	6,5	3,1	0,2	2,3	3,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Normas (n)</b>	<b>(612)</b>	<b>385</b>	<b>(416)</b>	<b>(614)</b>	<b>(2.032)</b>
Municipios encuestados	36	22	35	30	123
% de la muestra sobre el total de municipios	38,3	32,8	38,0	49,2	39,2
(Total municipios)	(94)	(67)	(92)	(61)	(314)

*Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).*

Respecto al tipo de normas aprobadas, según los cuatro bloques en los que agrupamos los Reglamentos, Ordenanzas y Normas urbanísticas, consideramos dos criterios de análisis: el referido a la normativa aprobada en los respectivos Municipios (cuadros 4 y 5); y, la proporción que representan en el conjunto de las aprobadas (cuadros 6 y 7). De acuerdo con el primer criterio en el bloque de Reglamentos se destaca que sólo en el 13 % del total de Municipios disponen de Reglamento Orgánico Municipal (ROM). Este bajo porcentaje se puede atribuir

a la existencia de dos normas que pueden suplir esta norma de autoorganización en virtud de la Disposición Final Primera LRBRL que autoriza al Gobierno a la actualización de normas reglamentarias precedentes y a refundir las disposiciones legales vigentes: el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF); y, en cierto modo, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL)<sup>12</sup>.

Cuadro 3 – Períodos de aprobación de las normas locales de los Concellos de Galicia: Distribución según el tamaño de población (1979-1999)

Número de normas locales	Tramos de población (habitantes)								Total
	Pequeños			Medianos		Medios Grandes	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	
%	%	%	%	%	%	%	%	%	
Período predemocrático local (antes de 1979)	-	-	0,2	1,1	-	0,8	-	-	0,4
Primer mandato local (1979-1983)	-	-	-	0,4	-	1,7	-	-	0,2
Segundo mandato local (1983-1987)	1,7	3,4	0,4	0,7	3,1	4,2	5,6	-	1,8
Tercer mandato local (1987-1991)	78,0	63,0	71,8	56,5	42,2	40,0	-	22,0	56,0
Cuarto mandato local (1991-1995)	13,6	28,2	17,1	19,6	25,4	29,2	-	36,6	21,8
Quinto mandato local (1995-1999)	5,1	5,0	8,6	19,0	28,2	22,5	-	41,5	16,5
Sin datos	1,7	0,4	1,9	2,6	1,1	1,7	94,4	-	3,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Normas (n)	(59)	(262)	(521)	(536)	(457)	(120)	(36)	(41)	(2.032)
Municipios encuestados	6	22	40	29	20	4	1	1	123
% de la muestra sobre el total de municipios	46,2	35,5	34,2	44,6	51,3	33,3	25,0	33,3	39,2
(Total municipios)	(13)	(62)	(117)	(65)	(39)	(12)	(4)	(3)	(314)

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

<sup>12</sup> Los Reglamentos de autoorganización se han incrementado a partir de la modificación en 2003 de la LRBRL mediante la LMMGL. Los municipios del *régimen de gran población*, que en Galicia son las siete ciudades, pueden optar por elaborar un gran reglamento para los órganos previstos o, en su caso, una regulación específica como es la tendencia que se observa: del Pleno; del Gobierno y la Administración Municipales; del Consejo Social de la Ciudad; del Órgano para la Resolución de las Reclamaciones Económico-Administrativas; de Desconcentración Administrativa (Distritos); y de Participación Ciudadana.

Los Municipios en los que se registra un porcentaje superior a la media que disponen del ROM se localizan en la Provincia de Pontevedra y en los medios-grandes y grandes/muy grandes (de más de 20.000 habitantes)<sup>13</sup>. En cuanto a la aprobación de otros Reglamentos, incluidos los de autoorganización<sup>14</sup> –pero excluido el ROM– y que regulan servicios públicos<sup>15</sup>, alcanza al 16,3 % del total de Municipios. La localización es similar al anterior en lo que respecta a la Provincia de Pontevedra, pero por tamaño de población los mayores registros se concretan en los medianos (5.000-10.000 habitantes) y en los medios-grandes (20.000-50.000 habitantes).

El segundo tipo de normas, las Ordenanzas, que denominamos generales, son aquellas regulativas y de prestación de servicios públicos – como se desprende de la denominación adoptada<sup>16</sup> –, y se registran en el 25,2 % del total de Municipios. Destaca en esta tipología los Municipios los de A Coruña (38,9 %) y Pontevedra (36,7 %), siendo en los de Ourense el registro de 2,9 % y en los de Lugo el 22,7 %. En la distribución de los Municipios por tamaño de población aquellos que igualan y superan la media del total de Municipios

<sup>12</sup> Los Reglamentos de autoorganización se han incrementado a partir de la modificación en 2003 de la LRBRL mediante la LMMGL. Los municipios del *régimen de gran población*, que en Galicia son las siete ciudades, pueden optar por elaborar un gran reglamento para los órganos previstos o, en su caso, una regulación específica como es la tendencia que se observa: del Pleno; del Gobierno y la Administración Municipales; del Consejo Social de la Ciudad; del Órgano para la Resolución de las Reclamaciones Económico-Administrativas; de Desconcentración Administrativa (Distritos); y de Participación Ciudadana.

<sup>13</sup> En los 35 de Municipios encuestados de la provincia de Ourense (el 38 % del total) no se registra la aprobación del ROM. Sin embargo, esta circunstancia no supone que a fecha de la realización de la Encuesta no hubiese Concellos con esta normativa, además, 32 de los 35 Municipios encuestados son de menos de 5.000 habitantes. En este tramo de población sólo disponen de ROM el 7,4 % del total de los Municipios encuestados.

<sup>14</sup> Corresponden a Reglamentos de participación ciudadana, de Consellos Veciñales, Consellos Territoriales y Parroquiales, de Consellos Territoriales de Protección Civil, o incluso del Estatuto do Valedor Veciñal.

<sup>15</sup> Entre este tipo de Reglamentos se pueden citar, entre los registrados, aquellos referentes al abastecimiento de agua, recogida de residuos sólidos, mercados municipales, cementerio, venta ambulante y mercadillos, pabellón de deportes, servicio de ayuda a domicilio e, incluso, de normalización lingüística.

<sup>16</sup> Entre las Ordenanzas aprobadas se encuentran, entre otras, las relativas a la acción de fomento, beneficencia, concesión de honores y distinciones, de ornato, inmovilización y retirada de vehículos, limpieza de terrenos, medio ambiente, O.R.A., policía y buen gobierno, recogida de residuos sólidos, ruidos y vibraciones, tráfico, transporte (autotaxi, ambulancias, funerarias), venta ambulante, piscinas municipales, y pabellón de deportes.

encuestados se encuentran los medianos (5.000-10.000 habitantes), los medios grandes (20.000-50.000 habitantes) y los muy grandes (más de 100.000 habitantes).

**Cuadro 4** – Tipos de normas locales aprobadas por los Concellos de Galicia (1979-1999)  
(Porcentaje referido a los tipos de normas aprobadas en los respectivos municipios)

Tipos de normas locales	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Total
	%	%	%	%	%
<b>Reglamentos</b>					
Reglamento Orgánico	11,1	13,6	-	30,0	13,0
Otros Reglamentos	16,7	9,1	8,6	30,0	16,3
<b>Ordenanzas Generales</b>	<b>38,9</b>	<b>22,7</b>	<b>2,9</b>	<b>36,7</b>	<b>25,2</b>
<b>Ordenanzas Fiscales</b>					
Ordenanza Fiscales de carácter general	5,6	4,5	5,7	13,3	7,3
Ordenanza General de contribuciones especiales	44,4	63,6	42,9	50,0	48,8
Ordenanzas que regulan impuestos	97,2	100	94,3	96,7	96,7
Ordenanzas que regulan tasas y precios públicos	100	95,5	100	100	99,2
<b>Normas Urbanísticas</b>					
Plan General de Ordenación Urbana	11,1	-	8,6	30,0	13,0
Normas Subsidiarias de Planeamiento	61,1	50,0	34,3	50,0	48,8
Delimitación de Suelo Urbano	2,8	22,7	8,6	-	7,3
<b>Municipios encuestados</b>	<b>36</b>	<b>22</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	<b>123</b>
<b>% de la muestra sobre el total de municipios</b>	<b>38,3</b>	<b>32,8</b>	<b>38,0</b>	<b>49,2</b>	<b>39,2</b>
<b>(Total municipios)</b>	<b>(94)</b>	<b>(67)</b>	<b>(92)</b>	<b>(61)</b>	<b>(314)</b>

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

**Cuadro 5** – Tipos de normas locales aprobadas por los Concellos de Galicia:  
 Distribución según el tamaño de población (1979-1999)  
 (Porcentaje referido a los tipos de normas aprobadas en los respectivos municipios)

Tipos de normas locales	Tramos de población (habitantes)								Total
	Pequeños			Medianos		Medios Grandes	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	
	%	%	%	%	%	%	%	%	
<b>Reglamentos</b>									
Reglamento Orgánico	-	4,5	10,0	13,8	4,0	25,0	100	100	13,3
Otros Reglamentos	-	4,5	10,0	17,2	8,0	50,0	-	-	16,3
<hr/>									
Ordenanzas Generales	-	9,1	15,0	31,0	12,0	25,0	-	100	25,2
<hr/>									
<b>Ordenanzas Fiscales</b>									
Ordenanza Fiscal de carácter general	-	-	5,0	6,9	2,0	25,0	100	100	7,3
Ordenanza General de contribuciones especiales	33,3	59,1	32,5	55,2	11,0	75,0	100	100	48,8
Ordenanzas que regulan impuestos	100	90,9	97,5	96,6	20,0	100	100	100	96,7
Ordenanzas que regulan tasas y precios públicos	100	100	97,5	100	20,0	100	100	100	99,2
<hr/>									
<b>Normas urbanísticas</b>									
Plan General de Ordenación Urbana	-	9,1	10,0	10,3	4,0	25,0	100	100	13,0
Normas Subsidiarias de Planeamiento	33,3	36,4	42,5	69,0	11,0	50,0	-	-	48,8
Delimitación de Suelo Urbano	-	22,7	5,0	6,9	-	-	-	-	7,3
<hr/>									
Municipios encuestados	6	22	40	29	20	4	1	1	(123)
% de la muestra sobre el total de municipios (Total municipios)	46,2 (13)	35,5 (62)	34,2 (117)	44,6 (65)	51,3 (39)	33,3 (12)	25,0 (4)	33,3 (3)	39,2 (314)

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

El tercer bloque normativo corresponde a las Ordenanzas fiscales que comprende, a su vez, a cuatro subtipos. En la práctica totalidad de los Municipios encuestados disponen de Ordenanzas fiscales que regulan los impuestos

obligatorios y potestativos<sup>17</sup> (96,7 %), así como aquellas que regulan tasas y precios públicos<sup>18</sup> (99,2 %). Igualmente, en el 48,8 % de los municipios se ha aprobado una Ordenanza general de contribuciones especiales, y en el 7,3 % disponen de una Ordenanza Fiscal de carácter general, con un registro inferior a la media en los Municipios de menos de 20.000 habitantes.

El último de los bloques considerados hace referencia a las normas urbanísticas. Aunque en el siguiente apartado se pormenoriza la existencia de los tipos de normas y de otros instrumentos referidos a la totalidad de los Municipios de Galicia, realizamos algunas consideraciones que se desprenden de los datos obtenidos mediante la *Encuesta 1996* y referidos al período 1979-1999. En concreto, sólo el 13 % de los Municipios encuestados disponen de Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), mientras que en el 48,8 % existen Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NSPM), y Delimitación del Suelo Urbano (DSU) en el 7,3 %. El planeamiento urbanístico (PGOU) se localiza sobre todo en los Municipios de la Provincia de Pontevedra y en los medios-grandes y grandes/muy grandes (de más de 20.000 habitantes), mientras que las NSPM destacan en los Municipios de A Coruña y en los de menos de 10.000 habitantes. Sin embargo, la DSU es el instrumento con mayor proporción en los Municipios de Lugo y Ourense, y se concentra particularmente en Municipios pequeños y medianos (entre 1.000 y 10.000 habitantes).

---

<sup>17</sup>En este tipo de Ordenanzas fiscales hemos agrupado a las que regulan los impuestos obligatorios anteriormente citados: IBI, IAE, y el IVTM; y los potestativos como el de Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), y el de Instalaciones, construcciones y Obras (ICO). No obstante, hemos considerado en un subtipo diferenciado la Ordenanza General de Contribuciones Especiales.

<sup>18</sup>Entre las tasas y precios públicos el listado es amplio y, en algunos casos existe una Ordenanza general de precios públicos. Entre las tasas se incluyen, por ejemplo, expedición de documentos administrativos, taxis, extinción de incendios, cementerio, grúa municipal, recogida de residuos y licencias (de obras, de apertura de establecimientos, de autotaxis y demás vehículos de alquiler, de actividades e instalaciones). Entre las que regulan precios públicos se encuentran aquellas por aprovechamientos especiales (por ejemplo, aprovechamiento de la vía pública, instalaciones de quioscos, barracas, sillas, mesas, instalaciones de puestos de venta), y por la prestación de servicios o realización de actividades (por ejemplo, inspección sanitaria, uso de áreas recreativas, baños, duchas y piscinas municipales, de instalaciones deportivas, ayuda a domicilio, guardería municipal, organización de espectáculos, exhibir propaganda, celebración de casamientos).

El segundo criterio de análisis de la producción normativa pretende una lectura vertical, es decir, la proporción que representa cada uno de los tipos de normas en el conjunto de las aprobadas en los Municipios (cuadros 6 y 7). Según esta distribución el peso de las normas aprobadas corresponden al bloque de las Ordenanzas fiscales (88,1 %), y dentro del mismo las que regulan tasas y precios públicos (63,4 %). Se puede decir que es la producción normativa que prácticamente condensa la registrada en los Municipios de la Provincia de Ourense (92,8 %), y sobre todo en los pequeños Municipios (de menos de 5.000 habitantes) con valores que superan el 90 % de las normas aprobadas.

**Cuadro 6** – Tipos de normas locales aprobadas por los Concellos de Galicia (1979-1999)  
(Porcentaje referido al total de las normas aprobadas según los tipos establecidos)

Tipos de normas locales	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Total
	%	%	%	%	%
<b>Reglamentos</b>	(3,4)	(3,4)	(1,7)	(6,5)	(4,0)
Reglamento Orgánico	0,6	0,8	-	1,5	0,8
Otros Reglamentos	2,8	2,6	1,7	5,0	3,2
<b>Ordenanzas Generales</b>	(5,0)	(3,4)	(1,2)	(4,4)	(3,7)
<b>Ordenanzas Fiscales</b>	(87,2)	(89,1)	(92,8)	(85,2)	(88,1)
Ordenanza Fiscales de carácter general	0,3	0,3	0,5	0,7	0,4
Ordenanza General de contribuciones especiales	2,6	3,6	3,6	2,4	3,0
Ordenanzas que regulan impuestos	22,0	21,0	23,6	19,1	21,3
Ordenanzas que regulan tasas y precios públicos	62,2	64,2	65,1	63,0	63,4
<b>Normas Urbanísticas</b>	(4,4)	(4,2)	(4,3)	(3,9)	(4,2)
Plan General de Ordenación Urbana	0,6	0,0	0,7	1,5	0,8
Normas Subsidiarias de Planeamiento	3,6	2,9	2,9	2,4	3,0
Delimitación de Suelo Urbano	0,2	1,3	0,7	-	0,4
<b>Total</b>	<b>(100)</b>	<b>(100)</b>	<b>(100)</b>	<b>(100)</b>	<b>(100)</b>
<b>Normas (n)</b>	<b>(617)</b>	<b>(385)</b>	<b>(416)</b>	<b>(614)</b>	<b>(2.032)</b>
<b>Promedio de normas</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>17</b>

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

**Cuadro 7 – Tipos de normas locales aprobadas por los Concellos de Galicia:**  
 Distribución según el tamaño de población (1979-1999)  
 (Porcentaje referido al total de las normas aprobadas según los tipos establecidos)

Tipos de normas locales	Tramos de población (habitantes)								
	Pequeños			Medianos		Medios Grandes	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	50.001 100.000	> de 100.000	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
<b>Reglamentos:</b>	(-)	(1,5)	(1,7)	(4,3)	(5,7)	(14,2)	(2,8)	(2,4)	(4,0)
Reglamento Orgánico	-	0,4	0,8	0,7	0,9	0,8	2,8	2,4	0,8
Otros Reglamentos	-	1,1	1,0	3,5	4,8	13,3	-	-	3,2
<b>Ordenanzas generales</b>	(-)	(2,3)	(2,3)	(3,9)	(6,1)	(2,5)	-	(14,6)	(3,7)
<b>Ordenanzas Fiscales:</b>	(96,6)	(90,5)	(91,6)	(87,1)	(84,9)	(80,8)	(94,4)	(80,5)	(88,1)
Ordenanza Fiscal de carácter general	-	-	0,4	0,4	0,4	0,8	2,8	2,4	
Ordenanza General de contribuciones especiales	3,4	5,0	2,5	3,0	2,4	2,5	2,8	2,4	3,0
Ordenanzas que regulan impuestos	35,6	25,6	22,1	20,1	19,0	19,2	16,7	12,2	21,3
Ordenanzas que regulan tasas y precios públicos	57,6	59,9	66,6	63,6	63,0	58,3	72,2	63,4	63,4
<b>Normas urbanísticas:</b>	(3,4)	(5,7)	(4,4)	(4,7)	(3,3)	(2,5)	(2,8)	(2,4)	(4,2)
Plan General de Ordenación Urbana	-	0,8	0,8	0,6	0,9	0,8	2,8	2,4	0,8
Normas Subsidiarias de Planeamiento	3,4	3,1	3,3	3,7	2,4	1,7	-	-	3,0
Delimitación del Suelo Urbano	-	1,9	0,4	0,4	-	-	-	-	0,4
<b>Total</b>	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
<b>Normas (n)</b>	(59)	(262)	(521)	(536)	(457)	(120)	(36)	(41)	(2.032)
<b>Promedio de normas</b>	10	12	13	19	23	30	36	41	17

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

Las normas urbanísticas (4,2 % del total) y los Reglamentos (4 %) ocupan el segundo lugar de la producción normativa de los Municipios encuestados. Aunque el registro de Reglamentos destaca en los Municipios de la Provincia de Pontevedra (6,5 %) frente a los de Ourense (1,5 %), así como en los

Municipios medios-grandes (20.000-50.000 habitantes) que representan el 15,2 % del total de la producción normativa. En último lugar se sitúa la producción de Ordenanzas generales (3,7 %) en el total de los Municipios encuestados. La distribución por Provincias se supera este registro en A Coruña (5 %) y Pontevedra (4,4 %), así como en Municipios medianos (10.000-20.000 habitantes) con el 6,1 % del total de la producción normativa y en los muy grandes (más de 100.000 habitantes con el 14,6 %.

Cuadro 8 – Número de normas locales aprobadas por los Concellos de Galicia (1979-1999)

Número de normas locales	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Total
	%	%	%	%	%
< de 10	19,4	13,6	42,9	20,0	25,2
11 a 20	50,0	54,5	48,6	26,7	44,7
21 a 30	27,8	22,7	5,7	36,7	22,8
31 a 40	2,8	9,1	2,9	13,3	6,5
> de 41	-	-	-	3,3	0,8
<b>Total</b>	100	100	100	100	100
<b>Promedio de normas</b>	17	18	12	20	17
<b>Municipios encuestados</b>	36	22	35	30	123
<b>% de la muestra sobre el total de municipios</b>	38,3	32,8	38,0	49,2	39,2
<b>(Total municipios)</b>	(94)	(67)	(92)	(61)	(314)

Fuente: *Elaboración propia (Encuesta 1996).*

El último de los criterios de análisis se refiere al número de normas aprobadas en las que no se distingue, necesariamente, si se trata de normas nuevas o modificación de las aprobadas con anterioridad (cuadros 8 y 9). El promedio de normas aprobadas entre 1979 y 1999 – incluido un resto procedente del período predemocrático local –, es de 17 que es el umbral (11 a 20) donde se sitúa el 44,7 % de los Municipios encuestados.

**Cuadro 9 – Número de normas locales aprobadas por los Concellos de Galicia:  
Distribución según el tamaño de población (1979-1999)**

Tipos de normas locales	Tramos de población (habitantes)								
	Pequeños			Medianos		Medios Grandes	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	50.001 100.000	> de 100.000	
%	%	%	%	%	%	%	%	%	
< de 10	50,0	40,9	30,0	20,7	5,0	-	-	-	25,2
11 a 20	50,0	50,0	60,0	34,5	30,0	25,0	-	-	44,7
21 a 30	-	9,1	10,0	37,9	50,0	25,0	-	-	22,8
31 a 40	-	-	-	6,9	15,0	50,0	100	-	6,5
> de 41	-	-	-	-	-	-	-	100	0,8
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Promedio de normas</b>	10	12	13	19	23	30	36	41	17
<b>Municipios encuestados</b>	6	22	40	29	20	4	1	1	123
<b>% de la muestra sobre el total de municipios</b>	46,2	35,5	34,2	44,6	51,3	33,3	25,0	33,3	39,2
<b>(Total municipios)</b>	(13)	(62)	(117)	(65)	(39)	(12)	(4)	(3)	(314)

Fuente: Elaboración propia (Encuesta 1996).

En la distribución de los Municipios por Provincias se encuentran en los extremos la Provincia de Ourense con un promedio de 12 normas, con la particularidad de que el 42,9 % de los Concellos encuestados disponen de menos de 10 normas aprobadas. En el extremo superior se sitúan los Municipios de la Provincia de Pontevedra con un promedio de 20 normas, cuando el 36,7 % de los encuestados se sitúan en el umbral entre 21 a 30 normas aprobadas. La distribución horizontal, por tramos de población, el promedio progresivo de menos a más se registra que en los pequeños municipios (menos de 5.000 habitantes) el número de normas oscilan entre 10 y 13, mientras que a partir de los de más de 5.000 habitantes se supera el promedio total de Galicia con valores de más de 30 normas aprobadas en los de más de 20.000 habitantes.

### 3. Las normas urbanísticas

Las políticas públicas de planeamiento urbanístico son sin duda las más controvertidas por la concitación de intereses políticos y socioeconómicos cargados de tensiones de todo tipo. En esta confluencia de intereses gravitan las políticas regulativas de *arriba abajo* concretadas, por un lado, en la legislación básica del Estado y, por otro, en la legislación de desarrollo autonómico en virtud de las respectivas competencias estatutarias. Mientras que las políticas regulativas de *abajo arriba*, las de competencia local y en las que se concretan los instrumentos normativos urbanísticos a decidir e implementar, son las que tienen que sustanciar la armonización de intereses encontrados y las expectativas de generales<sup>19</sup>.

La confluencia de políticas públicas regulativas del suelo y del planeamiento urbanístico del Estado y de las Comunidades Autónomas genera incertidumbre. Esta incertidumbre se refiere a los sucesivos cambios normativos en el ámbito de competencial del Estado y, a su vez, en el de las respectivas Comunidades Autónomas. Por tanto, los cambios de criterios, instrumentos, etc., introducidos en la legislación urbanística necesariamente inciden en la agenda local para definir e instrumentalizar las normas urbanísticas de competencia local<sup>20</sup>. Sin olvidar las competencias autonómicas sobre la aprobación definitiva del planeamiento local, por lo que el control de legalidad introduce una relación intergubernamental no exenta, a su vez, de las correspondientes tensiones.

Igualmente, las políticas urbanísticas concitan una destacada proporción de comportamientos de corrupción política. Unos comportamientos que tie-

<sup>19</sup>Sirva de ejemplo las declaraciones del Alcalde de un Municipio de A Coruña al señalar las expectativas de la política de planeamiento: “Podemos decir que el Plan Xeral de Ordenación Municipal es la carta magna del futuro de Oroso, en el que habrá un antes y un después. Se está llevando a cabo con calma, sin prisa pero sin pausa. Hay proyectos de urbanización presentados, nuevos parques empresariales, construcción de viviendas. Respetando al máximo la normativa urbanística” (<http://www.elcorreogallego.es/>, 25 de junio de 2006).

<sup>20</sup>En este sentido se manifestaba en una entrevista radiofónica el Alcalde del Concello de Santiago de Compostela, refiriéndose a la inestabilidad de la legislación urbanística a la hora de aprobar el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM), “que lleva cinco años tramitándose y ya le han afectado las leyes del suelo de 1997, del 2002 y la modificación de 2004” (<http://www.gali->

nen múltiples manifestaciones y que en el ámbito de la política local no se puede olvidar la casuística al respecto<sup>21</sup>. En este sentido no se puede obviar que el único caso de disolución de un Ayuntamiento democrático, Marbella, de acuerdo con la normativa local vigente (LRBRL, LRHL, LOREG), tiene como fundamento la “gestión gravemente dañosa para los intereses generales” realizada en el marco de la política urbanística<sup>22</sup>.

Como señalábamos antes, en este apartado analizamos la producción de normas urbanísticas referida al total de los Concellos de Galicia, según la situación existente hasta el sexto período de mandato local (1999-2003). En esta ocasión disponemos de una fuente registral de la Xunta de Galicia que nos permite completar y actualizar los datos procedentes de la Encuesta 1996<sup>23</sup>. Los criterios que adoptamos para el comentario de las tablas son similares a los de la producción normativa, es decir, nos referimos al total de los Municipios: en primer lugar, la relación cronológica por períodos de mandato local de las normas urbanísticas según la distribución provincial y tamaño de población de los Municipios (cuadros 10 y 11); y, en segundo lugar, los tipos de instrumentos

<sup>21</sup> Son algunas de las manifestaciones de esta casuística la presentación de candidaturas locales auspiciadas por grupos de presión con intereses urbanísticos definidos, la formación de gobiernos locales y la inestabilidad política propiciada por comportamientos de transfuguismo, y el recurso a mociones de censura para cambiar gobiernos. Igualmente, las sentencias judiciales firmes sobre comportamientos individuales de autoridades locales relacionadas con decisiones en materia urbanística son otros ejemplos que completan los anteriormente señalados de naturaleza política.

<sup>22</sup> En el Real Decreto 421/2006, de 7 de abril, por el que se dispone la disolución del Ayuntamiento de Marbella, se exponen sucintamente los hechos que justifican la disolución en los siguientes términos: “La contravención sistemática de la legalidad por la actual Corporación en el otorgamiento de licencias en materia de urbanismo, así como su absoluta falta de colaboración con la Junta de Andalucía, al desatender sus numerosas solicitudes y requerimientos referidos a actos viciados de nulidad, paralización de obras ilegales, incoación de expedientes sancionadores y restablecimiento del orden jurídico perturbado. (...) A todo lo anterior, se añade que las irregularidades continuadas en la actuación urbanística desarrollada por el Ayuntamiento de Marbella vulneran lo dispuesto por los artículos 45.2 y 47 de la Constitución Española, que imponen a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales, preservando de esta forma el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como la obligación de promover las medidas adecuadas para que la utilización del suelo se haga de acuerdo al interés general”.

<sup>23</sup> La fuente para el análisis de las figuras de planeamiento urbano que rigen en los Municipios de Galicia (1977-2003), es la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes: <http://www.xunta.es/conselle/ot/galego/urbanismo/planeamento.htm>

urbanísticos y otras situaciones normativas según la citada distribución territorial (cuadros 12 y 13).

**Cuadro 10** – Períodos de aprobación de las figuras de planeamiento e instrumentos urbanísticos que rigen en los Municipios de Galicia (1977-2003)

Número de normas locales	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Total	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Período predemocrático local (1977-1979)	4	4,3	8	11,9	-	-	2	3,2	14	4,4
Primer mandato local (1979-1983)	4	4,3	4	6,0	1	1,1	1	1,6	10	3,2
Segundo mandato local (1983-1987) <sup>(1)</sup>	14	14,9	18	26,9	10	10,9	3	4,8	45	14,3
Tercer mandato local (1987-1991)	3	3,2	5	7,5	3	3,3	5	8,1	16	5,1
Cuarto mandato local (1991-1995)	22	23,4	15	22,4	12	13,0	13	21,0	62	19,7
Quinto mandato local (1995-1999) <sup>(2)</sup>	16	17,0	3	4,5	8	8,7	15	24,2	42	13,3
Sexto mandato local (1999-2003) <sup>(3)</sup>	20	21,3	2	3,0	21	22,8	16	25,8	59	18,7
Normas anuladas	3	3,2	-	-	-	-	1	1,6	4	1,3
Normas suspendidas	2	2,1	-	-	-	-	2	3,2	4	1,3
No se registran normas urbanísticas <sup>(4)</sup>	6	6,4	12	17,9	37	40,2	4	6,5	59	18,7
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>100</b>	<b>67</b>	<b>100</b>	<b>92</b>	<b>100</b>	<b>62</b>	<b>100</b>	<b>315</b>	<b>100</b>

Legislación autonómica sobre la materia promulgada durante los períodos de mandato local: <sup>(1)</sup>Ley 11/1985, de 22 de agosto, de Adaptación de la del Suelo a Galicia. <sup>(2)</sup>Ley 1/1995, de 22 de enero, de Protección Ambiental de Galicia. Ley 7/1995, de 29 de junio, de Delegación y Distribución de Competencias en Materia de Urbanismo. Ley 10/1995, 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia. Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia. <sup>(3)</sup>Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. Durante el séptimo período de mandato local (2003-2007) se promulga la Ley 4/2003, de 29 de julio, de Vivienda de Galicia y la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2002. <sup>(4)</sup>En los municipios en los que no se registran normas urbanísticas son de aplicación las Normas Subsidiarias de Planeamiento Provincial

Fuente: *Elaboración propia.*

El período de las normas urbanísticas en vigor comprende entre 1977 y septiembre de 2003. Sin embargo, según la fuente consultada no se registran normas urbanísticas en el 18,7 % del total de Municipios, con la particularidad que en esta circunstancia se encuentran el 40,2 % de la Provincia de

Ourense, y se localiza esta ausencia en su práctica totalidad en los tramos de los pequeños Municipios (menos de 5.000 habitantes). En este caso son de aplicación las respectivas Normas Subsidiarias Provinciales de Planeamiento. Igualmente, en la fecha citada se registraban Municipios de las Provincias de A Coruña y Pontevedra en los que las normas urbanísticas estaban anuladas (1,3 %) o suspendidas (1,3 %).

**Cuadro 11 – Períodos de aprobación de las figuras de planeamiento e instrumentos urbanísticos que rigen en los Municipios de Galicia (1977-2003):  
Distribución según el tamaño de población de los Municipios**

Tipos de normas locales	Tramos de población (habitantes)									Total	
	Pequeños			Medianos		Medios Grandes	Grandes Muy grandes		nº		
	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			
	%	%	%	%	%	%	%	%	%		
Período predemocrático local (1977-1979)	-	4,9	5,1	4,6	-	16,7	-	-	14	4,4	
Primer mandato local (1979-1983)	-	3,3	3,4	6,2	-	-	-	-	10	3,2	
Segundo mandato local (1983-1987)	28,6	13,1	14,5	9,2	20,5	16,7	-	-	45	14,3	
Tercer mandato local (1987-1991)	-	3,3	4,3	6,2	5,1	-	75,0	-	16	5,1	
Cuarto mandato local (1991-1995)	7,1	9,8	19,7	32,3	17,9	25,0	-	33,3	62	19,7	
Quinto mandato local (1995-1999)	-	9,8	12,8	18,5	17,9	8,3	-	33,3	42	13,3	
Sexto mandato local (1999-2003)	21,4	9,8	17,9	20,0	25,6	33,3	25,0	33,3	59	18,7	
Normas anuladas	-	1,6	0,9	1,5	2,6	-	-	-	4	1,3	
Normas suspendidas	-	-	-	1,5	7,7	-	-	-	4	1,3	
No se registran normas urbanísticas	42,9	44,3	21,4	-	2,6	-	-	-	59	18,7	
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	315	100	
<b>Municipios (n)</b>	(14)	(61)	(117)	(65)	(39)	(12)	(4)	(3)			

Fuente: Elaboración propia.

Las normas urbanísticas vigentes en 2003 y aprobadas con anterioridad a la Ley 11/1985 de adaptación de la del Ley del Suelo a Galicia, se registra en el 7,3 % de los Municipios y comprende el período predemocrático local (1977-1979) y el primer mandato democrático (1979-1983). En la etapa que transcurre entre la Ley 11/1985 y la Ley 1/1997 del Suelo de Galicia, el 52,4 % de los Municipios aprueban normas urbanísticas y comprende cuatro períodos de mandato local (1983-1999). El 18,7 % restante de los Municipios que disponen de normas urbanísticas se aprueban durante el sexto período de mandato local (1999-2003), que coincide con la promulgación de la Ley 9/2002 de Protección del Medio Rural de Galicia. Esta asociación entre la legislación urbanística autonómica citada y las normas aprobadas según cada período de mandato local no significa, necesariamente, que se correspondan con la citada legislación.

En los cuadros 12 y 13 se concretan las figuras de planeamiento y otros instrumentos urbanísticos aprobados de acuerdo con la legislación básica del Estado y la autonómica. En consecuencia se puede decir que sólo el 5,4 % de los Municipios disponen de Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)<sup>24</sup>, en el 21,3 % el instrumento es el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM), y en el 2,9 % el Proyecto de Ordenación del Medio Rural (POMR)<sup>25</sup>. En los Municipios de más de 20.000 habitantes destaca la proporción de aquellos que disponen de PGOU o PGOM, mientras que los casos registrados que disponen de POMR se localizan en los de menos de 10.000 habitantes.

Sin embargo, el mayor número de Municipios (40,6 %) disponen de Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NSPM)<sup>26</sup>, sobre todo en los de

<sup>24</sup>La denominación más común del planeamiento general que figura en el ordenamiento urbanístico desde la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956.

<sup>25</sup>En la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, define al PGOM como instrumento urbanístico de ordenación integral del término municipal. Igualmente, el POMR es un instrumento de planeamiento aplicable en Concellos que, siendo de baja complejidad urbanística, no opten por la realización de un PGOM, y tienen por finalidad realizar el estudio del medio rural e del sistema de núcleos de población, de naturaleza urbana o rural. El POMR permite medidas de protección del territorio, se regule la actividad edificatoria y que se mejoren las condiciones de vida del medio rural.

<sup>26</sup>Las NSPM son calificadas por el Tribunal Supremo como “sucedáneas de los Planes de Ordenación” (STS de 9 de junio de 1979), y que se limitan a definir para los Municipios que carezcan de PGOU la ordenación urbanística concreta de su territorio.

las Provincias de Lugo (53,7 %) y A Coruña (51,1 %), y en aquellos comprendidos entre 2.000 y 20.000 habitantes. Por último, el 8,6 % del total de Municipios disponen de un proyecto de Delimitación del Suelo Urbano (DSU)<sup>27</sup>, con una mayor incidencia en las Provincias de Lugo (17,9 %) y Ourense (10,9 %) que coincide, a su vez, con la distribución territorial en los de menos de 5.000 habitantes. El estado de la cuestión analizado comprende la normativa vigente hasta septiembre de 2003 y no contempla los cambios llevados a cabo en el séptimo período de mandato local (2003-2007) en el que se registra un intenso proceso de actualización y elaboración de normas urbanísticas, incluidas las acciones de suspensión y anulación de normas por la Administración autonómica.

Cuadro 12 – Figuras de planeamiento e instrumentos urbanísticos que rigen en los Municipios de Galicia (1977-2003)

Figuras de planeamiento instrumentos normativos <sup>(1)</sup>	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra		Total	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)	5	5,3	5	7,5	1	1,1	6	9,7	17	5,4
Plan General de Ordenación Municipal (PGOM)	25	26,6	2	3,0	20	21,7	20	32,3	67	21,3
Proyecto de Ordenación del Medio Rural (POMR)	-	-	-	-	7	7,6	2	3,2	9	2,9
Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NSPM)	48	51,1	36	53,7	17	18,5	27	43,5	128	40,6
Delimitación del Suelo Urbano (DSU)	5	5,3	12	17,9	10	10,9	-	-	27	8,6
Normas anuladas	3	3,2	-	-	-	-	1	1,6	4	1,3
Normas suspendidas	2	2,1	-	-	-	-	2	3,2	4	1,3
No se registran normas urbanísticas <sup>(2)</sup>	6	6,4	12	17,9	37	40,2	4	6,5	59	18,7
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>100</b>	<b>67</b>	<b>100</b>	<b>92</b>	<b>100</b>	<b>62</b>	<b>100</b>	<b>315</b>	<b>100</b>

<sup>(1)</sup>Legislación autonómica sobre la materia, excluida la de carácter sectorial, se adjunta en las notas del cuadro 10. <sup>(2)</sup>En los Municipios en los que no se registran normas urbanísticas son de aplicación las Normas Subsidiarias Provinciales de Planeamiento.

Fuente: *Elaboración propia.*

<sup>27</sup>Los proyectos de DSU se limitan a deslindar el perímetro de los terrenos comprendidos en el suelo urbano conforme a la regla legal de clasificación del suelo municipios que carecen de planeamiento general.

**Cuadro 13** – Figuras de planeamiento e instrumentos urbanísticos que rigen en los municipios de Galicia (1977-2003): Distribución según el tamaño de población de los Municipios.

Tipos de normas locales	Tramos de población (habitantes)								Total	
	Pequeños			Medianos		Medios Grandes	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	nº	%
	%	%	%	%	%	%	%	%		
<b>Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)</b>	-	3,3	-	9,2	7,7	16,7	75,0	33,3	17	5,4
<b>Plan General de Ordenación Municipal (PGOM)</b>	-	9,8	19,7	27,7	30,8	41,7	25,0	66,7	67	21,3
<b>Proyecto de Ordenación del Medio Rural (POMR)</b>	21,4	4,9	1,7	1,5	-	-	-	-	9	2,9
<b>Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NSPM)</b>	14,3	19,7	47,0	53,8	48,7	41,7	-	-	128	40,6
<b>Delimitación del Suelo Urbano (DSU)</b>	21,4	16,4	9,4	4,6	-	-	-	-	27	8,6
<b>Normas anuladas</b>	-	1,6	0,9	1,5	2,6	-	-	-	4	1,3
<b>Normas suspendidas</b>	-	-	-	1,5	7,7	-	-	-	4	1,3
<b>No se registran normas urbanísticas</b>	42,9	44,3	21,4	-	2,6	-	-	-	59	18,7
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	315	100
<b>Municipios (n)</b>	(14)	(61)	(117)	(65)	(39)	(12)	(4)	(3)		

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Conclusiones

En esta investigación hemos abordado la producción normativa local en los Concellos de Galicia con el propósito de analizar su rendimiento como sucede con los de naturaleza legislativa en las instituciones parlamentarias de otros niveles territoriales de gobierno (Estado y Comunidades autónomas). El propósito resulta complejo por las razones ya señaladas, la fragmentación de la planta municipal y la dificultad de disponer de fuentes de información registral al efecto e, incluso, por las características de la potestad normativa local.

En este sentido, consideramos en primer lugar el alcance de la potestad normativa local, concretada en los Reglamentos y Ordenanzas como manifes-

tación de la potestad reglamentaria, de acuerdo con el sistema vigente de LRBRL y la previsión de cambio contenida en el *Anteproyecto de Ley de Gobierno y Administración Local* (2006). Igualmente, hemos propuesto un conjunto de indicadores para analizar el rendimiento normativo, aunque en el balance realizado sólo hemos podido considerar parcialmente por las constricciones de la información obtenida.

La segunda parte de la investigación se ha centrado en el balance del rendimiento normativo en los Concellos de Galicia que, a pesar de las limitaciones, los datos resultantes son elocuentes del estado de la cuestión y, a su vez, un punto de partida para profundizar en este ámbito. La carencia de investigaciones similares dificulta una suerte de comparación con otros ámbitos territoriales. En todo caso, se pone de manifiesto la limitación de la producción normativa y su estabilidad, a pesar de los cambios de gobierno que se hayan sucedido. Este balance con datos de encuesta se ha completado con el análisis de la normativa urbanística procedente de fuentes registrales, como una de las políticas públicas locales que tienen sin duda una repercusión socioeconómica significativa.

En definitiva, como estudio exploratorio su objetivo es ampliar espacios de investigación desde la Ciencia Política y de la Administración y prestar atención sobre temas a los que apenas se han dedicado esfuerzos. ◀◀

### Bibliografía

- CALVET CRESPO, J., 2003, “Gobiernos minoritarios, pactos parlamentarios y producción legislativa en España”, *Política y Sociedad*, Vol. 40 núm. 2, 89-103.
- CHAMBERLAIN, J., 1909, *El atraso de España*, Valencia: F. Sempere y Compañía, Editores.
- EMBID IRUJO, A., 1978, *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, Madrid: IEAL.
- MÁRQUEZ CRUZ, G., 2000, “Los Gobiernos de coalición en Galicia”, en MATAS DALMASES, J. (Ed.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, pp. 127-191.

- MÁRQUEZ CRUZ, G., 2006, *Las formas y tipos de gestión de las competencias de los Gobiernos locales en Galicia: La dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas*, Santiago de Compostela, Universidade: Servicio de Publicacións e Intercambio Científico/IDEGA, Documentos de Trabajo / Xeografía 19.
- MERCHÁN FERNÁNDEZ, C., 1996, *Los ayuntamientos constitucionales en España (1876-1924)*, Madrid: Ciencias de la Dirección.
- PORRAS, A., GUTIÉRREZ, F. y MORILLO, M.<sup>a</sup> L., 2002, “La actividad legislativa de los parlamentos autonómicos, 1980-2000: Agenda legislativa y mapa normativo”, en SUBIRATS, J. y GALLEGO, R. (Eds.), *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS, 167-201.

**Curriculum Vitae:** Guillermo Márquez Cruz es Catedrático de Ciencia Política y de la Administración con docencia en la Facultad de Ciencias Política y Sociales de la Universidad de Santiago de Compostela. Imparte docencia de las materias de Ciencia de la Administración, y Gobierno Local. Autor de diversas monografías y capítulos de libros. Igualmente, ha publicado artículos en revistas científicas sobre temas del área de conocimiento: Revista de Estudios Políticos, Revista Andaluza de Administración Pública, Revista de Pensamento do Eixo Atlántico, Revista Galega de Administración Pública, Revista de las Cortes Generales, Revista Internacional de Sociología, Pòle Sud, Revista de Estudios Locales, Política y Sociedad, Working Papers del Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona. Correo electrónico: cpmarq@usc.es.

*Álvaro Xosé López Mira*

**Profesor Titular Área de Ciencia Política  
e da Administración da Universidade de Vigo**

**Índice:** 1. Introducción. 2. A inadaptación do modelo liberal español de réxime local a Galicia; 3. No camiño dun novo Estatuto de Autonomía e un modelo local interiorizado; 4. A necesaria reforma do modelo electoral local en concordancia coas modificacións no réxime local. Bibliografía

### **1. Introducción**

Usurpar a afortunada expresión do profesor Javier Roiz ten o propósito esencial neste artigo de salientar unha circunstancia, ás veces, esquecida e nunca inocentemente. Os discursos sobre a democracia case nunca mencionan o feito local, como se fose unha democracia de segunda categoría indigna de comparar coas grandes dimensións territoriais e altas políticas e transcendentais decisións que cómpre lle acaian ás democracias representativas modernas. Escusamos citar a sabia autoridade de Tocqueville cando indicaba que sen democracia local non pode haber auténtica democracia, porque aí estaba a base da mentalidade e do procedemento democrático iniciático, sen reducións do proceso á mera competición ritual e máis ou menos pacífica. Abondaría con observar experiencias comparadas para decatarse de que, en xeral, os sistemas políticos máis estimables na dimensión participativa da cidadanía, os máis modélicos se se quere, son os que teñen como denominador común unha maior tradición e respecto pola escala local, á marxe das notables diferencias que poden existir entre os diversos casos (Reino Unido, Francia, Suecia...)

As razóns, posiblemente, se poidan enmarcar na consideración que as grandes entidades político-territoriais (Estados, rexións, instancias supraestatais) adoitan ter cara á microescala organizativa, e esta normalmente, vén pre-

xulgada polo desdén, cando non polo desprezo, cara a uns organismos considerados menores de idade e que, por conseguinte, deben estar sometidos a estrictos controis das autoridades superiores para emendar os seus constantes erros na xestión dos asuntos públicos. Se son menores como entidades administrativas, a importancia dos gobernos locais e os seus elementos insitamente democráticos tamén deben encadrarse nesa dimensión case despectiva.

O lector que pense que esaxeramos un pouco ou moito, seguramente atinará, pero o obxectivo que buscamos neste texto queda así formulado sen ambaxes dende o inicio.

## 2. A inadaptación do modelo liberal español de réxime local a Galicia

Insistir sobre un tópico tan dificilmente discutible resulta repetitivo e, polo tanto, limitarémonos a constatar que a peculiaridade da distribución poboacional galega, extremadamente dispersa dende tempo inmemorial e cunha estrutura local de seu nucleada en torno á parroquia (implantada con -digamos- plena formalidade administrativa xa nos remotos tempos do Reino Suevo de Galicia), impediu que se aplicase ortodoxamente o principio de “a cada pueblo su Ayuntamiento” que propugnaba a Constitución gaditana e os decretos que a desenvolvían no seu afán de crear unha administración local moderna (seguindo o modelo francés) cos novos concellos constitucionais, definitivamente instaurados no Trienio. Os defectos de orixe asentáronse co paso do tempo ata institucionalizar uns entes artificiosos, afastados da realidade social sobre a que se asentaban, que converten aos concellos rurais galegos en focos de exacerbado clientelismo a medida que se vai ampliando o dereito de sufraxio, amén de absolutamente ineficientes como administracións públicas (agás para a recadación e as levas, no mellor estilo medieval). As verbas de Castelao cando sinala que o Estado en Galicia sempre andou polo ceo das abstraccións<sup>1</sup>, en contraposición coa Igrexa, que si adoptou a parroquia como unidade socioterritorial para transmitir eficientemente as súas directrices, resumen á perfección o que deu de si o municipio cons-

<sup>1</sup>. Seguindo o cartesianismo máis estricto. Se os feitos non se corresponden co desdén, tanto peor para os feitos, aínda que se xogue con persoas aspirantes á condición de cidadáns.

tucional que nunca foi en Galicia, ata datas ben recentes, a expresión institucional das humanas relacións de convivencia.

¿Que dicir da división provincial de Galicia? Cremos que o mellor compendio empírico que se pode efectuar da súa arbitrariedade cabería atopalo no dato da homoxénea distribución poboacional do territorio galego en 1833<sup>2</sup> e o brutal desequilibrio sufrido con posterioridade e que, incluso en pleno século XXI, está obstaculizando a vertebración dun modelo de desenvolvemento unitario de Galicia en numerosos eidos (social, cultural, económico, de xestión de políticas e distribución de recursos públicos, etc.). A tetrapartición provincial de Galicia acabou xerando dúas Galicias no noso territorio que, ademais, parecen cada día máis distanciadas malia á extraordinaria mellora das comunicacións de toda índole. Non se esqueza que esta división tiña como principal propósito rachar a unidade identitaria de Galicia como tal, polo que a recuperación da mesma no Estado autonómico a partir de 1978 debería levar automaticamente a supresión da mesma; sería, seguramente, máis acorde co espírito constitucional de descentralización do poder e de recoñecemento dunhas realidades históricas diferenciadas<sup>3</sup>. Pero o certo é que non se fixo deste modo, polo que medran as voces que demandan unha anovada interpretación, menos debedora do pasado lastre centralista característico do Estado español.

### 3. No camiño dun novo Estatuto de Autonomía e un modelo local interiorizado

Clausurada a primeira etapa da descentralización política española, vivimos tempos que permiten anunciar unha segunda con innovacións, aínda non sabemos en que grao relevantes. Nesta liña, o Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 aspira a unha reforma máis consonte con liñas de modernidade albiscadas nos proxectos doutros territorios, e un dos elementos de troco que

<sup>2</sup>. Vid. o noso libro *Un modelo de organización territorial para Galicia* (2000: 127).

<sup>3</sup>. Obsérvase como, por exemplo no artigo 1 do vixente Estatuto de Autonomía galego, a consideración de nacionalidade histórica recoñécese como un feito anterior á Constitución, en virtude do cal acepta constituírse en Comunidade Autónoma.

se anuncian, pretende a busca dunha mellor articulación territorial que tente superar os vellos defectos do réxime local español no caso galego, magnificamente escolmados por Morell Ocaña (1988). A consideración do territorio galego como unha unidade, xa que Galicia o é no político-administrativo, tenderá a establecer unha Administración local de segundo nivel propia que substitúa ás anticuadas provincias, chámese comarca e/ou rexión urbana, e sería interesante que non se acumulasen novos atrasos trala reprovincialización da autonomía vivida dende 1981, malia algúns efémeros intentos de revertela<sup>4</sup>. No primeiro nivel, aínda non se manifesta estentoreamente a necesidade básica de acoutar o inframunicipalismo, nin tampouco se albisca un modelo de metropolización que permita superar as ineficientes *soberanías* municipais, aínda que se fala non pouco do tema, pero cun temor cerval. Tampouco se pode postergar, o debate sobre o establecemento dun modelo propio para a Administración periférica da Comunidade Autónoma que, tal vez, poida aproveitar as potencialidades da nova estruturación local (como esterilmente tentou o artigo 41 do vixente Estatuto), en procura dunha mellor imbricación administrativa que redunde nunha tamén máis eficaz e máis igualitaria en todo o territorio prestación de servizos ao cidadán galego.

Posiblemente non se colmen todas as expectativas anunciadas, pero, alomenos, xa se fala da necesidade de efectuar cambios de relevo e mesmo parece existir un certo consenso entre os principais partidos políticos verbo deles, aínda que logo as concrecións poidan xerar discrepancias; pero o certo é que sen un acordo de alcance, dificilmente se poderá modificar un uniformismo aplicado polo Estado nos últimos case dous séculos, altamente irrespetuoso coa diferenza. Con todo, desde estas liñas quixeramos advertir que o novo modelo territorial local galego non debería asentarse unicamente na creación dun deseño abstracto elaborado en gabinetes de expertos que eluda o contacto coa realidade máis vital, incorrendo nun novo erro aínda que esta vez sexa autóctono. E a verdade é que non se fala demasiado da imprescindibilidade de transformar

---

<sup>4</sup>. Dende algunha lexislación sectorial comarcalizadora ata os intentos de coordinar as Deputacións de 1989 e a proposta de establecer comarcas administrativas ao comezo da lexislatura dese mesmo ano, todos eles fracasados.

substancialmente o sistema electoral local actualmente existente e que, no fundamental, segue sendo competencia exclusiva dos órganos centrais do Estado, xa que se continúa considerando na lexislación (e o que é aínda peor, na mentalidade do lexislador) a municipios e provinciais como entidades subsidiarias e dependentes do Estado central como o eran no prototipo napoleónico do liberalismo decimonónico. Esta non é a realidade de hoxe e, sen embargo, a existencia do nivel territorial autonómico resulta olímpicamente ignorada na lexislación electoral local, alomenos nos aspectos medulares do sistema electoral.

#### 4. A necesaria reforma do modelo electoral local en concordancia coas modificacións no réxime local

No caso galego, a forte peculiaridade diferenciada que antes faciamos notar, acentúa, se cabe aínda máis, esta cesura, xa que a inadaptación estriba na mesma orixe da artificialidade da entidade local creada polo Estado e non sentida como propia pola sociedade galega. Dalgunha maneira, os asentamentos humanos de boa parte de Galicia, o esquema organizativo parroquial, achegábanse a o ideal rusoniano da democracia das comunidades de pequenos propietarios agrícolas que se consideraban a si mesmos homes libres e con capacidade de autoorganizarse; contrastes históricos existen desta afirmación, por exemplo na estrutura político-organizativa que posuía o denominado Couto Mixto cara a mediados do século XIX<sup>5</sup>.

Temos escrito que a lexislación electoral local, con independencia de que se interiorice ou non no seo das Comunidades Autónomas, ten como meirande problema o sistema electoral escollido para prover os gobernos provinciais, as deputacións, que aínda se manteñen en oito Comunidades Autónomas<sup>6</sup>. Se grave resulta que España incumpra o precepto básico da Carta Europea de Autonomía Local que estipula a elección directa dos cargos locais, moito máis o é que unhas institucións non sempre modélicas no

<sup>5</sup>. *Vid.* a este respecto o noso artigo “O dereito de participación política dos cidadáns do Couto Mixto” (2001: 575-580).

<sup>6</sup>. Non nas sete uniprovinciais, nin nas Illas Canarias nin, dende logo, nas Deputacións forais dos tres Territorios Históricos vascos.

necesario rigor –non falemos xa da eficiencia– co que se deben utilizar os recursos públicos, cubran os seus órganos de goberno e administración con electos non designados nominalmente no intre en que os electores depositan o seu sufraxio na urna. Porque non o saben; nin quen vai ser candidato a deputado provincial, nin, dende logo, quen o vai ser a Presidente da institución (cargo público electo indirectamente en terceiro grao que recorda vagamente os momentos máis gloriosos do sufraxio censitario de principios do dezanove). Todo isto, sen necesidade de que nos deteñamos agora en profundar noutros aspectos técnicos como a inconveniencia da escolla para distrito electoral dos partidos xudiciais que se estableceron en pleno franquismo, no ano 1965, que incumpren flagrantemente o necesario prorrateo (reparto axustado votos-escanos que respecte a obrigada proporcionalidade que esixe o noso sistema electoral). En fin, qué dicir acerca de que sexan os propios partidos os que seleccionen os deputados provinciais de entre os concelleiros electos nas súas listas nos municipios da provincia, que contravén sen disimulos a prohibición constitucional e estatutaria do mandato imperativo, xa que os electores ao votar nas eleccións locais –insistimos– non o fan para as deputacións nin sequera nunha papeleta específica (non son poucos os que descoñecen que nun único acto substancian a elección de catro cargos públicos distintos<sup>7</sup>). Falar nestes supostos de soberanía popular e democracia representativa semella unha gran falacia que conviría desmontar o antes posible en aras da honestidade do noso modelo democrático.

Retornando especificamente a Galicia, parece de sentido común e xurídico salientar que, cando se asente a nova organización local, esta vez si sinceramente interiorizada e sen inventados bifrontismos, carecería de coherencia seguir mantendo o vixente sistema de eleccións locais xeneralizado uniformemente. Os aspectos básicos da lexislación estatal en materia electoral, que xa se aplican nas eleccións autonómicas, poderían continuar mantendo ese carácter, pero resultaría dificilmente concibible que o Estado pretendese inmiscirse na regulación dun sistema electoral que leva inherentes cambios

---

<sup>7</sup>. Concelleiro, alcalde, deputado provincial, Presidente de Deputación. Dos dous últimos, incluso ignora os nomes sen ningún rubor.

respecto do modelo xeral, como, por exemplo, o distrito diferenciado que tería que ser o ámbito territorial comarcal ou metropolitano<sup>8</sup>. É dicir que, coas debidas garantías igualitarias e homoxéneas en materias como o dereito de sufraxio, a igualdade de voto, a proporcionalidade, o censo, etc., outros elementos como a circunscrición, a fórmula electoral, a barreira, etc., ficarían encadrados no ámbito dispositivo do lexislador autonómico.

Por modélica que poida chegar a ser a nosa organización local, se non vai acompañada dos correspondentes instrumentos democráticos, redundará nunha reforma coxa dende a raíz e abocada, xa que logo, á máis rotunda frustración. E, ás veces, temos a impresión de que os tecnócratas e expertos galegos cren pouco na democracia local por mor do desbordante clientelismo político que asolagou as entidades locais galegas dende a Restauración. Sería algo semellante á desconfianza cara ás institucións de democracia directa por mor do mal uso que delas fixeron algunhas dictaduras. En xeral, esa suspicacia desvela pouca ou ningunha fe na democracia e nos seus actores e se deixamos de crer na democracia, con certeza, perderémola.

Hai algo máis de dez anos propuxemos un modelo territorial e electoral para Galicia e tivemos a ousadía de chamalo así. Neste texto defendiamos algo parecido ao que vimos de escribir sen que ata a data tivese excesiva repercusión. Co paso do tempo, parece que van permeando e espallándose algunhas das suxestións alí apuntadas. Oxalá non sexa demasiado tarde para que a sociedade galega perciba que resulta posible xuntar democracia e eficiencia tamén, quizais sobre todo, na esfera máis íntima da convivencia humana, a local. A cultura galega fixo posibles fórmulas cooperativas específicas, entidades locais idiosincráticas e modelos participativos axeitados a elas. Non se albisca ben por qué, mergullados nun proceso rexenerativo como estamos, non pode volver a ser posible sempre que nos liberemos de preguizas mentais previas, impostas pola dilatada inercia de ataduras alleas.

---

<sup>8</sup>. No que se podería optar por un consello representativo no que tivesen escano(s) os electos dos municipios do seu ámbito territorial, a modo dunha *federación* de concellos.

## Bibliografía

- LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé, 2001, “O dereito de participación política dos cidadáns do Couto Mixto”, *Grial* núm. 152, 575-580.
- LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé, 2000, *Un modelo de organización territorial para Galicia*, Madrid: UNED.
- LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé, 1996, *Territorio e democracia. Un modelo de participación democrática para Galicia, nacionalidade histórica*, Sada (A Coruña): Edicións do Castro.
- MORELL OCAÑA, Luís, 1988, *El Régimen Local español*, Madrid: Civitas.
- ROIZ, Javier, 1996, *El gen democrático*, Madrid: Editorial Trotta.

**Curriculum Vitae:** Profesor Titular de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo e autor dunha prolífica obra investigadora que abrangue temas como o nacionalismo, a organización territorial e os sistemas políticos e electorais. Testemuño diso son monografías como *O nacionalismo galego e o futuro do nacionalismo* (1996), *Territorio e democracia* (1996), *A Galicia irredenta* (1998), *Un modelo de organización territorial para Galicia* (2000), *Portugal: a rexionalización imposible* (2002), *Galicia e Portugal: A fronteira esvaída* (2002) ou *Introducción ó sistema político español* (2004). Correo electrónico: almira@uvigo.es

---

## Noticias e Informacions Eurorrexionais

Programas de formación transfronteiriza

---

## *Noticias e Informações Eurorregionais*

*Programas de formação transfronteiriza*

---

# I MASTER

## EN POLÍTICAS COMUNITARIAS DESENVOLVEMENTO E COOPERACIÓN TRANSFRONTEIRIZA

### DIRIXIDO A

Licenciados universitarios que na procura do seu primeiro emprego e que se atopen traballando en organizacións públicas ademais de en organizacións privadas, e que traballen con programas comunitarios transfronteirizos, recén titulados que estén interesados en especializarse na xestión das políticas comunitarias de ámbito transfronteirizo e no desenvolvemento territorial da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, especialmente das titulacións de Dereito, Administración e Dirección de Empresas, Relacións Públicas e Publicidade...

### PROGRAMA

60 créditos

Módulo I: Sistema Político da Unión Europea  
Módulo II: Gobernanza Multinivel, Rexións e Cooperación Transfronteiriza  
Módulo III: A rede EURES e EURES transfronteirizo Galicia-Norte de Portugal  
Módulo IV: Políticas Públicas e Desenvolvemento Eurorrexional Practicum

### LUGAR, DATAS E TAXAS

Facultade de Filoloxía e Tradución - Campus Universitario de Vigo  
Preinscrición: 01/09/06 - 30/09/06  
Duración: 02/10/06 - 27/07/07  
Modalidade presencial  
Taxas: 1000 euros

6 bolsas de 500€ para pago do custo da matrícula

### DIRECTORES

Luis Domínguez Castro (Jean Monnet Chair de Historia da Construción Europea e Profesor Titular de Historia Contemporánea da Universidade de Vigo) e Enrique José Varela Álvarez (Profesor Axudante de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo).

986812263 - 986802017  
dominguez@uvigo.es - evalvarez@uvigo.es



Comunícase que a partir de setembro de este ano ponse en marcha o I Master en Políticas Comunitarias, Desenvolvemento e Cooperación transfronteiriza (Novembro 2006 - Xullo 2007), título propio da Universidade de Vigo. O Programa de 600 horas de duración e de tipo presencial (Facultade de Filología e Tradución, Campus Universitario de Vigo) divídese en catro Módulos:

- 1) Sistema Político da Unión Europea;
- 2) Gobernanza Multinivel, Rexións e Cooperación Transfronteiriza;
- 3) A rede EURES e EURES transfronteirizo Galicia-Norte de Portugal;
- 4) A Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal;
- 5) Políticas Públicas e Desenvolvemento Eurorrexional;
- 6) Prácticum.

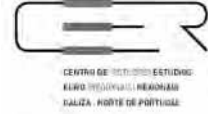
O Máster ten un coste de matrícula de 1.000 € e contempla prácticas en institucións públicas e seis bolsas de 500 € cada unha de axuda para o custo de matrícula.

A data de preinscripción é do 1 o 30 de setembro de 2006 e o comezo está previsto para o 2 de novembro do mesmo ano.

Pode solicitarse información a través dos teléfonos 986.812.263 e 986.802.017, tamén a través dos correos electrónicos [dominguez@uvigo.es](mailto:dominguez@uvigo.es) e [evalvarez@uvigo.es](mailto:evalvarez@uvigo.es).



**CURSO DE ESPECIALIZACIÓN EN ESTRATEGIAS  
DE DESENVOLVEMENTO EURORREXIONAL  
(EXPERIENCIA PILOTO CURSO 2006-2007)**



Infórmase que a Fundación Centro de Estudos Eurorrexionais Galicia-Norte de Portugal en colaboración coas Universidades de Vigo, Porto, Tras-os-Montes e Alto Douro, Coruña, Minho e Santiago de Compostela ven de organizar unha experiencia piloto de formación en Estrategias de Desenvolvemento Eurorrexional, cunha duración de 120 créditos a desenvolver no curso académico 2006-2007. Entre os obxectivos do Curso de Especialización figuran os de favorecer o intercambio entre os territorios transfronteirizos co fin último de mellorar a xestión das políticas públicas que se implementan en Galicia e Portugal, e mesmo entre elas.



Según acuerdo del Consello de Redacción de Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal (Acta de Reunión del mismo con fecha de 17-I-06), se establecen las siguientes normas de publicación de originales para la Revista:

- Los documentos propuestos para su publicación deberán ser enviados por los autores a través del correo electrónico al Eixo Atlântico (comisiones.delegadas@eixoatlantico.com), señalando: Propuesta de Publicación para el nº X de Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. En su primera página deberán figurar los siguientes datos: nombre, apellidos e institución a la que pertenecen, título del trabajo, breve resumen (100-150 palabras), palabras clave, un breve currículum vitae (no más de 4 líneas) donde se muestren sus trabajos y publicaciones más relevantes, así como la dirección de contacto, con teléfono, fax y correo electrónico.
- Los originales serán revisados por los evaluadores designados entre los miembros del Consello de Redacción y del Comité Científico de Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Estos originales podrán ser enviados en cualquiera de las siguientes lenguas: castellano, portugués, gallego, francés e inglés, y previa aprobación del Consello de Redacción, serán publicadas en la Revista en el idioma propuesto.
- El formato de entrega del documento será electrónico en tamaño DIN A4, con un número de palabras del texto que oscilará entre 25.000 y 30.000, a espacio y medio y letra Arial tamaño 12, para la sección de

Estudio Monográfico y Experiencias y Casos, y de entre 5.000 y 6.000 para la sección de Noticias e Informaciones Eurorregionales. Los cuadros y gráficas se insertarán al final del documento en un apartado designado como ANEXO.

- Las notas a pie de página se insertarán en el texto deseado debiendo aparecer al final de cada página, numeradas de forma correlativa (1, 2, 3...)
- La bibliografía se incluirá al final de cada uno de los documentos, en el apartado así denominado, con las siguientes características: Primer apellido autor (mayúsculas), nombre, año (distinguiendo a, b, c si existen varias publicaciones en el mismo año del autor), título del artículo (entre comillas o capítulo de libro), título de libro (en cursiva), título de la revista (cursiva), lugar de publicación y editorial (sólo libros), y números de páginas: DROR, Yehezkel, 1988, *Policy Making Under Adversity*, New Brunswick: Transaction Books // POLLARD, P., 1993, "Central bank independence and economic performance", *Federal Reserve Bank, of St. Louis Review*, 75, julio-agosto, 21-36. Cuando la cita se realiza en el texto se procederá de la siguiente manera: (Dror, 1988), Dror (1988), (Franklin, Eijk y Marsh, 1995) o (Franklin et al., 1995) cuando sean más de tres.

## NÚMEROS PUBLICADOS NA Revista de Pensamento do Eixo Atlântico

- Nº 1, Xaneiro-Xuño 2001: A Escola e a Cidade.
- Nº 2, Xullo-Decembro 2001: Política urbana: Regeneración, Desenvolvemento Sustentavel e Coesão Social.
- Nº 3, Xaneiro-Xuño 2002: Protecção Civil e Seguranga dos Cidadãos.
- Nº 4, Xaneiro-Xuño 2003: "A mirada do outro". Para unha Historia da Educación na Península Ibérica.
- Nº 5, Xullo-Decembro 2003: Seguranga no Traballo.
- Nº 6, Xaneiro-Xuño 2004: Reflexións sobre a Política e a Administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.
- Nº 7, Xaneiro-Xuño 2005: A Euro-Rexión Norte de Portugal-Galicia no contexto da Política Rexional Europea.
- Nº 8, Xullo-Decembro 2005: Aproximacións á gobernanza na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal.
- Nº 9, Xaneiro-Xuño 2006: Gobernos e Administracións Locais en Galicia e Portugal.

### **PRÓXIMO NÚMERO DA REVISTA Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal (Nova Época)**

- Nº 10, Xullo-Decembro 2006: Desenvolvemento Sustentable e Territorio na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

