

## SEGUNDO INFORME PARA A FORMULACIÓN DUNHA LEI DE CREACIÓN DA ÁREA METROPOLITANA PARA A CORUÑA

Prof. Doutor Carlos A. Amoedo Souto  
Prof. Doutora Victoria de Dios Viéitez  
Prof. Doutor Santiago A. Roura Gómez



Versión final 28 de xullo 2017

## Indice de Contidos

1.	INTRODUCCIÓN .....	3
2.	FENÓMENO METROPOLITANO E TÉCNICAS XURÍDICAS DE ARTICULACIÓN.....	7
3.	A EXPERIENCIA PRE-METROPOLITANA DA CORUÑA. DA MANCOMUNIDADE DA CORUÑA AO CONSORCIO DAS MARIÑAS: UNHA VIAXE DE IDAS E VOLTAS.....	12
3.1.	A mancomunidad da Coruña de 1983.....	12
3.2.	A creación do Consorcio das Mariñas no 2000. ....	13
3.3.	Crise económica e cambio normativo: o impacto da LARSAL do 2013 e das sucesivas reformas do rexime xurídico dos consorcios .....	20
3.4.	O impacto da LARSAL no Consorcio das Mariñas.....	31
4.	RÉXIME XURÍDICO DAS ÁREAS METROPOLITANAS NO ACTUAL DEREITO LOCAL ESPAÑOL36	
4.1.	As áreas metropolitanas no ordenamento xurídico español.....	36
4.4.1.	A lexislacion de grandes cidades.....	36
4.4.2.	As leis especiais de Madrid e Barcelona.....	38
4.4.3.	A dimensión constitucional das Áreas metropolitanas.....	41
4.2.	As Áreas metropolitanas no Dereito local vixente.....	42
4.4.1.	As áreas metropolitanas na LBRL de 1985 .....	42
4.4.2.	As áreas metropolitanas na Lei 5/1997, do 22 de xullo, da Administración local de Galicia (LALGA). ....	55
4.4.3.	As experiencias metropolitanas en España: recapitulación.....	56
5.	O GOBERNO METROPOLITANO: PROPOSTAS PARA A ORGANIZACIÓN E FUNCIONAMENTO DA AMAC.....	58
5.1.	Cuestións xerais.....	58
5.2.	A experiencia da Área Metropolitana de Vigo .....	63
5.3.	A experiencia da Área Metropolitana de Barcelona. ....	67
5.4.	Conclusións e propostas.....	71
6.	PROPOSTAS EN RELACIÓN CO ÁMBITO COMPETENCIAL DA AMAC .....	87
6.1.	Ambito do estudo e técnica de investigación .....	87
6.2.	A dimensión competencial do fenómeno metropolitano en España: os casos da AMV e da AMB. ....	88
6.3.	Posíbeis ámbitos competenciais da AMAC á luz da experiencia metropolitana das Áreas Metropolitanas de Barcelona e Vigo.....	108
6.4.	Sobre os mecanismos xurídicos de atribución de competencias á AMAC.....	113
6.4.1.	Recoñecemento de competencias até agora desenvoltas polos Concellos e a Deputación. ....	114
6.4.2.	Recoñecemento de competencias até agora desenvoltas pola Xunta de Galicia. ....	118
6.5	Sobre a modalidade do exercicio das competencias pola AMAC .....	120



7. O REXIME DE FINANCIAMENTO DA ÁREA METROPOLITANA DA CORUÑA: CRITERIOS FUNDAMENTAIS.....	120
7.1 Sobre a memoria económico-financieira do anteproxecto de Lei.....	120
7.2 Sobre os contidos mínimos legais da estrutura financeira. ....	124

## 1. INTRODUCCIÓN

Dentro da estrutura do contrato asinado entre o Concello e a Universidade da Coruña con data 22 de decembro do 2016, **o presente informe ten como misión a contextualización xurídica dos específicos problemas e opcións regulatorias que presenta a creación dunha área metropolitana na contorna da Coruña, como paso previo para a formulación dun borrador de texto articulado da lei de creación da AMAC.**

Esta contextualización permitirá formular correctamente –e trasladar ás persoas e actores interesados– as opcións regulatorias e os aspectos que o artigo 133 da Lei 39/2015 obriga a consultar á cidadanía afectada mediante un proceso electrónico de participación cidadá, previo á formulación dun borrador de texto articulado<sup>1</sup>, que se considera imprescindible para dotar do necesario consenso político e social á iniciativa que se remita á Xunta de Galicia:

- a) Os problemas que se pretenden solucionar coa iniciativa de creación dunha Area metropolitana para a Coruña.
- b) A necesidade e oportunidade da súa aprobación.
- c) Os obxectivos da norma.

---

<sup>1</sup> Literalmente, di o artigo 133 da Lei 39/2015 que “*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:*

- a) *Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) *La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- c) *Los objetivos de la norma.*
- d) *Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

d) As posibles solucións alternativas regulatorias e non regulatorias.

Nas páxinas que seguen abórdanse os elementos necesarios para resolvermos os dous grandes núcleos de problemas que caracterizarán a construción dunha área metropolitana coruñesa:

- a) A existencia dunha **experiencia pre-metropolitana** canalizada mediante unha fórmula de colaboración institucionalizada, o *Consortio das Mariñas*, que se caracterizou por funcionar desde hai 17 anos á marxe da cabeceira urbana da comarca, o concello da Coruña, que se mantivo desvinculado do Consortio. Desvinculación que se mantén formalmente até hoxe.

A ausencia do concello cabeceira do fenómeno metropolitano coruñés xerou ao longo dos últimos anos unha **dinámica dual** – por un lado, o concello da Coruña, por outro o Consortio – no exercicio das competencias respectivas. Dinámica que, pese ás distintas fórmulas ensaiadas para establecer mecanismos de colaboración, se prolonga até a actualidade en importantes ámbitos do intervencionismo local.

A restitución desta dualidade a un marco unificado, horizonte da creación dunha área metropolitana, obrigará a resolver simultaneamente específicos problemas xurídicos de sucesión de estruturas administrativas e de redimensionamento operativo a tres niveis: organizativo, competencial e financeiro.

Neste sentido, a creación e posta en funcionamento da Area Metropolitana de Vigo constitúe unha experiencia de indudable interese, da que debemos aprender para evitar na medida do posible erros e atrancos que impidan o desexado obxectivo da creación da Area metropolitana coruñesa.

- b) A correcta formulación xurídica dunha área metropolitana demanda no noso Dereito público unha **norma con rango de lei**.

O Parlamento galego é o titular desta potestade normativa. Del depende en última instancia a formulación da estratexia de desenvolvemento das estruturas administrativas locais que máis se axusten á nosa realidade territorial, social e económica, e tamén, obviamente, o procedemento formal de elaboración do proxecto de Lei que a Xunta de Galicia remita ao Parlamento para a súa tramitación.

Neste sentido, debemos ser conscientes das dificultades que se teñen manifestado nas experiencias de creación de entes supramunicipais de base territorial no noso país. O intento de formulación das comarcas,



iniciado en 1997, fracasou en boa medida, e está por ver que o modelo da área metropolitana de Vigo acabe tendo éxito.

Por iso, a creación da área metropolitana para a Coruña supón un claro desafío. No presente informe, insístese na necesidade de que o máximo consenso posible acompañe a propia formulación do borrador do anteproxecto de Lei, como expresión dos lexítimos intereses inherentes á autonomía local que pretenden articularse nunha fórmula metropolitana.

Porén, aos atrancos estruturais que se experimentan neste ámbito súmase hoxe a alta inestabilidade xurídica que atravesamos o Dereito Público español por mor do intenso ritmo de cambio normativo derivado do contexto de reformas destinadas a lograr a consolidación fiscal plurianual do déficit público estrutural iniciado no ano 2011.

As sucesivas reformas producidas na Lei de Bases de Réxime Local e noutros corpos normativos esenciais para o funcionamento das administracións locais –como a Lei Orgánica 2/2012, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, as Leis 39 e 40/2015, ou as leis de contratos do sector público na actualidade en tramitación nas Cortes Xerais<sup>2</sup>, con importantes novidades na configuración dos contratos típicos das entidades locais– coinciden coa incidencia de novas leis nos ámbitos competenciais posibles dunha área metropolitana<sup>3</sup>. Así acontece coas Leis 14/2013, de racionalización do sector público autonómico (en particular, no referente ao transporte), a Lei 5/2014, de medidas urxentes en relación coa entrada en vigor da LARSAL, a Lei 2/2016, do solo de Galicia, 10/2016, do 19 de xullo, de medidas urxentes para a actualización do sistema de transporte público de Galicia, ou a Lei 2/2017, do 8 de febreiro, de medidas fiscais, administrativas e de ordenación, por citar apenas algúns exemplos.

---

<sup>2</sup> Cfr. Carlos-Alberto AMOEDO-SOUTO, “Notas para una reforma de la ley de administración local en materia de contratación”, en José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR y Luis MÍGUEZ MACHO (dir.), *Derecho Local de Galicia*, Madrid, Iustel, pp. 662 ss.

<sup>3</sup> Tómesese como referencia empírica contrastada neste sentido o oito ámbitos competenciais atribuídos pola Lei 4/2012 á Área Metropolitana de Vigo:

- Promoción económica, emprego e servizos sociais;
- Turismo e promoción cultural
- Mobilidade e transporte público de viaxeiros;
- Medio ambiente, augas e xestión de residuos;
- Prevención e extinción de incendios;
- Protección civil e salvamento
- Ordenación territorial e cooperación urbanística;
- Coordinación nas tecnoloxías da información e da comunicación.

Todos estes problemas específicos obrigan a estudar solucións concretas, mesmo novidosas, que se adapten no posible a este horizonte cambiante e manteñan ao mesmo tempo un alto grao de consenso entre todos os actores (políticos, sociais, económicos) implicados.



## 2. FENÓMENO METROPOLITANO E TÉCNICAS XURÍDICAS DE ARTICULACIÓN

Coa denominación “*fenómeno metropolitano*” ou “*feito metropolitano*” alúdese a unha realidade conformada por unha serie de núcleos urbanos interrelacionados entre si desde os puntos de vista social, demográfico e económico, cuxas manifestacións sobardan o ámbito regulatorio e competencial propio dos concellos nos que se insiren tales núcleos.

Esas grandes aglomeracións urbanas entre cuxos núcleos de poboación existen vinculacións sociais e económicas –utilizando a terminoloxía do art. 43 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases de Réxime Local– suscitan específicos problemas de agregación supramunicipal de escalas: sustancialmente, en relación co transporte colectivo de viaxeiros, a mobilidade e as vías de comunicación, o urbanismo, a recollida, xestión, tratamento e eliminación de residuos, o abastecemento de auga, a protección ambiental, a xestión de grandes infraestruturas, etc.

Para Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, a área metropolitana caracterízase pola “*continua mobilidade o intercambio entre os lugares de residencia, traballo e lecer nun espazo no que comunmente coexisten varios termos municipais*”<sup>4</sup>. Como afirma Ramón MARTIN MATEO, desde o punto de vista fáctico non é difícil intuír a existencia dun área metropolitana se se enxergan os propios comportamentos cotiáns dos seus habitantes<sup>5</sup>. Como no seu momento puxo de relevo Tomás Ramón FERNANDEZ, no proceso de desenvolvemento dos últimos sesenta anos a “cidade pechada” deu paso á “cidade aberta”, cuxa característica esencial aparece determinada por unha rede de comunicacións e medios de transporte que garanten o espallamento demográfico e a interrelación entre toda a contorna metropolitana<sup>6</sup>.

No noso ordenamento esa realidade metropolitana é susceptible de articularse xurídicamente a través de diferentes técnicas ou formas típicas. A figura ou estrutura denominada “*área metropolitana*” unha delas<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, M.C., *Las áreas metropolitanas*, Civitas, Madrid 1993, p. 58.

<sup>5</sup> MARTIN MATEO, R., *Entes locales complejos*, Trivium, Madrid, 1987, p. 208.

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., “Áreas metropolitanas y descentralización”, en *Descentralización administrativa y organización política*, Alfaguara, Madrid 1973, T. III, p. 638.

<sup>7</sup> Algúns autores puxeron de relevo que a denominación de área metropolitana para referirse a unha das posibles solucións xurídicas ao feito ou fenómeno metropolitano pode inducir a confusión, na medida en que se solapa a área metropolitana como feito e a denominación xurídica de tal realidade, de tal forma que puidese parecer que esa é a única técnica xurídica que permite dar solución, desde o punto de vista do Dereito, ao fenómeno metropolitano. Respecto diso, BARRERO RODRÍGUEZ, M.C., *Las áreas metropolitanas, ...cit.*, p. 59. Para esta autora,

Sen prexuízo da análise da fórmula específica prevista para solucionar xurídicamente o fenómeno metropolitano, cabería, eventualmente, utilizar outras técnicas xurídicas previstas normativamente para a súa articulación.

Así, entre as técnicas xurídicas previstas na LBRL para dar solución ao fenómeno metropolitano, cabo referirse ás Mancomunidades e aos Consorcios, fórmulas asociativas institucionalizadas de carácter voluntario que poden supor unha forma de afrontamento do fenómeno metropolitano sen a explícita creación dunha estrutura metropolitana típica. Ambas as fórmulas caracterízanse por constituir personificacións propias de base asociativa de concellos, baixo o principio da voluntariedade (autonomía local), destinadas á prestación común de determinados servizos.

No caso galego, a radiografía formal do noso sector público local arroxa os seguintes datos: existen 388 entidades principais (315 concellos, 4 Deputacións, 35 Mancomunidades, 25 Consorcios e 9 Entidades Locais Menores), así como 79 entidades ou personificacións instrumentais de segundo nivel: 28 organismos autónomos e 51 sociedades mercantis locais<sup>8</sup>.

A isto debe sumarse a creación da Area Metropolitana de Vigo por Lei 4/2012, do 12 de abril (DOG nº 77, do 23 de abril), modificada posteriormente pola Lei 14/2016, do 27 de xullo (DOG nº 144, do 1 de agosto), se ben coa advertencia de que a entrada en vigor da Lei 4/2012, do 12 de abril, non se correspondeu cunha posta en marcha inmediata do ente metropolitano, por diversos avatares.

En palabras de TOSCANO GIL, en relación coa Mancomunidade de municipios, esta fórmula "*pode usarse tanto para atender a un concreto servizo ou obra de interese metropolitano, como para asumir unha pluralidade de funcións na xestión de obras ou servizos deste tipo*"<sup>9</sup>. Pola súa banda, a fórmula consorcial no ámbito local foi unha de as técnicas asociativas máis utilizadas para a xestión do feito metropolitano. Máis tarde volveremos sobre estas técnicas asociativas.

Á marxe das Mancomunidades e Consorcios, seguindo a TOSCANO GIL, tamén é posible utilizar outras fórmulas xurídicas para a asunción de funcións metropolitanas, neste caso a través de entes de carácter supramunicipal. Respecto diso, o autor citado alude á Comarca e á Provincia.

---

"la LBRL debería distinguir -desde el punto de vista terminológico- entre el área metropolitana, expresión con la que se alude, en la generalidad de los países, a las grandes concentraciones urbanas nacidas de la revolución industrial y lo que para ella es una concreta fórmula de gobierno y administración de ese espacio, a la que en aras de una mayor claridad, debería asignar otro nombre". No mesmo sentido, TOSCANO GIL, F., *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, Madrid 2010, p. 30.

<sup>8</sup> Vid. o informe do Consello de Contas sobre a conta xeral das entidades locais de Galicia correspondente ao ano 2013, dispoñible no sitio web do Consello de Contas [http://www.consellodecontas.es/sites/consello\\_de\\_contas/files/contents/documents/2013/162\\_D\\_Informe\\_Conta\\_Xeral\\_Entidades\\_Locais\\_2013\\_C.pdf](http://www.consellodecontas.es/sites/consello_de_contas/files/contents/documents/2013/162_D_Informe_Conta_Xeral_Entidades_Locais_2013_C.pdf)

<sup>9</sup> TOSCANO GIL, F., *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas, ...cit.*, p. 255.





Desde esa perspectiva, para FERRET I JACAS, coa finalidade de evitar a superposición dun nivel máis de Administración, "*podería ser unha solución facer coincidir a área metropolitana con algún dos entes necesarios supramunicipais, obviamente dotándoa das competencias que a asimetría e transversalidad do fenómeno metropolitano requiren*", tales como as Comarcas no seu caso<sup>10</sup>. Porén, a experiencia de comarcalización de Galicia, plasmada na Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal, saldouse cun escaso balance positivo: apenas uns plans de desenvolvemento comarcal, unhas infraestruturas comarcais, unha sociedade anónima liquidada pola Lei 12/2008, e un proceso de liquidación de 34 fundacións comarcais iniciado en 2011.

Nesa mesma liña, e en relación coas provincias como ente supramunicipal que ben puidese asumir as funcións metropolitanas, para TOSCANO GIL, "*na medida en que o territorio dun destes entes –refírese tanto ás Comarcas como ás provincias– veña a coincidir co dun área metropolitana, ben pode o mesmo desempeñar funcións desta orde*"<sup>11</sup>. E aínda que, para o autor citado, seguindo a FONT I LLOVET, territorialmente a provincia non coincida co área metropolitana, sería posible que as funcións metropolitanas fosen exercidas unicamente sobre aquela parte do territorio que coincida coa realidade metropolitana.

Á marxe das consideracións anteriores, para algúns autores a ordenación do territorio – e especificamente os plans de ordenación do territorio–, poderían ser tamén canle idónea para articular solucións xurídicas ao fenómeno metropolitano<sup>12</sup>. Mesmo os convenios interadministrativos previstos no art. 57 da LBRL –baixo a fórmula dos convenios metropolitanos– poderían tamén servir de canle de articulación xurídica do fenómeno metropolitano<sup>13</sup>.

Así as cousas, seguindo a doutrina máis autorizada, as técnicas xurídicas mencionadas son susceptibles de sintetizarse do modo seguinte<sup>14</sup>.

- En primeiro lugar, o modelo consistente en fórmulas asociativas ou de colaboración entre os distintos municipios afectados ou que conforman a realidade metropolitana;

---

<sup>10</sup> FERRET I JACAS, J., "La reforma de la Administración local", en *Revista de Administración Pública*, nº 174 (2007) p. 292.

<sup>11</sup> TOSCANO GIL, F., *fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas, ...cit.*, p. 261.

<sup>12</sup> TOSCANO GIL, F., *fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas, ...cit.*, pp. 264 y ss.

<sup>13</sup> TOSCANO GIL, F., *fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas, ...cit.*, pp. 278 y ss. No entanto, o propio autor pon de manifesto os inconvenientes que se derivan da utilización de tales fórmulas, entre outros, a imposición para os entes locais no caso da planificación territorial, o alcance limitado dos convenios e, en ambos casos, a necesidade de engadir a esas fórmulas outras técnicas xurídicas organizativas para a xestión concreta do fenómeno metropolitano.

<sup>14</sup> BARRERO RODRIGUEZ, C., *Las áreas metropolitanas, ... cit.*, pp. 60 y 61, que cita os modelos de PASTORI, G. (*Problemi inerenti il governo delle aree metropolitane*, Torino 1978). Ao respecto cfr. tamén IBARRA ROBLES, J.L., *Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico*, Servicio Central de publicaciones del Gobierno Vasco, Zarautz, 1982, p. 46.

- Un segundo modelo sustentárase sobre a base da supresión da rede municipal existente, constituíndo un novo ente para o goberno metropolitano;
- E en terceiro lugar, aquel modelo no que, maténdose o entramado propio das Administracións locais do ámbito metropolitano de que se trate, se constitue unha organización territorial específica para o goberno e xestión de certas competencias que pasan a ser de titularidade e exercicio metropolitano por virtude dunha lei concreta<sup>15</sup>.

Á marxe das posibles técnicas xurídicas que poidan ser canle idónea para solucionar os problemas derivados do fenómeno metropolitano, do punto de vista positivo a LBRL contempla unha técnica específica que para o legislador parece ser a canle máis idónea para dar solución aos problemas derivados da existencia do feito metropolitano: **a área metropolitana como técnica xurídica singular**<sup>16</sup>.

Como puxo de relevo CLAVERO ARÉVALO, a Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases de Réxime local –sen prexuízo das competencias das Comunidades Autónomas sobre creación e constitución do réxime xurídico das áreas metropolitanas no seu territorio respectivo– tivo a virtualidade de establecer un marco xeral en relación coas áreas metropolitanas, marco xeral inexistente ata esa data, dado que a regulación se recollía en normas específicas propias para as grandes cidades.

En palabras do autor citado *“la importancia de la Ley 7/1985 es que ofrece un marco general válido para todos los espacios metropolitanos y unas atribuciones metropolitanas no exclusivamente vinculadas al urbanismo, sino a la gestión administrativa en general y muy especialmente a la prestación de servicios públicos”*<sup>17</sup>. A área metropolitana regulada de xeito xenérico no art. 43 da LBRL destaca precisamente pola súa versatilidade, na medida en que o lexislador básico estatal se limitou a establecer un marco xenérico que haberá de ser completado polo lexislador autonómico. Daí que poda afirmarse que constitúe a resposta xurídica máis acaída para a regulación do fenómeno metropolitano no

---

<sup>15</sup> Entre as diferentes solucións ao fenómeno metropolitano adoptadas polas Comunidades Autónomas, recollidas por TOSCANO (fenómeno metropolitano e as súas solucións xurídicas,...cit., p. 240) Andalucía decantouse polas Mancomunidades de Municipios, os Consorcios e a planificación metropolitana; na área de Bilbao, as técnicas utilizadas foron, sustancialmente, os Consorcios e a planificación metropolitana; áreas Metropolitanas, Consorcios e Mancomunidades de Municipios en Cataluña e en Valencia; ou Goberno Metropolitano por parte da Administración Autonómica e Consorcios en Madrid.

<sup>16</sup> Como ben recorda TOSCANO GIL (en *Fenómeno metropolitano e as súas solucións xurídicas*,...cit., p. 31) a área metropolitana configurouse inicialmente como fórmula específica para dar solución, desde o punto de vista xurídico, ao fenómeno metropolitano.

<sup>17</sup> CLAVERO ARÉVALO, M.F., Prólogo a BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *Las áreas metropolitanas*,... cit., p. 16.

noso actual Dereito público.

Esa versatilidade, derivada da liberdade que ten o lexislador autonómico para configurar áreas metropolitanas, permite adaptar a solución xurídica ao fenómeno metropolitano concreto que se pretenda regular<sup>18</sup>. En consecuencia, a non adopción ou o eventual fracaso desta concreta solución xurídica para abordar o fenómeno metropolitano, non parece que deba relacionarse con unha rixida configuración legal desta técnica xurídica, pois ao ser esta configurada de forma extremadamente aberta, a técnica permite un alto grado de adaptación ao feito metropolitano que se pretende regular xurídicamente.

Porén, o certo é que nos trinta e dous anos que teñen transcorrido desde a aprobación da LBRL en 1985, as experiencias de creación de áreas metropolitanas teñen sido moi escasas.

Entre as causas desa escasa utilización das áreas metropolitanas tras a LBRL, RODRÍGUEZ ÁLVAREZ destaca, entre outras, as relativas á presenza de factores de desconfianza dos municipios limítrofes en relación coa cidade central, ou a propia desconfianza dos cidadáns que descoñecen as razóns de tales cambios institucionais<sup>19</sup>. A dialéctica política local semella ser tamén unha causa relevante; así, en palabras de José Luis CARRO, "*entre todas as figuras que coñece o Ordenamiento local, as Áreas Metropolitanas en concreto han ter, por así dicir, un destino paradoxal. Por unha banda, parece claro que o desenvolvemento de políticas públicas metropolitanas debe esixir, para ser eficaz, a existencia dun ente ou organización personificada que sexa tamén un interlocutor institucional das restantes organizacións actuantes sobre o territorio e dos actores económicos e sociais, pero, doutra banda, e malia esta necesidade, a creación de entes metropolitanos non conseguiu, ata o momento, consolidarse por razóns fundamentalmente políticas*"<sup>20</sup>.

Tal e como resaltou no seu día Francisco SOSA WAGNER, ben o predominio da cidade central, ou ben o carácter centralista sobre o que se construíron algunhas áreas metropolitanas, motivaron o fracaso dunha técnica xurídica que debería ter tido maior éxito<sup>21</sup>.

Sexa como for, o certo é que nos últimos anos, coincidindo co estoupido da crise

---

<sup>18</sup> Nese contexto non está de máis resaltar, tal e como puxeron de relevo algúns autores, que uno dos principios informadores desta fórmula xurídica é o de diversidade. A este respecto, en palabras de BARRERO RODRIGUEZ, "as áreas metropolitanas aparecen con aquelas características que cada Comunidade Autónoma teña a ben deseñarles" (As áreas metropolitanas, cit.,...p. 145).

<sup>19</sup> ("Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico", en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, nº 298 (2005) p. 236.

<sup>20</sup> CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., "Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas", en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, nº 302 (2006) p. 11.

<sup>21</sup> SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 129.

do ano 2008, tense falado dunha “volta das áreas metropolitanas”, por decilo nas palabras do ex director xeral de administración local da Xunta de Galicia (2009-2013), Norberto Uzal<sup>22</sup>.

### **3. A EXPERIENCIA PRE-METROPOLITANA DA CORUÑA. DA MANCOMUNIDADE DA CORUÑA AO CONSORCIO DAS MARIÑAS: UNHA VIAXE DE IDAS E VOLTAS**

A articulación de fórmulas supramunicipais institucionalizadas de colaboración local no ámbito coruñés ten sido un empeño de longa data, cuxos avatares marcan aínda hoxe calquera intento de reformulación da supramunicipalidade en clave metropolitana.

A continuación, pasamos a expor os principais fitos da experiencia pre-metropolitana da Coruña.

#### *3.1. A mancomunidad da Coruña de 1983*

Mediante Decreto da Consellaría de Presidencia e Administración Pública (DOG nº 152, do 21 de outubro de 1983), a Xunta de Galicia dispuxo aprobou a constitución da “*mancomunidad municipal voluntaria de concellos comprendidos na área de influencia da Coruña*”, tras o impulso que merecera esta Mancomunidad polo alcalde coruñés Francisco Vázquez logo da súa primeira vitoria electoral por maioría absoluta nas segundas eleccións municipais da restauración democrática.

A Mancomunidad foi inscrita no Rexistro de Entidades Locais o 21 de novembro do 1986. O seu ámbito territorial incluía aos concellos de Arteixo, Bergondo, Betanzos, Cambre, Carral, Coruña, Culleredo, Oleiros e Sada. As súas competencias incluían:

- Coordinación de planeamentos urbanísticos e infraestrutura de servizos.
- Matadoiro: sacrificio e transporte de carnes.
- Praias: ordenación e limpeza.
- Sanidade e ambulancias.
- Servizo contra incendios.
- Subministración de auga para o fornecemento domiciliario.
- Transportes públicos regulares de viaxeiros.
- Verquido e tratamento de residuos sólidos urbanos.

Porén, a falta de consenso sobre a dinámica de aprobación de acordos (moi especialmente, a maioría de votos que reclamaba o Concello con máis

---

<sup>22</sup> Cfr. “A volta das áreas metropolitanas”, REGAP nº 40, xullo-décembro 2010, pp. 47-66.

poboación, o da Coruña) deu lugar a que esta fórmula de colaboración non fose desenvolvida como merecía.

A mancomunidade permaneceu inoperativa polo bloqueo político da alcaldía coruñesa, como o pon de manifesto o feito de que a súa última reunión fose no ano 2000, xustamente o ano de creación do Consorcio como alternativa formal a este bloqueo<sup>23</sup>. Daí que no ano 2000 os concellos periféricos acordase a constitución dun consorcio local, o Consorcio das Mariñas, sen incluíren á Coruña.

A asemblea da Mancomunidade da Coruña, en sesión extraordinaria celebrada o 12 de marzo de 2012, adoptou o acordo de aprobación formal da súa disolución (BOP nº 69, do 12 de abril do 2012).

### 3.2. A creación do Consorcio das Mariñas no 2000.

O Consorcio das Mariñas (en diante, CdM) constituíuse no ano 2000 como a entidade pública local de base asociativa, non territorial, integrada polos concellos de Abegondo, Arteixo, Bergondo, Betanzos, Cambre, Carral, Culleredo, Oleiros e Sada, ao abeiro do artigo 44 da LBRL e 137 e seguintes da LALGA (normas relativas ás mancomunidades de concellos), sendo publicados os seus Estatutos por Resolución da Dirección Xeral da Administración Local de 18 de xullo de 2000 (DOG nº 146, do 28 de xullo).



---

<sup>23</sup> De feito, o alcalde de Oleiros tivo que chegar ao Tribunal Supremo para lograr que se convocase un pleno da Mancomunidade. Vid. STS 8 xuño 1988 (RJ 1988\4545).

O consorcio non contempla a posibilidade de incorporación de entidades privadas ou outras entidades públicas non locais (art. 149.1 LALGA), rasgo este que o achega máis á natureza xurídica dunha mancomunidade. Se ben permaneceu aberta a posibilidade de integración de novos concellos, con posterioridade ao ano 2000 non se produciron máis incorporacións de concellos da periferia, dada a estrutura comarcal do *Hinterland* coruñés.

A extensión territorial dos concellos integrados no CdM é de 456 quilómetros cadrados. Fronte aos 243.978 habitantes do termo municipal da Coruña, a cifra oficial de poboación, segundo os últimos datos dispoñíbeis no INE (2016), é a seguinte:

<b>Abegondo</b>	<b>5.533</b>
<b>Arteixo</b>	31.239
<b>Bergondo</b>	6.656
<b>Betanzos</b>	12.966
<b>Cambre</b>	24.141
<b>Carral</b>	6.172
<b>Culleredo</b>	29.639
<b>Oleiros</b>	35.013
<b>Sada</b>	15.150
<b>TOTAL</b>	<b>166.509</b>

Apréciase así que, dos nove concellos integrantes, catro superan os 20.000 habitantes (Oleiros, Culleredo, Cambre e Arteixo), dous sitúanse arredor dos 15.000 habitantes (Sada e Betanzos) e tres non chegan a 10.000, pero superan os 5.000 habitantes (Abegondo, Bergondo e Carral).

Como veremos posteriormente, estas magnitudes son relevantes para comprender correctamente os problemas dos niveis competencias das entidades locais da conurbación coruñesa, ben como as formas de prestación de servizos.

A poboación dos concellos integrados no Consorcio segue unha senda constante de crecemento demográfico neto, como pode observarse na seguinte táboa:

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2016
<b>147.616</b>	150.832	153.556	157.647	161.094	163.038	164.373	166.539



Isto indica que os concellos do Consorcio seguen ofertando vivenda máis asequible para o asentamento de parellas e matrimonios xóvenes, co conseguinte aumento de nacementos e asentamento demográfico nos mesmos. En segundo lugar, prodúcese un asentamento de persoas cun nivel socioeconómico medio que opta por vivendas espazos con máis calidade de vida.

A adopción do *nomen iuris* de consorcio local, e non de mancomunidade, está relacionada, por unha banda, coa preexistencia –e coexistencia– dunha mancomunidade, a da Coruña, creada no ano 1983, mais inoperativa. Mais, por outra, ten a ver tamén que ver coa confusa regulación normativa existente dos consorcios locais e a dificultade de distinguir na práctica entre unha mancomunidade e un consorcio local, que os leva frecuentemente a seren personificacións de rexime xurídico intercambiable.

O propósito inicial do Consorcio foi o de actuar como ente instrumental destinado á captación e xestión de fondos comunitarios correspondentes a programas de acción local, mais tamén asumiu tempranamente a recollida de lixo dos seus concellos. Hoxe, o Consorcio das Mariñas segue a prestar unha variada carteira de prestación de servizos de proximidade aos seus concellos, cuxa recadación fan do consorcio unha entidade local economicamente sustentable de seu.

Desde o comezo da súa andaina até hoxe, o CdM mantén unha relación que poderíamos cualificar de *dialéctica* co concello que desempeña o papel de cabeceira da comarca das Mariñas: o da Coruña. Aínda que a realidade demográfica, xeográfica e económica da comarca coruñesa pode ser obxectivamente cualificada como metropolitana, a súa articulación xurídico-administrativa permanece dualizada entre o concello cabeceira da área e os restantes consorciados, e entre estes e as administracións territoriais superiores, sexan a xeral do Estado ou a autonómica.

Esta desestruturación dos niveis de xestión administrativa ten dado lugar a problemas e disonancias de variado tipo. Pensemos, por exemplo, nos procesos de deseño, construción ou ampliación de infraestruturas de transporte como o Porto Exterior ou o aeroporto de Alvedro, a planificación de infraestruturas sanitarias hospitalarias (CHUAC) ou de infraestruturas de educación superior (Universidade da Coruña) de clara natureza metropolitana; a construción de redes viarias de alta capacidade, de redes de saneamento e abastecemento de auga potable, o transporte de cercanías ou a implantación disgregada de infraestruturas como as áreas ou polígonos empresariais...

Problemas que son, malia todo, frecuentes e mesmo normais no conxunto do municipalismo español, se temos presente que a falta de coincidencia entre a

realidade metropolitana e o feito xurídico metropolitano non é a excepción, senón a regra en España<sup>24</sup>.

Os Estatutos do CdG establecían no seu artigo 5, como obxecto e fins do Consorcio:

*a) Prestación parcial ou integral do servizo de recollida selectiva e transporte conxunto de residuos, e de ser o caso, cantas outras competencias atribúa a lexislación xeral ou sectorial nesta materia.*

*b) Obras, xestión e execución de plans, programas ou proxectos de interese público e común para as entidades consorciadas, así como a obtención, xestión e investimento dos correspondentes fondos, en materia de políticas de desenvolvemento rexional, social ou agrícola, no marco das iniciativas europeas, nacionais, autonómicas ou locais, e doutros entes, institucións ou entidades, públicas ou privadas.*

*c) Asumir a execución de obras, plans, programas ou proxectos, que as entidades consorciadas ou outras administracións públicas acorden encomendarlle, para a xestión de servizos e actividades de interese público e común, así como a súa creación, instalación e prestación parcial ou integral.*

*d) A competencia consorcial poderá estenderse a outras obras, plans, programas ou proxectos para a consecución e prestación de servizos e actividades con finalidades de interese público, que interesen en común á pluralidade dos membros asociados.*

*2. Para o exercicio dos fins establecidos na letra d) do punto 1 anterior, deberase contar con acordo plenario corporativo favorable de tódalas entidades consorciadas.*

En cambio, nos novos Estatutos do Consorcio (aprobados inicialmente mediante acordo do Pleno do 2 de decembro do 2016), adaptados xa ao teor da LARSAL, o ámbito competencial é o seguinte (art. 5):

*“a) Prestación do servizo de recollida, transporte, tratamento e eliminación do conxunto de residuos, e de ser o caso, cantas outras competencias lle atribúa a lexislación xeral ou sectorial nesta materia.*

*b) Servizo de lacería e canceira municipal.*

---

<sup>24</sup> Sobre isto, é imprescindible a remisión ao traballo de Francisco TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, Iustel, 2010. Nun traballo posterior, Francisco Toscano afirma que “*Los problemas en las Áreas metropolitanas tienen su origen en el desajuste entre el espacio de vida del ciudadano y la fórmula de organización administrativa. Puede decirse, de forma gráfica, que a la ciudad se le ha quedado pequeña el municipio*”. Cfr. Francisco TOSCANO GIL, “Las Áreas metropolitanas en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica”, en *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, nº. 2, 2015, pp. 382-383.





*c) Dentro da competencia de avaliación e información de situación de necesidade social e a atención inmediata a persoas en situación en risco de exclusión social, o consorcio exercerá a información, orientación e apoio xurídico a persoas en situación ou en risco de exclusión social.*

*O Consorcio poderá á vez asumir calquera obra e servizo dos concellos consorciados a través do procedemento legalmente establecido”.*

Como pode apreciarse, a versatilidade funcional lograda por esta redacción é notable: lonxe de limitarse a concretar o principio de especialidade propio das competencias municipais consorciadas, permite a encomenda ao CdM de moi variadas competencias e servizos municipais, tanto obrigatorios como non obrigatorio, sempre co acordo plenario correspondente. O exercicio destas competencias son asumidas en concordancia coa Lei 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local.

Na actualidade, a carteira de servizos municipais prestados polo CdM aos seus asociados inclúe:

- Recollida e transporte de residuos sólidos urbanos<sup>25</sup>.
- Prestación de servizos sociais especializados (atención á inmigración e emigrantes retornados), e desenvolvemento do Plan Coordinador de Servizos Sociais, aprobado en xuño do 2002.
- Xestión de plans de turismo.
- Actividades culturais.
- Roteiros turísticos.
- Servizo de recollida de animais domésticos (lacería).

Cabe destacarmos que no ámbito das súas competencias propias, o Consorcio mantén relacións de colaboración con outras administracións públicas e entidades do sector público local, de conformidade co que dispón o artigo 2.2 dos seus Estatutos<sup>26</sup>.

Nomeadamente, cabe sinalar como actores administrativos relevantes cos que o Consorcio articula relacións interadministrativas de colaboración vertical ou horizontal a Xunta de Galicia, o Concello da Coruña e a Deputación da Coruña. Sinalemos algúns exemplos.

---

<sup>25</sup> Sobre a legalidade da exacción das taxas fixadas pola ordenanza de recollida do lixo establecida polo Consorcio, vid. a Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia nº 13/2012 do 23 de xaneiro (JUR 2012\55389, relator: Juan Sellés Ferreiro).

<sup>26</sup> “Conforme os criterios de reciprocidade nas súas relacións con outras administracións públicas, rexeranse polos principios de colaboración, cooperación, auxilio e respecto ós respectivos ámbitos de competencias”.

- Un dos primeiros acordos do CdM foi a adhesión ao plan de xestión de residuos sólidos do Concello da Coruña mediante a planta de Nostián, que foi aprobada con data 03.08.2000 polo Pleno do concello da Coruña.
- A dinamización turística, financiada mediante fondos FEDER, foi obxecto de convenios específicos de colaboración como o asinado o 17 de novembro de 2008 entre o Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a Consellería de Innovación e Industria, o Concello da Coruña, o propio CdM e a Asociación Provincial de Hostelería de A Coruña. Este convenio deu lugar á licitación, desde o CdM, dunha campaña de márketing *on line* dirixida ao mercado británico o Plan de Dinamización do Produto turístico da Area Metropolitana da Coruña<sup>27</sup>.
- O 20 de xullo de 2007, asinouse Convenio de colaboración entre a Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible da Xunta de Galicia, o Consorcio As Mariñas e o GAL Terra das Mariñas, para a implantación da Axenda 21 Local no territorio do Consorcio As Mariñas, por importe de 195.274,40 euros. O Plan de Acción da Axenda 21 do Consorcio As Mariñas, presentado en setembro de 2009, constitúe un instrumento básico para a definición das liñas de actuación estratéxicas que coordinen e optimicen os recursos e esforzos provenientes das distintas Administracións públicas e privadas, dirixidas á mellora dos factores ambientais, socioeconómicos e estruturais do territorio abranguido polos nove concellos pertencentes ao Consorcio As Mariñas.
- Coa Deputación da Coruña cabe sinalar que, no mes de setembro de 2012, foille delegada a xestión e administración da sede electrónica do Consorcio “As Mariñas”, ben como a tramitación de solicitudes de certificados electrónicos<sup>28</sup>. Tamén se ten asinado con data 26 de maio do 2015 un convenio para a prestación dun servizo de asesoría xurídica especializada no ámbito social e no ámbito dos inmigrantes extracomunitarios. A través de distintos programas da Deputación, o Consorcio ten incorporado distintas actividades culturais e deportivas á súa carteira de servizos.

Tras o pleno do CdM de outubro de 2012, afrontouse o pagamento da débeda dos concellos de Cambre, Carral, Culleredo e Abegondo co concello de Oleiros pola encomenda de xestión do Plan Pomal (Programa Operativo de Medio Ambiental Local, fondos FEDER do período 2000-2006). Unha débeda histórica que pexaba o correcto funcionamento do Consorcio.

---

<sup>27</sup> Vid. BOE nº 30, do 4 de febreiro de 2009.

<sup>28</sup> Vid. BOP nº 190, do 4 de outubro de 2012.



Hai liñas de colaboración que, malia todo, son retidas e exercidas directamente polos concellos. Nomeadamente, cabe destacar neste sentido o **plan de transporte metropolitano da Área da Coruña**, cuxo primeira fase foi establecida mediante convenio de colaboración do 2 de marzo do 2005, asinado entre a Xunta e os Concellos de A Coruña, Oleiros, Cambre, Carral, Bergondo, Arteixo, Culleredo, Abegondo e Sada. O segundo plan, plasmado no Convenio do 22 de outubro de 2010, mantense en vigor, prorrogado sucesivamente cada ano. A última prórroga foi autorizada polo Consello da Xunta o 6 de abril do 2017, por importe de tres millóns seiscentos once mil trescentos oitenta e nove euros con dezaseis céntimos (3.611.389,16 €).

A principal fonte de recursos propios do Consorcio provén do cobro das taxas establecidas para atender o servizo de recollida de RSU no seu ámbito territorial, de conformidade coa lexislación de facendas locais.

Na última liquidación orzamentaria disponible, aparece claramente reflectida a sustentabilidade financeira do CdM.

Cap	Ingresos	
III	Taxas e outros ingresos	12.798.046,10 €
IV	Ingresos patrimoniais	120.000,00 €
V	Transferencias correntes	674.261,61
	Total	13.592.307,71 €
Cap	Gastos	
I	Gastos de persoal	619.703,78 €
II	Gastos en bens ctes e servizos	12.915.103,93 €
IV	Transferencias correntes	50.000,00
VI	Inversións reais	7.500,00
	Total	<b>13.592.307,71 €</b>

A estrutura de goberno do CdM é regulada polo artigo 8 e ss. dos seus Estatutos.

Consta de dous órganos unipersoais, presidencia e vicepresidencia, e un órgano plenario, o pleno ou consello de dirección, integrado polo alcalde ou membro da corporación en quen delegue, de cada unha das nove corporacións locais que na actualidade fan parte do consorcio.

O artigo 9 regula a arquitectura institucional do pleno, isto é, o sistema de ponderación dos votos dos seus membros.

A cada entidade consorciada correspóndelle o mesmo número de votos que o número legal de membros da súa corporación (pola súa vez, determinados en función da poboación oficial de cada concello segundo as proporcións establecidas polo artigo 179 da LOREX), ponderados do seguinte xeito:

Municipio	Porcentaxe	Voto
Abegondo	8,7248	13,0000
Arteixo	14,0939	21,0000
Bergondo	8,7248	13,0000
Betanzos	11,4093	17,0000
Cambre	11,4093	17,0000
Carral	8,7248	13,0000
Culleredo	11,4093	17,0000
Oleiros	14,0939	21,0000
Sada	11,4093	17,0000
Total	100,0000	149,0000

Os votos correspondentes ás entidades consorciadas deben actualizarse cada vez que varíe o número de membros das corporacións locais. Estas actualizacións previstas, con todo, non teñen a consideración de modificacións estatutarias, e, polo tanto, non se require seguir o procedemento previsto nos Estatutos para a súa modificación.

Desde o ano 2000, a única variación significativa neste reparto ten sido a de Cambre, cuxa poboación aumentou até o umbral dos 21 concelleiros. Tamén cabe sinalar que a ponderación de voto sinalada protexe os concellos de menor tamaño fronte aos concellos de maior poboación e evita a existencia de maiorías mecánicas na adopción de acordos.

A plantilla do Consorcio é de 17 persoas<sup>29</sup>.

### *3.3. Crise económica e cambio normativo: o impacto da LARSAL do 2013 e das sucesivas reformas do rexime xurídico dos consorcios*

A situación de crise fiscal do Estado iniciada no ano 2009 puxo sobre a mesa, con grande ansiedade, temas xa vellos, relativos á reforma da estrutura financeira, territorial e institucional da administración local<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Os artigos 14 e 15 destes estatutos foron modificados no ano 2004 para executar a Sentenza nº 633/2004 ditada o día 21 de xullo de 2004 polo Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, no recurso contencioso-administrativo interposto polo Colexio Oficial de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional sendo publicada tal modificación mediante Orde do 10 de decembro do 2008 (DOG nº 250, do 26 de decembro).

<sup>30</sup> Así, vid. os traballos de José Luis Martínez López-Muñiz, "Cooperación y subsidiariedad intermunicipal", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, nº 302, 2006, pp. 66 e ss.; Manuel REBOLLO PUIG: "La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes", *Revista de la Administración Local y Autónoma* nº 308, 2008, pp.



O *Plan Nacional de Reformas 2012*, aprobado no Consello de Ministros do 27 de setembro de 2012, incluíu distintas leis baixo unha vontade de reforma do sector público, coas miras postas no cumprimento do Memorándum de Entendemento “*sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012*”, publicado no BOE nº 296, de 10 de decembro do 2012<sup>31</sup>.

Nese marco de reformas, o foco situouse tamén no ámbito local: “*A los instrumentos incorporados en la legislación estatal para racionalizar los servicios de sanidad, educación y dependencia o la gestión de las televisiones autonómicas, se sumarán las actuaciones previstas en los Planes Económico-Financieros aprobados para todas las Comunidades Autónomas, así como la aprobación de la nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que delimitará las competencias municipales y evitará duplicidades, al tiempo que reducirá las estructuras administrativas (Mancomunidades y Entidades Locales Menores), previendo además una limitación del número de concejales en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*”.

O debate sobre o tamaño da administración local – o problema da planta municipal e, especificamente, o tamaño dos concellos– non é novo. De feito, ven reproducíndose periodicamente ao longo dos últimos cento cincuenta anos, en especial nos momentos de tramitación de reformas legais da administración local.

---

151-205; Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, “Las instituciones locales en tiempo de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, 25 (2011), pp. 55-77; Joan MAURI MAJÒS, “Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública”, en *Cuadernos de Derecho Local*, 26 (2011), pp. 55-88; Carles VIVER PI-SUNYER: “L’impact de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya”, REAF, 13 (2011), pp. 146-185. Antonio EMBID IRUJO (cfr. “Crisis económica y reforma local”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011, 2012*, pp. 443-469) ten denunciado os efectos perversos da improvisación coa que se aborda a reforma local nunha conxuntura tan delicada como a actual. Recomenda este autor prudencia, e como mecanismo de discusión sosegada e dotada de lexitimidade, propón a creación dunha comisión parlamentaria que aborde estas cuestións.

<sup>31</sup> “30. Conforme a la recomendación revisada del PDE, España se ha comprometido a corregir la situación actual de déficit excesivo antes de 2014. En concreto, España debe cerciorarse de que alcanza los objetivos generales de déficit de carácter intermedio del [x] % del PIB en 2012, [x] % del PIB en 2013 y [x] % del PIB en 2014. Antes de finales de julio, las autoridades españolas deberán presentar un presupuesto plurianual para 2013-14 en el que se especifiquen con detalle las medidas estructurales que son necesarias para corregir el déficit excesivo. Deben aplicarse sin fisuras las disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en materia de transparencia y control de la ejecución presupuestaria. Se exige también a España que establezca una entidad presupuestaria independiente que se ocupe de actividades de análisis y asesoramiento y supervise la política fiscal”.

No entanto, máis do que un problema de redución do número de concellos – como aconteceu en Portugal<sup>32</sup>, en Inglaterra e tamén na Italia<sup>33</sup> –, o debate en España vense centrando no nivel óptimo de prestación dos servizos locais para lograr a máxima eficiencia do gasto público. Isto é, o debate centrouse na reorganización e mellora da *supramunicipalidade*.

De feito, en Francia cabe sinalar o recente impulso das áreas metropolitanas, como fruto da Lei nº 2014-58 de 27 de xaneiro do 2014, denominada de “*modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*” (Loi MAPTAN): unha lei que impulsa e clarifica a descentralización territorial mediante fórmulas de gobernanza e coordinación multinivel nos espazos supramunicipal e infrarrexional, e na cal o nivel metropolitano agrupa as competencias estratéxicas, ao tempo que deixa aos concellos a xestión da proximidade<sup>34</sup>.

Na Franza, a aposta polas fórmulas intermunicipais e metropolitanas é a outra cara do mantemento dun denso nivel microlocal de proximidade: máis de 40.000 concellos (5 veces máis que España, a pesar de contar apenas cun 50 % máis de poboación)<sup>35</sup>. A idea xeral é a de incentivar o fortalecemento do nivel intermunicipal ou metropolitano mediante a dupla achega de recursos económicos e de competencias de todos os niveis de xestión pública.

A Lei MAPTAN dispuxo a creación de tres áreas metropolitanas específicas ( Lyon no 2015, e París e Aix-Marseille Provence no 2016), e a transformación obrigatoria de nove metrópolis de dereito común (Rennes, Burdeos, Grenoble, Lille, Nantes, Niza, Rouen, Estrasburgo, Toulouse). Tamén se contemplou a

---

<sup>32</sup> Vid. o traballo de Antonio Cândido DE OLIVEIRA, “La organización municipal portuguesa: consolidación de la autonomía”, *Documentación Administrativa* nº 228, 1991, pp. 238-239; e, actualizando a materia ao escenario da crise, el traballo de Marcos ALMEIDA CERREDA: “Portugal: el debate sobre la reforma de la Administración local”, en Luis COSCULLUELA MONTANER et al. (coords.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Madrid, Civitas, 2012, pp. 415-446

<sup>33</sup> Na Italia suprimíronse 35 das 86 provincias existentes no país, e fusionáronse 1500 concellos de pequeno tamaño<sup>33</sup>, determinándose a prestación mancomunada obrigatoria de servizos locais a aqueles concellos de menos de 5.000 habitantes (ou mil nas zonas de montaña), mediante as denominadas *Unioni speciale dei Comuni*.

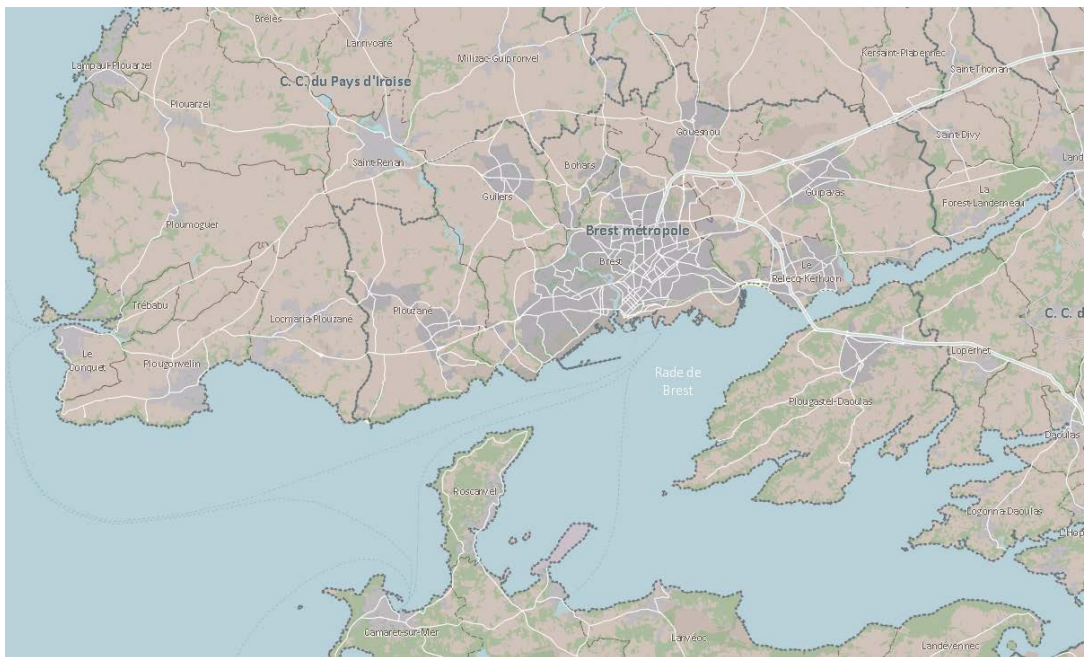
<sup>34</sup> A Lei MAPTAN adoptou as seguintes medidas en relación ás competencias públicas:

- Designación de comunidades cabeceira para certas competencias
- A creación dunha Conferencia territorial de acción pública en cada rexión;
- O restablecemento da cláusula de competencia xeral para os departamentos e as rexións.
- A xestión dos fondos europeos delegados ás rexións ou ás agrupacións de interese público.
- A xestión das zonas húmedas e da policía do estacionamento, que se transfiren ás áreas metropolitanas.

<sup>35</sup> Recórdao Robert HERTZOG, “Local government in France”, en A. M. MORENO (coord.) *Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective*, INAP, 2012, p. 204.

creación voluntaria de metrópolis á demanda en caso de conxuntos urbanos de máis de 400.000 habitantes, como o caso da aglomeración de Montpellier e Brest.

Esta Lei deu lugar á transformación da Comunidade urbana de Brest, creada en 1974, nunha área metropolitana, integrada por oito concellos (a cabeceira da área, Brest, e a súa contorna: Bohars, Gouesnou, Guilers, Guipavas, Le Relecq-Kerhuon, Plougastel-Daoulas, e Plouzané), cun total de arredor de 212.000 habitantes. Esta transformación foi realizada mediante o Decreto nº 2014-1079, de 22 de setembro do 2014, de creación da área metropolitana denominada “*Brest Métropole*”.



Brest Métropole asume e integra a xestión de variadas competencias multinivel, desde o Estado, a rexión e os departamentos, até os propios concellos integrados. As competencias asumidas son as seguintes:

No ámbito do desenvolvemento económico, cultural e social:

- Creación, ordenación, mantemento e xestión das zonas de actividade industrial, comercial, terciaria, turística, portuaria e aeroportuaria, así como accións de rehabilitación con interese comunitario.
- Accións e equipamentos de desenvolvemento económico e os seus aspectos vinculados: ensino superior, investigación, formación profesional, turismo, creación e extensión de redes de telecomunicación.
- Construción, ordenación e mantemento, xestión e animación de equipamentos, de redes de equipamentos ou de centros no ámbito

cultural, sociocultural, socioeducativo ou deportivo, cando teñan interese comunitario.

- Liceos e colexios

No ámbito dos espazos comunitarios

- Cartas intermunicipais de desenvolvemento e ordenación.
- Plans Directores
- Plans locais de urbanismo
- Creación e realización das zonas de ordenación metropolitana.
- Constitución de patrimonios públicos de solo de interese metropolitano
- Creación, ordenación, xestión e manemento do espazo público de ámbitos metropolitanos e locais e dos seus equipamentos: viario, camiños, limpeza pública, sinalización, espazos verdes.
- Construción e ordenación dos centros escolares en certos sectores.
- Programa local de vivenda, en especial de aluguer social e a prol de colectivos desfavorecidos.

En materia de xestión dos grandes servizos de interese colectivo, de protección do ambiente e de política de hábitat:

- Organización dos transportes urbanos e escolares (lei do 30 de decembro de 1982)
- Sinalización.
- Areas de aparcamento e xestión do estacionamento viario.
- Auga e saneamento.
- Creación e extensión dos cementerios. Crematorios.
- Matadoiros e mercados de interese nacional.
- Recillida e reciclaxe de residuos sólidos urbanos e asimilados
- Loita contra a contaminación atmosférica
- Xestión de espazos naturais protexidos.
- Servizos de socorrismo e contra os incendios

Na actualidade, para o período 2015-2020 está en vigor o contrato-programa do Estado e a rexión da Bretaña do 11 de maio do 2015, destinado a sustentar a cooperación e as estratexias metropolitanas de Brest e de Rennes.

Así tamén, a intermunicipalidade no país de Rennes virou desde a súa consideración como distrito urbano (1970), *communauté d'agglomération* entre 2000 e 2014, até a súa conversión en área metropolitana o 1 de xaneiro do 2015.

Esta área esta hoxe integrada por 43 concellos, cunha poboación de 444.723 habitantes (datos do 2014) e un orzamento para 2017 de 879 millóns de euros, que se divide entre gastos correntes (365,2 millóns de euros) e investimentos (un total de 514,34 millóns de euros). O seu consello metropolitano agrupa a un total de 122 concelleiros, mentras que a executiva do consello metropolitano agrupa a un total de





Volvendo agora ao Reino de España, a doutrina ten sinalado o carácter en boa medida fallido das previsións de redución de gasto contidas na LARSAL, fosen derivadas da alteración da planta local por fusión voluntaria de entidades, por reaxustes competenciais, ou por aplicación de criterios de “racionalización” do sector público local<sup>36</sup>.

En particular, tense sinalado as dificultades que existen para que as Deputacións provinciais pudesen asumir o papel de prestador subsidiario de servizos a concellos de menos de 20.000 habitantes, ou a permanencia da non-reforma da financiación local, tantas veces aprazada. Non é alleo a esta discreción de resultados reformistas a xurisprudencia constitucional sobre a reforma local do 2013, sentada nas sentenzas 41 e 111/2016, así como a propia reacción dos legisladores autonómicos, tratando de contrarrestar ou, cando menos, aclarar as consecuencias máis incoherentes da LARSAL. No caso do legislador galego,

---

<sup>36</sup> Vid. por todos Andrés BOIX PALOP, “El régimen local tras el fracaso de la reforma 2013”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 68, abril de 2017, pp. 24-35, e as referencias aí contidas.

mediante a Lei 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da LARSAL.

En calquera caso, cabe distinguir tres importantes novidades incorporadas pola LARSAL ao rexime dos consorcios:

a) O papel coordinador das Deputacións Provinciais

O artigo 26 LBRL, na redacción dada pola LARSAL, atribúe á Deputación provincial a coordinación de determinados servizos mínimos e obrigatorios nos concellos de menos de 20.000 habitantes: servizo de recollida e tratamento de residuos; fornecemento de auga potable a domicilio e evacuación e tratamento de augas residuais; limpeza viaria; acceso aos núcleos de poboación; pavimentación de vías urbanas; alumeadado público

Dado que parte dos concellos que compoñen esta entidade supramunicipal teñen menos de 20.000 habitantes (Abegondo, Bergondo, Betanzos, Carral e Sada), a Deputación da Coruña debe velar pola axeitada coordinación na prestación dos servizos que se citan no artigo 26.2.

Tras a STC 111/2016, do 9 de xuño, o segundo párrafo do artigo 26 establece agora que *“Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.*

*Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.*

*Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios”.*

Esta regulación positiva pon enriba da mesa a necesidade de incorporar a Deputación da Coruña ao proceso de elaboración do proxecto de Lei de área metropolitana da Coruña, ao afectar esta a concellos de menos de 20.000 habitantes.

A solución acaída parece, neste sentido, a de someter ao informe da Deputación o texto do borrador, sen prexuízo de que a Xunta de Galicia, no procedemento formal de elaboración do anteproxecto de Lei, deba recabar a consulta



preceptiva dos órganos correspondentes (FEGAMP, Comisión Galega de Cooperación Local, etc.).

- b) A nova regulación da delegación de competencias desde Administración Xeral do Estado e Comunidade Autónoma ás entidades locais

O novo rexime do artigo 29 LBRL inclúe unha máis densa regulación da delegación vertical de competencias:

A delegación haberá de mellorar a eficiencia da xestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas e ser acorde coa lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira.

A delegación deberá determinar o alcance, contido, condicións e duración de ésta, que non podrá ser inferior a cinco anos, así como el control de eficiencia que se reserve a Administración delegante e os medios personais, materiais e económicos, que ésta asigne sen que poda supor un maior gasto das Administracións Públicas.

A delegación deberá acompañarse dunha memoria económica onde se xustifiquen os principios de gasto mencionados, e se valore o impacto no gasto das Administracións Públicas afectadas sen que, en caso ningún, poda supor un maior gasto das mesmas.

O propio artigo 27 sinala unha serie de competencias onde *“co obxecto de evitar duplicidades administrativas, mellorar a transparencia dos servizos públicos e o servizo á cidadanía e, en xeral, contribuir aos procesos de racionalización administrativa, xerando un aforro neto de recursos”*, poderán ser delegadas pola Administración do Estado e as das Comunidades Autónomas, seguindo criterios homoxéneos.

Aos nosos efectos, aínda que a creación dunha área metropolitana por lei supón unha técnica de alteración de competencias distinta e máis rixida que a da delegación intersubxectiva, **interesa sinalar cales son esas competencias materiais que o propio lexislador básico considera delegábeis desde a Administración xeral do Estado ou da Comunidade autónoma, dado que este elenco nos ilustrará do basicamente posible na atracción de competencias cara unha área metropolitana desde instancias superiores:**

- “a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.*
- b) Protección del medio natural.*
- c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.*
- d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.*

- e) *Creación, mantemento e xestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.*
- f) *Realización de actividades complementarias en los centros docentes.*
- g) *Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.<sup>a</sup> de la Constitución Española.*
- h) *Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.*
- i) *Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.*
- j) *Promoción y gestión turística.*
- k) *Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.*
- l) *Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.*
- m) *Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.*
- n) *Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.*
- o) *Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*
- c) *Carácter subsidiario dos consorcios locais como instrumento de cooperación local (artigo 57)*

Unha das liñas integrantes do paquete de reformas da LARSAL é a contención e maior control das entidades supramunicipais de base asociativa.

Esta liña ten o seu correlato na aposta polas Deputacións como entidades de auxilio para a prestación de servizos obrigatorios por parte dos concellos de menor tamaño (20.000 habitantes).

Neste sentido, a disposición transitoria décimo primeira da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, determinou que as mancomunidades deben adaptar os seus estatutos ao artigo 44 da Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases de réxime local, para non incorrer en causa de disolución, especificando, a seguir, que as competencias das mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente á realización de obras e á prestación dos servizos públicos que sexan necesarios para que os



municipios poidan exercer as competencias ou prestar os servizos enumerados no artigo 25 e no artigo 26 da Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases de réxime local.

Deste xeito, a LARSAL inaugurou un período de revisión do obxecto e competencia regulados nos estatutos das mancomunidades, co fin de que concorden co mandato da reiterada disposición transitoria. Este período prolóngase até hoxe<sup>37</sup>.

Para o obxecto do presente informe, interesa destacar as dúas novas alíneas segunda e terceira do novo artigo 57 LBRL, destinadas a conter a proliferación de consorcios locais:

*“1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.*

*De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando*

---

<sup>37</sup> Vid. a reforma dos Estatutos da Mancomunidade voluntaria de concellos da comarca de Ourense e a reforma dos estatutos da Mancomunidade da Mariña Laguesa, ambas publicadas no DOG nº 106, do 6 de xuño do 2017. Os dous Estatutos conteñen regras distintas de expresión do seu obxecto. Así, mentres que os Estatutos da comarca de Ourense conteñen unha cláusula xenérica (“O obxecto ou fin da Mancomunidade será a realización de obras e a prestación dos servizos públicos que sexan necesarios para que os concellos mancomunados poidan exercer as competencias ou prestar os servizos enumerados nos artigos 25 e 26 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local. As obras e servizos concretos que desenvolverá a Mancomunidade determinaranse a través dos correspondentes acordos de delegación de competencias ou encomenda de xestión que adopten os concellos mancomunados”), o artigo 4 dos estatutos da Mancomunidade da Mariña Laguesa desglosa especificamente as seguintes fins:

- a) Prestación parcial ou integral do servizo de recollida selectiva e transporte de residuos e, de ser o caso, cantas outras competencias atribúa a lexislación xeral ou sectorial nesta materia.
- b) A xestión e execución de plans, programas ou proxectos de interese público ou común para as entidades mancomunadas e de competencia destas (desenvolvemento industrial e turístico nos termos do artigo 44.2 da Lei 7/1985, do 2 de abril; artigo 36.4 do RDL 781/1986, do 18 de abril e artigo 142.1 da Lei 5/1997, do 22 de xullo (LALGA), así como a obtención, xestión e investimento dos correspondentes fondos, en materia de políticas de desenvolvemento rexional, social ou agrícola, no marco das iniciativas europeas, nacionais, autonómicas ou locais, e doutros entes, institucións ou entidades, públicas ou privadas.
- c) (Suprimido).
- d) Extinción de incendios forestais.
- e) Parque de maquinaria para obras públicas e servizos.
- f) Asesoramento técnico, asistencia xurídica e soporte técnico de xestión de expedientes e plataforma dixital.
- g) Servizos culturais e deportivos.

*interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.*

*2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas, y en todo caso cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

*3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que en términos de eficiencia económica la fórmula del consorcio permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso en la constitución del consorcio se garantizará la sostenibilidad financiera de las Administraciones participantes así como del propio consorcio que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.”*

Ademáis do previsto neste artigo 57 sobre o carácter subsidiario da creación de consorcios, a disposición adicional novena da LBRL incorporou unha nova normativa sobre “redimensionamento” do sector público local: as Entidades Locais e os organismos autónomos delas dependentes non poden adquirir, constituir ou participar na constitución, directa ou indirectamente, de novos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundacións, unidades e demais entes durante o tempo de vixencia do seu plan económico-financieiro ou do seu plan de axuste.

A alínea cuarta desta disposición adicional establece que “*Aquellos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que a la entrada en vigor de esta Ley no estén en situación de superávit, equilibrio o resultados positivos de explotación, estuvieran controlados exclusivamente por unidades adscritas, vinculadas o dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, de cualquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley, o de sus organismos autónomos deberán estar adscritos, vinculados o dependientes directamente a las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley, o bien ser disueltos, en ambos casos, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley e iniciar, si se disuelve, el proceso de liquidación en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de disolución. De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas transcurridos seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley.*

*En el caso de que aquel control no se ejerza con carácter exclusivo las citadas unidades dependientes deberán proceder a la transmisión de su participación en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley.*

*Los plazos para el cambio de adscripción, vinculación o dependencia, la disolución y para proceder a la transmisión de la correspondiente participación citados en los dos párrafos anteriores de este apartado 4 se ampliarán en un año*



*más, cuando las entidades en desequilibrio estén prestando alguno de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros.”.*

Por se isto fose pouco, a disposición final da LARSAL introduciu unha disposición adicional vixésima na Lei 30/1992, dedicada ao réxime xurídico básico dos consorcios.

O prazo de adaptación dos consorcios preexistentes remataba o 31 de decembro do 2014.

Ademáis do anterior, o rexime dos consorcios administrativos sufriu dúas modificacións máis con posterioridade á Lei 27/2013, de racionalización e sustentabilidade da Administración Local (LARSAL): a prevista na Lei 5/2014, do 16 de setembro, de racionalización do sector público e outras medidas de reforma administrativa – cuxos artigos 12 e seguintes introduciron unha serie de regras básicas sobre separación e disolución dos consorcios–, e o posterior rexime básico integral de creación, adscrición, funcionamento e disolución dos consorcios que se incorpora na Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público, que derroga a anterior normativa. O desprazamento da anterior normativa pola nova básica establecida pola Lei 40/2015 cobrou vigor o 2 de outubro do 2016.

#### *3.4. O impacto da LARSAL no Consorcio das Mariñas*

O impacto destas modificacións no réxime dos consorcios locais é indudable. En particular, o escenario de inseguridade xurídica aberto tras a LARSAL provocou que o Consorcio das Mariñas penetrarse nunha dinámica de adaptación que non ten sido rectilínea.

Nun primeiro momento, propúxose un cambio da denominación da entidade cara a de “*Mancomunidade*”, sen variación da súa natureza nin dos seus Estatutos (acordo do Pleno extraordinario do Consorcio celebrado o 28 de novembro do 2014). Esta proposta, que permitía ao mesmo tempo fuxir do escenario de inseguridade dos consorcios e adaptarse mais acadamente á verdadeira natureza do Consorcio, non foi aceptada polos plenos das Corporacións integrantes do Consorcio.

Propúxose entón realizar unha adaptación dos Estatutos do Consorcio. Porén, o feito de que houbera que adscriber o Consorcio, aos efectos de control e consolidación de contas, ao concello de maior poboación supuxo un atranco insuperable nas negociacións desta adaptación. De modo que se volveu retomar de novo a transformación en Mancomunidade, mediante o acordo do pleno do consorcio do 26 de febreiro do 2015.

O 28 de abril constituíuse a comisión xestora, e o 6 de xuño do 2016 a asemblea dos concellos aproba o texto inicial do proxecto de Estatutos da Mancomunidade das Mariñas, continuándose co procedemento que sinala o artigo 140 da Lei 5/1997, do 22 de xullo, reguladora da Administración Local de Galicia<sup>38</sup>.

Porén, o pleno municipal de Arteixo acordou o 28 de xullo do 2016 non continuar co proceso de transformación do Consorcio en Mancomunidade. A Deputación da Coruña informa o proxecto de Estatutos con data 8 de outubro do 2016.

E rubricada xa a Declaración de María Pita, o 4 de novembro do 2016 a Comisión Xestora suspende o procedemento iniciado para a constitución da Mancomunidade das Mariñas.

Retómase así de novo a idea de adaptación do Consorcio das Mariñas ao novo marco legal, de modo que o Pleno do Consorcio, na súa sesión extraordinaria do 2 de decembro do 2016, acorda aprobar inicialmente os novos Estatutos do Consorcio (DOG nº 248, do 29 de decembro), xa adaptados, e adscreber o mesmo ao Concello de Oleiros.

Mentras tanto, a finais do 2016 o Pleno do Concello de Arteixo acordou exercer o seu dereito de separación do Consorcio das Mariñas, motivando tal acordo en que *“o concello de Arteixo pode prestar os servizos aos seus veciños dunha forma máis axeitada e eficiente”*, fundamentalmente referido ao servizo de recollida, transporte e tratamento dos residuos sólidos urbanos.

Durante o mes de maio surxiu a polémica da asunción da presidencia do Consorcio das Mariñas por parte do alcalde de Oleiros, Angel García Seoane. Tamén na primavera do 2017 surxiron controversias co Plan de Transporte Metropolitano impulsado pola Xunta de Galicia. Lémbrese que o Plan de Transporte Metropolitano na Área de A Coruña xa se activara o 24 de xaneiro de 2011. As Áreas de Santiago de Compostela e de Ferrol se implantaron respectivamente con data do 14 e do 21 de marzo de 2011, o Plan da Área de Lugo implantouse o 5 de novembro de 2012 e o Plan da Área de Vigo implantouse o 27 de abril de 2015. Dun punto de vista xeral, sen entrar nos concretos problemas de articulación destes plans, é de subliñar o feito de que a propia Xunta de Galicia utilice as “áreas metropolitanas” como concepto vertebrador do seu plan de transporte.

Así e todo, aínda que todos estes avances e retrocesos constitúen un escenario de complexidade evidente, convén ter presente que a constitución dunha área metropolitana en Vigo só foi posible pola creación previa e o funcionamento

---

<sup>38</sup> O DOG nº 152, 11 de agosto 2016, deu publicidade a ese acordo de aprobación inicial.





durante anos dunha escala supramunicipal de base asociativa, representada pola Mancomunidade Intermunicipal de Vigo: xa desde o momento da constitución do ente, coa Declaración institucional sobre a Mancomunidade da Área Intermunicipal de Vigo de 1991, os concellos parceiros amosaron a súa visión da mancomunidade como un primeiro paso e a súa vontade de camiñar xuntos cara a unha nova realidade administrativa que tería a súa fin coa creación da Área Metropolitana de Vigo; unha vontade que foi referendada posteriormente na Declaración de Soutomaior do ano 1999, na que se reiteraba a intención de crear a figura da área metropolitana desde a libre vontade de cada un dos concellos. Na declaración de Nigrán do ano 2000 se incorporan os concellos de Cangas e Moaña, e se estabiliza xa o número de concellos futuros da AMV (14).

De modo que, por moitas que sexan as dificultades políticas, o certo é que o escenario creado pola LARSAL estimula, ao noso entender, a pasaxe a unha estrutura supramunicipal cualitativamente distinta, de base territorial, que supoña a superación do modelo asociativo ensaiado durante os pasados 17 anos.

Alén das dificultades que podan surxir no plano político, a creación da AMAC obrigará, sen dúbida a afrontar unha situación xurídica complexa, fruto da coincidencia dunha reforma local básica coa adaptación posterior do Consorcio das Mariñas e a creación da Area Metropolitana. Nesta complexa encrucillada entrecrúzanse polo menos os seguintes seis factores:

- **Ambitos competenciais heteroxéneos**, na medida en que a AMAC integra concellos de grande poboación (A Coruña), concellos de máis de 20.000 habitantes (Oleiros, Cambre, Culleredo, Arteixo) e menos de 20.000 habitantes (Betanzos, Sada, Bergondo, Carral, Abegondo), e pretende integrar tamén competencias autonómicas –e, de ser o caso, estatais– exercidas neste ámbito
- **Formas heteroxéneas de prestación das competencias propias e das competencias consorciadas ao longo de 17 anos no Consorcio das Mariñas**
- **Un proceso de extinción do Consorcio das Mariñas**, coas correspondentes obrigas de subrogación dos contratos administrativos que articulaban a prestación dos servizos consorciados, así como dos contratos do persoal ao seu servizo, en aplicación do artigo 127.5 da Lei 40/2015: *“Las entidades consorciadas podrán acordar, con la mayoría que se establezca en los estatutos, o a falta de previsión estatutaria por unanimidad, la cesión global de activos y pasivos a otra entidad del sector público jurídicamente adecuada con la finalidad de mantener la continuidad de la actividad y alcanzar los objetivos del consorcio que se*

*extingue. La cesión global de activos y pasivos implicará la extinción sin liquidación del consorcio cedente”.*

- A **subrogación do persoal**, que contén unha regulación transitoria específica nos Estatutos reformados<sup>39</sup>, deberá coonestarse coa previsión incluída na disposición adicional vixésimo sexta, un, da Lei de orzamentos xerais do Estado para 2017, cuxa redacción di que

*“Uno. Con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley y vigencia indefinida, las Administraciones Públicas del artículo 2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, no podrán considerar como empleados públicos de su artículo 8, ni podrán incorporar en dicha condición en una Administración Pública o en una entidad de derecho público:*

*a) A los trabajadores de los contratistas de concesiones de obras o de servicios públicos o de cualquier otro contrato adjudicado por las Administraciones Públicas previstas en el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando los contratos se extingan por su cumplimiento, por resolución, incluido el rescate, o si se adopta el secuestro o intervención del servicio conforme a la legislación de contratos del sector público que resultase aplicable a los mismos.*

*b) Al personal laboral que preste servicios en sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público, consorcios, en personas jurídicas societarias o fundacionales que vayan a integrarse en una Administración Pública.*

*Al personal referido en los apartados anteriores le serán de aplicación las previsiones sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral.*

*Dos. En aquellos supuestos en los que, excepcionalmente, en cumplimiento de una sentencia judicial, o previa tramitación de un procedimiento que garantice los principios constitucionales de igualdad,*

---

<sup>39</sup> *“O persoal existente á data de aprobación da modificación destes estatutos e ao servizo do Consorcio das Mariñas, que presta servizos mínimos aos que se refire o artigo 26 da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das bases de Réxime Local, poderá integrarse por quen non sexan persoal funcionario ou laboral procedente dunha reasignación de postos de traballo das Administracións participantes no consorcio, de acordo co establecido na disposición transitoria décimo terceira da lei 27/2013 de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local”.*



*mérito y capacidad, el personal referido en el apartado 1.a) anterior sea incorporado a sociedades mercantiles públicas, las incorporaciones que se produzcan de acuerdo con lo previsto en este apartado, no se contabilizarán como personal de nuevo ingreso del cómputo de la tasa de reposición de efectivos.*

*Tres. Lo establecido en esta disposición adicional tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1. 13.ª y 18.ª, así como del artículo 156.1 de la Constitución”.*

- **O deseño legal e creación dunha estrutura administrativa nova** que debe determinar as súas competencias, a súa estrutura de goberno e os seus mecanismos de financiamento nun momento de forte cambio do Dereito público.
- **A necesidade de responder aos novos criterios básicos de elaboración de anteproxectos de lei**, previstos no artigo 129 da Lei 39/2015, así como aos criterios de participación cidadá previstos no artigo 133 do mesmo corpo legal.

## 4. RÉXIME XURÍDICO DAS ÁREAS METROPOLITANAS NO ACTUAL DEREITO LOCAL ESPAÑOL

### 4.1. As áreas metropolitanas no ordenamento xurídico español.

#### 4.4.1. A lexislación de grandes cidades.

En relación coas solucións xurídicas que, desde o punto de vista histórico, se trataron de dar ao fenómeno metropolitano, hai que sinalar o feito de que a regulación xurídica do fenómeno metropolitano se misturara coa regulación do fenómeno das grandes cidades, malia constituíren realidades diferentes<sup>40</sup>.

En efecto, as solucións xurídicas que inicialmente se adoptaron buscaron atender o fenómeno do crecemento das cidades como consecuencia da revolución industrial, pero sen suscitar medidas que, de forma conxunta, tratasen de resolver a cuestión metropolitana. Como pon de relevo con acerto TOSCANO GIL, “*as primeiras respostas xurídicas xeradas polo crecemento das grandes cidades españolas non poden considerarse aínda auténticas respostas ao feito metropolitano*”. É certo -continúa o autor citado- *que aquí está o xerme do metropolitano, e que algunhas das medidas xurídicas adoptadas facilitarán o nacemento do mesmo, pero o que aquí se resolve [...] restrínxese aínda ao ámbito do estrictamente municipal, dos límites do Municipio*<sup>41</sup>.

No contexto descrito, as primeiras medidas adoptadas, ata o primeiro terzo do Século XX, refírense a cuestións concretas e de carácter sectorial, tales como as atinentes ao abastecemento de auga ou ao transporte, ou en fin, medidas de carácter urbanístico que tratan de dar solución ao aumento da poboación. Son, seguindo de novo a TOSCANO GIL, medidas singulares para cidades concretas; Madrid, Barcelona, e posteriormente Bilbao e Valencia.

O antecedente inmediato ao réxime xurídico das áreas metropolitanas, entendendo estas como unha técnica xurídica que trata de resolver o fenómeno metropolitano, sitúase na lexislación sobre grandes cidades que se alumea no período 1945-1956, ano no que se aproba a Lei do Solo<sup>42</sup>, ás portas do período de intensa aceleración da actividade económica e industrial capitalista en

---

<sup>40</sup> TOSCANO GIL, F., *fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas, ...cit.*, p. 81.

<sup>41</sup> TOSCANO GIL, F., *fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas, ...cit.*, p. 82.

<sup>42</sup> Respecto diso, pode verse MORELL OCAÑA, L., “El régimen urbanístico de las grandes ciudades y su zona de influencia”, en *Revista de Administración Pública*, nº 79 (1976) pp. 91 y ss. Cabe sinalar que o título deste artigo reflicte de modo preciso o obxecto e alcance da lexislación sobre grandes cidades; sustancialmente aspectos referidos ao ámbito de urbanismo, e alcance máis municipal que metropolitano no que incumbe aos municipios afectados.



España.

Por medio desta normativa, coa finalidade de dar resposta aos problemas derivados da conformación de aglomeracións urbanas xeradas pola emigración interior cara as grandes cidades, créanse corporacións administrativas, con personalidade xurídico-pública e na que están representados tanto as Administracións locais como a Administración do Estado, a cal ostenta un carácter preeminente sobre aquelas. Para Concepción BARRERO RODRIGUEZ, a lexislación dese período caracterízase pola forte presenza estatal no goberno deses espazos, por unha banda, e na estreita vinculación das medidas adoptadas á cuestión urbana<sup>43</sup>.

Así, ao abeiro da Lei de 25 de novembro de 1944, pola que se aproban as bases para a ordenación urbana de Madrid e a súa contorna, cuxo texto articulado se aproba por Decreto de 1 de marzo de 1946, créase a Corporación administrativa do "*Gran Madrid*". Pola súa parte, a Lei de bases de 17 de xullo de 1945 – desenvolvida por medio do texto articulado aprobado por Decreto de 1 de marzo de 1946– establece a ordenación urbanística do "*Gran Bilbao*"; por Lei de bases de 18 de decembro de 1946 –texto articulado aprobado por Decreto de 14 de outubro de 1949 – apróbase a ordenación do "*Gran Valencia*". Finalmente, a ordenación urbana de Barcelona e a súa comarca, realízase por Lei de 3 de decembro de 1953<sup>44</sup>.

Pois ben, estas primeiras leis de grandes cidades, caracterizábanse polos seguintes trazos<sup>45</sup>:

- *En primeiro lugar, a anexión dos municipios limítrofes, trazo singular do seu réxime xurídico. Os municipios limítrofes quedaban absorbidos e supeditados á grande cidade<sup>46</sup>. Como salientou, entre outros autores, IBARRA CARBALLOS, "o obxecto da lexislación de grandes cidades non é [...] a área metropolitana, no sentido propio de sistema urbano estruturado de forma interdependiente e jerarquizada, senón a Cidade-Municipio Central e a súa zona de influencia"<sup>47</sup>. Iso motivaba, tal e como puxo de relevo BARRERO RODRIGUEZ, que os problemas dos*

---

<sup>43</sup> BARRERO RODRIGUEZ, M. C., *Las áreas metropolitanas,...* cit., p. 37. Para esta autora, o antecedente remoto das regulacións xurídicas das áreas metropolitanas sitúase no Estatuto de Calvo Sotelo de 1924, que establecía un réxime especial de carta para Municipios con características diferenciadas.

<sup>44</sup> Para IBARRA ROBLES, esta última lei, tanto polo apartamiento da política de anexionismo municipal, como pola súa visión do fenómeno metropolitano, cabo situala como unha lei intermedia entre esta primeira fase institucional e a seguinte (*Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico,...* cit., p. 95).

<sup>45</sup> Respecto diso, BARRERO RODRIGUEZ, M.C., *Las áreas metropolitanas,...* cit., pp. 40 y ss.

<sup>46</sup> Sobre o proceso anexionista dos municipios limítrofes a Madrid, pode verse, FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., "Áreas metropolitanas y descentralización", en MARTIN RETORTILLO, S., *Descentralización administrativa y organización política*", T. III, Madrid 1973, p. 652.

<sup>47</sup> *Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico,...* cit., p. 95.

municipios colindantes, da zona de influencia da gran cidade, quedasen relegados respecto dos da *Metrópoli*<sup>48</sup>.

- *En segundo lugar*, as leis de grandes cidades estaban asociadas fundamentalmente á cuestión urbanística, de tal forma que non se cuestionaban outros aspectos referidos, por exemplo, ao tratamento conxunto da xestión prestacional de servizos públicos. Por esa razón, estas leis non regulan aspectos xerais do fenómeno metropolitano, polo que, en palabras de TOSCANO GIL, "*han de cualificarse de sesgadas e sectoriais, faltas aínda dunha visión global e integral do metropolitano*"<sup>49</sup>.
- E, *en terceiro lugar*, cabe sinalar que a solución adoptada pola lexislación de grandes cidades para a xestión, sustancialmente do espazo urbano, viña determinada pola creación de organismos cuxo ámbito territorial de competencia estendíase aos municipios que conformaban a área de influencia da *Metrópoli*, e nos que, como xa se sinalou anteriormente, a presenza da Administración do Estado, en detrimento da local, é preeminente. Por iso se ten dito que o sistema conlevou un proceso de desmunicipalización dos problemas locais<sup>50</sup>.

A Lei do Solo de 1956, como ben recorda MARTÍN MATEO, ignora as áreas metropolitanas<sup>51</sup>. A cuestión central da Lei é a xestión dos terreos municipais e, polo tanto, o ensanche - e a incorporación de chan - constitúe a directriz fundamental sobre a que se sustenta a Lei<sup>52</sup>.

#### 4.4.2. As leis especiais de Madrid e Barcelona

Por medio da Lei de 7 de novembro de 1957, sobre modificación de determinadas disposicións da de Réxime Local, autorizábase ao Goberno a aprobación de réximes especiais para Madrid e Barcelona.

Neste sentido, no Preámbulo declarábase que "*a complexidade da vida municipal das grandes urbes motivou un proceso evolutivo na lexislación da*

---

<sup>48</sup> BARRERO RODRIGUEZ, M.C., *Las áreas metropolitanas, ... cit.*, p. 40.

<sup>49</sup> TOSCANO GIL, F., *fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas, ...cit.*, p. 88.

<sup>50</sup> BARRERO RODRIGUEZ, M.C., *Las áreas metropolitanas, ... cit.*, p. 43. Como ha resaltado TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, referido ao Gran Madrid, "o problema do Gran Madrid concíbese, pois, como un simple problema técnico-urbanístico, cuxa solución encomendar a órganos estatais. Os aspectos locais non se abordan en absoluto e o goberno do gran conxunto urbano, de cuxa existencia tomar conciencia por primeira vez, confíase fundamentalmente a un Concello máis grande, o de Madrid, a quen se ordena formular proposta de anexión total ou parcial dos términos municipais limítrofes". ("*Áreas metropolitanas e descentralización*", ...cit., p. 652.

<sup>51</sup> MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos, ...cit.*, p. 217.

<sup>52</sup> Respecto diso, BARRERO RODRIGUEZ, M.C., *Las áreas metropolitanas, ... cit.*, p. 45.



*xeralidad dos países, que hoxe presenta réximes especiais para aquelas cidades cuxo sistema orgánico e económico é diferente ao dos restantes municipios nacionais. Sentida tamén en España esta necesidade, parece chegado o momento de establecer un réxime especial para Madrid e Barcelona, e evitar as dificultades dunha lexislación uniforme que, aínda que perdurou nos últimos tempos, non ten un especial arraigo na nosa tradición lexislativa. Por outra banda, non cumpriría a Lei a súa finalidade total si deixase pechada a vía para outras cidades que nun futuro máis ou menos próximo poidan demandar análogas solucións, polo que a previsión amplíase a todas aquelas cuxa importancia así o aconselle”.*

A Lei engadía un párrafo ao art. 94 da entón vixente Lei de Réxime local, nos termos seguintes: “O Goberno, por proposta do Ministro da Gobernación, en base aos estudos pertinentes, en que terán participación as Corporacións Locais e os Departamentos ministeriais afectados, previo ditame do Consello de Estado, poderá aprobar con carácter de Lei un réxime especial orgánico e económico para Madrid e Barcelona, así como para outras cidades cuxo número de habitantes e importancia dos seus problemas municipais tamén o aconselle. Caberá establecer dentro de devandito sistema modalidades de Comisión e Gerencia, con procedementos de designación peculiares e distintos aos regulados pola lexislación común de Réxime Local, intervención do Goberno v concesión de recursos económicos especiais”.

Deste xeito, por medio do Decreto 1166 de 15 de xuño de 1960, estableceuse un réxime especial para o Municipio de Barcelona, e por Decreto 1674 de 11 de xullo de 1963 aprobouse o texto articulado da Lei que establecía un réxime especial para o Municipio de Madrid.

Pois ben, á marxe de calquera outra consideración, o certo é que a doutrina, de xeito practicamente unánime, entendeu que ditas normas, aínda que rompían coa uniformidade imperante en atención ás características específicas de ambas cidades, non regulaban, en realidade, o fenómeno metropolitano. E é que o que pretendían solucionar problemas derivados das grandes metrópolis, non o fenómeno metropolitano como tal, aínda que ben é certo que no Decreto de 1960 a Comisión de Urbanismo de Barcelona pasou a denominarse *Comisión de Urbanismo e Servizos Comúns*<sup>53</sup>.

A área Metropolitana de Madrid, como tal, créase pola Lei 121/1963, de 2 de decembro. É nesta Lei onde se utiliza por primeira vez o termo “área metropolitana”<sup>54</sup>. Con todo, malia a denominación empregada, a Lei, en termos xerais, céntrase substancialmente no Municipio de Madrid e, primordialmente, nas cuestións de orde urbanístico.

---

<sup>53</sup> Respecto diso, pode verse TOSCANO GIL, F., *fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas,...cit.*, p. 95 y 100.

<sup>54</sup> MARTÍN MATEO, R., MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos,...cit.*, p. 219.

Neste sentido, a Lei crea a Comisión de Planeamento e Coordinación da Área Metropolitana de Madrid, que se configura como un Organismo autónomo de carácter urbanístico adscrito ao Ministerio da Vivenda, e ao *“que corresponderá promover, acordar, orientar, impulsar e velar pola Ordenación Urbanística de devandita Área, e no seu caso realizar a xestión correspondente, todo iso con arranxo aos supostos e requisitos previstos nesta Lei”* (art. 1).

E, aínda que é verdade que na lei aludíase á asunción por parte da Comisión doutras competencias máis aló das meramente urbanísticas, que, como puxo no seu momento de relevo MORELL OCAÑA, supuxese unha físgoa a cuestións máis aló das meramente urbanísticas<sup>55</sup> -*“A Comisión, con asistencia de representantes dos Departamentos, Corporacións ou Entidades interesados, tramitará os expedientes relativos a creación e dotación de Servizos comúns aos Concellos do Área cando estes non poidan executalos ou teñan interese común ou xeral, como así mesmo á realización dos Servizos de interese local que o Estado atende no réxime común, cando a xestión coordinada ou unificada dos mesmos estime que producirá unha maior eficacia administrativa ou social”* (art. 7.1.)<sup>56</sup> -, a realidade foi que, tal e como puxo de relevo, entre outros autores TOSCANO GIL, *“non hai un cambio substancial, a este respecto, con relación á lexislación de grandes cidades dos anos corenta, senón unha solución de continuidade; non hai mellora da técnica metropolitana, vista no seu conxunto, con respecto á que xa se logrou anos antes nas outras áreas, aínda que si unha mellora do ensaio desta no área de Madrid”*<sup>57</sup>.

Con respecto á regulación da área metropolitana de Barcelona, mediante Decreto Lei 5/1974, de 24 de agosto constitúese a Entidade Municipal Metropolitana de Barcelona *“como órgano específico para o impulso, coordinación, xestión, vixilancia e execución da planeamiento urbanístico e da prestación daqueles servizos de interese relevante para o conxunto da zona metropolitana”* (art. 1).

A regulación contida nesta norma, que a distingue de xeito palmaria das que lle anteceden, radica en que a Entidade Metropolitana que se constitúe ten carácter local, non estatal. Esta vai ser unha das novidades máis relevantes da nova regulación, tal e como no seu momento puxo de relevo a doutrina<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> MORELL OCAÑA, L., “El régimen urbanístico de las grandes ciudades y su zona de influencia”, ...*cit.*, p. 98.

<sup>56</sup> Pola súa banda, o art. 6.b) dispoñía que correspondía á Comisión “impulsar e velar pola realización das actividades urbanísticas e os servizos de calquera clase relacionados con aquelas, como construcións escolares, transportes, enlaces ferroviarios, vías de acceso e outros análogos de interese xeral no Área Metropolitana”.

<sup>57</sup> TOSCANO GIL, F., *fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*,...*cit.*, p. 99.

<sup>58</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “O D.L. 5/1974, de 24 de agosto, polo que se crea a Entidade Metropolitana de Barcelona”, en *REDA*, nº 5 (1975) pp. 225 y ss.





Ademais, á marxe da discusión doctrinal sobre o seu alcance práctico<sup>59</sup>, o certo é que, xunto coas funcións de carácter urbanístico contémpanse, como propias da Entidade Metropolitana, outras que afectan a servizos de alcance metropolitano.

Neste sentido, o art. 10 declaraba que *"se entenderá que son servizos de interese metropolitano os que se estendan, con unidade de explotación ou de destino, a varios Municipios comprendidos no ámbito de achaiadura metropolitano, aínda que as súas instalacións radiquen nun só término municipal? E engadía que en especial se considerarán servizos públicos de interese metropolitano, cando concorran as circunstancias sinaladas no párrafo anterior, os seguintes: a) Transportes. b) Abastecemento de augas. c) Evacuación e tratamento de augas residuais. d) Fornecemento de enerxía eléctrica e gas. e) Fomento da vivenda. f) Destrución e tratamento de lixos. g) Servizos funerarios con inclusión de cemiterios. h) Extinción de incendios. i) Matadoiros e mercados centrais. j) Calquera outro análogo ou complementario"*.

E, finalmente, a Lei trata de manter unha situación de equilibrio entre a Metrópole e os municipios limítrofes. Así, polo que se refire a este último aspecto, no Preámbulo declárase que *"na composición do órgano superior da Entidade metropolitana, o Consello, procurouse reflectir unha representación o máis equilibrada posible das entidades locais en atención á propia morfoloxía urbanística do territorio metropolitano"*, aínda que *"o Municipio de Barcelona, ao ostentar por razóns históricas e urbanísticas a condición de auténtica metrópoli ou municipio director, lóxicamente debe ter unha representación cualificada e específica"*.

En suma, a regulación que sobre a área metropolitana de Barcelona contempla o Decreto Lei de 24 de agosto de 1974 significou o achegamento á solución xurídica do fenómeno metropolitano<sup>60</sup>.

#### 4.4.3. A dimensión constitucional das Áreas metropolitanas

Aínda que a Constitución de 1978 non recolle nominalmente as áreas metropolitanas como tales, a posibilidade de crear este tipo de entidades locais ampárase –tal e como puxo de relevo a doutrina– nos arts. 141.3 e 152.3 CE.

Así, o art. 141.3 dispón que *"se poderán crear agrupaciones de municipios diferentes da provincia"*, namentras que pola súa banda o art. 152.3 establece

---

<sup>59</sup> Respecto diso, TOSCANO GIL, F., *fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas, ...cit.*, p. 103 y ss.

<sup>60</sup> Para GÓMEZ-FERRER MORANT, R., ("El D.L. 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Metropolitana de Barcelona", *...cit.*, p. ) esta norma *"significa no Dereito español a apertura dunha nova vía que debe ser contemplada con todo interese"*.

que “mediante a agrupación de municipios limítrofes, os Estatutos poderán establecer circunscricións territoriais propias, que gozarán de plena personalidade xurídica”.

Ambos os dous preceptos constitucionais serviron de base para entender que o legislador pode crear entidades locais diferentes ás que aparecen expresamente garantidas na Constitución<sup>61</sup>. En palabras de Concepción BARRERO RODRIGUEZ, “o lexislador infraconstitucional conta, en suma, con habilitación suficiente en orde á creación doutras Administracións públicas con aquelas características que, dentro do respecto ao amplo marco constitucional, estime convenientes”<sup>62</sup>. Para a autora citada, ademais, e sobre a base da doutrina constitucional recolleita nas SSTTCC 4/1981, de 2 de febreiro, 32/1981, do 28 de xullo, e 214/1989, do 21 de decembro, é posible inferir que a Constitución “non prexulga a esencia das citadas Entidades”, de tal forma que “o seu concreto carácter dependerá da configuración da que sexan obxecto pola legalidade ordinaria”<sup>63</sup>.

No entanto, interesa sinalar que en relación coa configuración e creación de estruturas supramunicipais subsiste o límite constitucionalmente ineludible conformado pola garantía da autonomía local: “a constitución dun Área metropolitana xamais poderá traducirse nunha merma daquelas competencias municipais ou provinciais que conforman o núcleo básico da autonomía garantida”<sup>64</sup>. Este é un dos criterios que o lexislador autonómico debe respectar na súa configuración das áreas metropolitanas singulares.

#### 4.2. As Áreas metropolitanas no Dereito local vixente

##### 4.4.1. As áreas metropolitanas na LBRL de 1985

O artigo 43 da LBRL dispón que

*“1. Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.*

*2. Las áreas metropolitanas son Entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan*

---

<sup>61</sup> A análise doutrinal sobre o alcance destes preceptos constitucionais pode verse en TOSCANO GIL, F., *fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas,...* cit., pp. 111 y 112.

<sup>62</sup> BARRERO RODRIGUEZ, M.C., *Las áreas metropolitanas,...* cit., pp. 80 y 81.

<sup>63</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *Las áreas metropolitanas,...* cit., p. 83.

<sup>64</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *Las áreas metropolitanas,...* cit., p. 92.



*necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.*

*3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución”.*

Pois ben, tal e como resaltou a doutrina, o artigo 43 pretende fornecer, fronte ás regulacións precedentes do noso Dereito, unha resposta xeral ao fenómeno metropolitano.

Daí posiblemente o carácter aberto co que o lexislador de 1985 regula as áreas metropolitanas no mentado art. 43, amais da consideración das mesmas como entes locais non necesarios –art. 3 LBRL- e, xa que logo, entes que o lexislador pode crear cuando exista a premisa de feito necesario<sup>65</sup>: isto é, un fenómeno metropolitano susceptible de artellarse xurídicamente mediante este instrumento legal. A este respecto, resulta significativo que a denominación da solución legal coincida co feito metropolitano en si.

Para alén doutras consideracións salientadas pola doutrina –como a natureza territorial ou institucional das áreas metropolitanas, aspecto que o lexislador estatal non predetermina, deixando, en consecuencia, ao lexislador autonómico a específica natureza da área de que se trate<sup>66</sup> -, a parca regulación básica da áreas metropolitanas limítase á determinación da forma e procedemento de constitución –alínea primeira do artigo 43; ao presuposto de feito que permitiría ao lexislador autonómico a constitución dunha área metropolitana –alínea 2–; na alínea 3, establécese unha sucinta referencia aos órganos de goberno e

---

<sup>65</sup> Ao respecto, cfr. TOSCANO GIL TOSCANO GIL, F., *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, ...cit, p. 130.

<sup>66</sup> Para TOSCANO GIL, o lexislador estatal, partindo do carácter extremamente aberto co que regula as áreas metropolitanas, non determina o carácter territorial ou institucional das áreas metropolitanas, sendo posibles, á luz da LBRL, ambas posibilidades (*El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, ...cit, p. 132). Na mesma liña, cfr. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las áreas metropolitanas*,... cit., pp. 80 e ss. No entanto, para MARTÍN MATEO a consideración do carácter territorial das áreas metropolitanas parece cuestionable, por canto o lexislador de 1985 ben pudo telo establecido así e sen embargo non o fixo (cfr. *Entes locales complejos*, ...cit., p. 234). Nesta liña tamén, cfr. VALENCIA MARTIN, G., *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana* (Coord. Díez Sánchez e Ivars Bañuls), Tirant lo blanch, Valencia 2012, pp. 350 y 351. Para este autor, seguindo a postura de MARTIN MATEO, non existe contradición en sostener que as áreas metropolitanas sexan entidades únicas pluricompetenciais e negarlles o carácter de entidades locais primarias ou territoriais. Lémbrese que a lexislación da nosa Comunidade Autónoma cualifica as áreas metropolitanas como entidades supramunicipais de carácter territorial.

administración, establecéndose como único requisito que estean representados todos os concellos integrados na área; ao rexime económico no que se deberá establecer unha xusta distribución das cargas entre os concellos integrantes da área, e ao rexime de funcionamento, no que se deberá asegurar a participación de todos os concellos na tomada de decisións.

Finalmente, a alínea 3 fai referencia a que na lei autonómica correspondente se determinen os servizos e obras de prestación ou realización metropolitana e o procedemento para a súa execución.

- a) Análise da alínea 2 do art. 43: o presuposto de feito habilitante para a constitución das áreas metropolitanas<sup>67</sup>.

Se ben o acto de creación dunha área metropolitana correspóndelle ao lexislador autonómico – o cal, en virtude do disposto na alínea 1 do artigo 43, *poderá crear, modificar ou suprimir áreas metropolitanas* – a alínea segunda do mesmo precepto, ao definir as áreas metropolitanas está a establecer as premisas ou conceptos xurídicos indeterminados cuxa presenza, no seu caso, habilitarían para a constitución formal dunha área metropolitana.

En consecuencia, e sen prexuízo do carácter facultativo da creación dunha área metropolitana, *requírese que estean integradas polos Municipios de grandes aglomeracións urbanas*.

Como no seu día puxo de manifesto Ramón MARTIN MATEO, a alusión que se realiza na lei a “grandes aglomeracións urbanas” constitúe a base social e o ámbito territorial propio dunha área metropolitana. En palabras deste autor, requírese un “espazo urbano pluricomunitario”, polo que xunto coa presenza dunha grande cidade cómpre tamén a existencia doutras aglomeracións urbanas, existindo entre todas elas *vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras*.

Precisamente o medio urbano sobre o que se sustenta físicamente unha área metropolitana constitúe, como sinalou o autor precitado, a característica que as distingue netamente verbo das Comarcas, nas que predominaría un territorio rural<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> O art. 120 da lei galega define as áreas metropolitanas nos mesmos termos que o art. 43.2.; “As áreas metropolitanas son entidades locais integradas polos concellos onde existan grandes aglomeracións urbanas e cando entre os seus núcleos de poboación existan vinculacións económicas e sociais que fagan precisa a planificación conxunta e a coordinación de determinados servizos e obras”.

<sup>68</sup> MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos*, ...cit., p. 234.



Mais tamén, a teor do disposto no artigo. 43.2 da LRBRL, alén da existencia dese espazo urbano pluricomunitario, isto é, de áreas urbanas limítrofes ou contiguas entre sí, requírese tamén que existan vinculacións económicas e sociais entre elas<sup>69</sup>.

En consecuencia, a Lei, fronte a outros criterios que se utilizaran anteriormente, como o referido á densidade da poboación<sup>70</sup>, utiliza como criterio definidor, ou, se se quer, como presuposto habilitante para a conformación dunha área metropolitana, o da “vinculación económica e social”.

---

<sup>69</sup> O art. 74.1 da Lei 8/2010, de 23 de xuño, do rexime local da Comunitat Valenciana, define as áreas metropolitanas do seguinte xeito; “Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vínculos urbanísticos, económicos y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinadas obras y servicios”. En consecuencia, engade aos vínculos económicos e sociais os de carácter urbanístico.

<sup>70</sup> A análise dos criterios utilizados para determinar a existencia de áreas metropolitanas puede verse en FERIA TORIBIO, “Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España”, en *Boletín de la A.G.E.*, nº 38 (2004) pp. 85-99. Este autor pon de manifesto que foi a Oficina do Censo norteamericana a que desenvolveu de forma máis exhaustiva os criterios que debían seguirse para delimitar as áreas metropolitanas. Resulta interesante reproducir os seguintes párrafos do artigo citado: “el Censo de 1950 planteó ya una clara y única definición de área metropolitana basada en criterios objetivos y cuantificables. La denominación utilizada fue la de Área Metropolitana Estándar, que en los dos siguientes se cambió, para enfatizar su naturaleza y evitar equívocos, por la de Área Metropolitana Estadística Estándar. Junto a ellos se plantearon los criterios para delimitar tales unidades, que fueron de tres tipos: los referidos al tamaño mínimo de la ciudad central; los referidos al carácter metropolitano; y finalmente los referidos a la integración entre la ciudad central y los ámbitos contiguos. Tales criterios se mantuvieron, con pequeñas modificaciones, en los Censos de 1960 y 1970 y se pueden resumir brevemente. En relación al tamaño de la ciudad central, se siguió utilizando el umbral de 50.000 habitantes, aunque este se fue flexibilizando para incorporar unidades adyacentes. El carácter metropolitano se definió alternativamente bien por criterios de densidad de población, bien por dedicación no agraria de la población ocupada. Así, por ejemplo, en el Censo de 1950 se requería una densidad de población de al menos 150 habitantes por milla cuadrada o dos tercios de la población ocupada dedicada a actividades no agrarias. Algunos de estos umbrales fueron subiendo en sus valores, pero básicamente el marco de definición de lo que se entendía por carácter metropolitano permaneció intacto. Pero la gran aportación a los criterios de delimitación fue la incorporación de la variable de movilidad residencia/trabajo (commuting en inglés) para definir la integración metropolitana. En el Censo de 1950 también se utilizó la variable llamadas telefónicas, pero ésta se abandonó definitivamente a partir del siguiente, para dejar al anterior como el único con capacidad para evaluar los niveles de integración metropolitana. Y ello tiene una gran parte de fundamento porque la movilidad residencia/trabajo aún tanto su carácter material (el desplazamiento espacial) como porque refleja mejor que ningún otro la existencia de un mercado unitario de trabajo y residencia. Los umbrales que se utilizaron inicialmente fueron bien los de un 15% de la población ocupada que se desplace a la ciudad central, bien que un 25% de la población que trabaja en la unidad administrativa de base provenga de la ciudad central, a partir de los cuales se consideraba había ya integración metropolitana”.

Entre os criterios que determinan a existencia deses vínculos, seguindo a síntese de TOSCANO GIL<sup>71</sup>, pódense sinalar o referido á mobilidade residencia-traballo, é dicir, á existencia de desprazamentos por razóns de traballo e de residencia entre os núcleos limítrofes. Nas verbas do autor citado, “*sólo si el flujo es suficientemente significativo podrá entenderse que existe una interconexión entre los núcleos urbanos determinante de un hecho metropolitano, conformador de un espacio que pueda ser definido como área metropolitana*”<sup>72</sup>. Tamén, acanda o criterio anteriormente mencionado, cabe sinalar outros, tales como a mobilidade por razóns de lecer, relacións sociais, compras ou traslado a centros escolares, que permiten constatar a existencia a imbricación dun fenómeno metropolitano susceptible, en consecuencia, de conformarse xuridicamente como área metropolitana.

Alén das consideracións anteriores, a alínea 2 do art. 43 exige que esas vinculacións económicas e sociais *fagan necesaria a planificación conxunta e a coordinación de determinados servizos e obras*. Sobre este particular, convén pór de relevo as seguintes consideracións.

- En primeiro lugar, esa planificación e coodinación conxunta constitúe a xustificación primordial para a creación dunha área metropolitana; é esa “*virtualidade harmonizadora*”, utilizando os termos propostos por MARTIN MATEO, a que se pretende con este instrumento xurídico coa finalidade de “*corregir la dispersión de iniciativas, en un medio en el que el crecimiento urbano ha superado las antiguas compartimentaciones*”<sup>73</sup>.
- En segundo lugar, cabe puntualizar que malia a lei aludir á planificación ou coordinación conxunta de determinados servizo e obras, non determina cales haxan de ser, polo que corresponde ao lexislador autóxico tal determinación, como, polo demáis, se desprende do disposto na alínea 3 do art. 43. Dito sexa resumidamente, como ten salientado BARRERO RODRÍGUEZ, a planificación e a coordinación son os alicerces esenciais da acción metropolitana<sup>74</sup>.

b) A constitución das áreas metropolitanas.

Tal e como xa temos destacado, á marxe de consideracións sobre a remisión que realiza o artigo 43.1 LBRL aos respectivos Estatutos de Autonomía<sup>75</sup>,

---

<sup>71</sup> TOSCANO GIL, F., *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas, ...cit.*, pp. 50 e ss.

<sup>72</sup> TOSCANO GIL, F., *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas, ...cit.*, p. 53.

<sup>73</sup> MARTIN MATEO, R., *Entes locales complejos, ... cit.*, p. 234.

<sup>74</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *Las áreas metropolitanas, ... cit.*, p. 157.

<sup>75</sup> A atribución de competencia lexislativa en materia de réxime local é base suficiente para a creación dunha área metropolitana (cfr. ALONSO MAS, m<sup>a</sup> J., *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, (Coord. Domingo Zaballo) Thomson-Civitas, Madrid 2003, p. 705.

practicamente toda a configuración da área metropolitana queda nas mans do lexislador autonómico. A el lle corresponde a súa creación. Como puxo de relevo MORILLO-VELARDE, a reseva de Lei para a creación, modificación ou supresión dunha área metropolitana que impón o lexislador básico “*tiene pleno sentido, pues enlaza con lo más específico de la naturaleza de estas Administraciones Públicas*”<sup>76</sup>.

Neste contexto, quizá non estexa de mais apuntar algunhas consideracións que foron destacadas pola doutrina máis localizada sobre o alcance que debe darse á Lei de creación á que se refire o mentado artigo 43.1<sup>77</sup>.

Cabería entender, en principio, que o artigo 43.1 pode aludir tanto a unha lei singular para a creación de cada área metropolitana, como a unha lei xeral autonómica, que se constituiría como lei habilitante da creación de cada área.

A este propósito, a doutrina –por todos, BARRERO RODRIGUEZ– entende que a creación de cada área metropolitana exige unha lei de carácter singular, unha lei ad hoc, o que, polo demáis, non impede que unha lei de alcance xeral –sustancialmente a referida ao rexime local– estableza regulacións xenéricas arredor das áreas metropolitanas. Isto, obviamente, non sería atranco para que o lexislador autonómico modificar esa regulación legal por medio da lei específica de creación dunha área metropolitana, tal e como se ten producido, de feito, na nosa Comunidade Autónoma <sup>78</sup>.

En definitiva, tal e como polo demáis, puxo de manifesto no seu momento no Informe da Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia sobre o Anteproxecto de Lei

---

<sup>76</sup> MORILLO-VELARDE, J.I., “Áreas Metropolitanas”, en *Diccionario de Derecho Administrativo*, (Dir. Muñoz Machado) Iustel, Madrid 2005, Tomo I, p. 239.

<sup>77</sup> Sobre este particular, vid in extenso; BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *Las áreas metropolitanas, ... cit.*, p. 212 y 213. También ALONSO MAS, M<sup>a</sup> J., *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local, ...cit.*, pp. 704 y ss.

<sup>78</sup> No exercicio da súa competencia estatutaria de desenvolvemento do dereito local básico, o lexislador galego aprobou a Lei 5/1997, da Administración Local de Galicia. No seu Título III, esta Lei prevía unha regulación xeral da creación, órganos de goberno, facenda e competencias das áreas metropolitanas galegas (artigos 120 a 134). Porén, esta regulación foi derogada pola disposición derogatoria da Lei 4/2012, de creación da área metropolitana de Vigo, que suprime expresamente os artigos 123 a 134, isto é, os recollidos na Sección 2.<sup>a</sup> do Capítulo I do Título III da Lei, intitulado “Da organización e funcionamento da área metropolitana”; na Sección 3.<sup>a</sup> do mesmo Capítulo, “Das competencias das áreas metropolitanas”, e na Sección 4.<sup>a</sup>, “Da Facenda das áreas metropolitanas”. A razón desta derogación, que xa figuraba prevista no texto do Anteproxecto elaborado na Xunta de Galicia, fundouse na conveniencia de permitir que fosen as leis de creación de cada área metropolitana as que decidisen a fórmula organizativa que, respectando a parca regulación básica, establecesen o réxime de funcionamento concreto. Sucede así que, en Dereito galego, é a lei de creación de cada área a fonte que completa as regras do Dereito básico estatal e, xa que logo, permite a adopción de decisións singulares.

da Área metropolitana de Vigo, do art. 43 da LRBRL non se desprende a necesidade dun sistema de dupla lei, xeral e específica de creación da área.

Polo tanto, sen prexuízo da existencia dunha lei de carácter xeral, o art. 43. 1 exige unha lei *ad hoc* para a constitución de áreas metropolitanas. A propia singularidade de cada área metropolitana, a exigencia de que tal lei incorpore determinados contidos referidos á área que se quer constituir –alínea 3 do art. 43- avala tal solución.

Polo que atinxe ao específico procedemento de tramitación da lei correspondente, o art. 43.1 apenas alude á necesidade de audiencia previa da Administración do Estado, dos Concellos e das Deputacións afectadas. Neste particular punto cómpre sinalar que, fronte ao disposto no artigo 42.2 en relación ás Comarcas, o artigo 43 non contempla a posibilidade de que a iniciativa como tal parta dos concellos afectados. Porén, verbo desta cuestión, xa analizada no primeiro Informe elaborado por esta equipa de traballo, cabe reiterar que se ben o art. 122 da LALGA admite que a iniciativa para a creación da área metropolitana poda partir dos concellos interesados, isto non substitúe o procedemento formal de elaboración do anteproxecto de ley, que corresponder á Consellaría competente da Xunta de Galicia; ao Goberno galego, titular da iniciativa estricita, e despois ao Parlamento galego, como titular da potestade legislativa.

Sentadas as anteriores consideracións, cabe agora realizar algunhas puntualizacións respecto da necesidade de dar audiencia á Administración do Estado, Concellos e Deputacións afectadas.

A este respecto, como xa vai dito, o artigo 43.1 LBRRL límitase a establecer a necesidade de dar audiencia previa ás Administracións sinaladas<sup>79</sup>. Polo que se refire ao momento procedimental no que cumpre solicitarse tales informes, para ALONSO MAS deberán solicitarse ben durante a tramitación do anteproxecto, ben unha vez aprobado éste. Pola súa parte, MARTIN MATEO considera que o trámite de audiencia deberá darse unha vez aprobado o Anteproxecto. De maneira máis precisa, BARRERO RODRÍGUEZ considera que o trámite de audiencia previsto no art. 43.1 “*vendría a actuar a modo de llave que abre la puerta de la correspondiente fase legislativa*”, polo que non constitúe un trámite do procedemento legislativo para elaborar a correspondente lei de creación.

En consecuencia, o trámite de audiencia ao que alude o referido artigo 43.1 LBRRL debería sustanciarse na fase prelexislativa e, polo tanto, serían de aplicación, sinala a autora citada, as normas propias do procedemento administrativo<sup>80</sup>. Polo que se refire a este concreto trámite cabe sinalar, como

---

<sup>79</sup> ALONSO MAS, M.J., *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local..cit.*, p. 707. Por su parte, MARTIN MATEO, R., *Entes locales complejos... cit.*, p. 235.

<sup>80</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *Las áreas metropolitanas,... cit.*, Pp. 217 y 218.





experiencia concreta, que na tramitación da Lei por medio da cal se creou a área metropolitana de Vigo, este trámite de audiencia previsto na LBLR sustanciouse precisamente nesa fase que se podería denominar prelexislativa, e á vista do Anteproxecto de lei.

Neste punto convén ter en conta as consideracións de BARRERO RODRÍGUEZ arredor do contido que debe darse a este trámite. Para esta autora, o problema que eventualmente pode suscitarse é o relativo ás consecuencias que puderan derivarse da oposición, reflectida na audiencia correspondente, dos municipios afectados.

A este respecto, aínda que a doutrina de maneira maioritaria entende que unha eventual oposición non impediría a constitución del área –o propio teor do art. 43 así parece corroboralo–, a autora citada considera que *“el valor de esa audiencia –en lo que hace a Municipios y Provincias- debe venir dado, en cada caso, por el contenido competencial que se prevea conferir a la nueva Entidad. En otros términos, es la forma en la que la Administración metropolitana vaya a incidir sobre los núcleos competenciales locales el dato desde el que debe sustentarse una u otra posición [de tal forma que] en los supuestos en los que se prevea un trasvase en favor del Area metropolitana de alguna de las facultades que integran el núcleo mínimo e irreductible de la autonomía local, la conformidad de esas Administraciones deviene absolutamente imprescindible”*<sup>81</sup>.

No entanto, na nosa opinión non é este o plantexamento que se desprende do contido do artigo 43 da LBRL. Do seu contexto xeral pódese constatar que a finalidade das áreas metropolitanas responde a uns obxectivos específicos: a planificación conxunta e a coordinación de determinadas obras e servizos, correspondendo á lei de creación a determinación dos servizos e obras de prestación ou realización metropolitana.

Sendo isto así, correspondendo, ademáis, ao lexislador autonómico a facultade de crear –ou, de ser o caso, modificar ou suprimir– áreas metropolitanas, dacordo cos requisitos establecidos no art. 43, resulta de difícil encaixe legal a postura defendida pola autora citada. Desde a perspectiva das competencias que podan asumir as áreas metropolitanas, convén traer a colación a postura defendida por Germán VALENCIA MARTÍN, para quen *“la creación de una área metropolitana ha de tener ciertos límites en el orden competencial, derivados del respeto a la autonomía municipal [STC 214/1989, FJ 4b), en general para todas las entidades no necesarias], peros su concreción a partir de los establecidos por la Ley para las comarcas no me parece ineludible, pues tampoco resulta*

---

<sup>81</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *Las áreas metropolitanas,...* cit., p. 215-217 y pp. 126 y ss. Na opinión da autora citada, parecen defender tamén esta postura MARTÍN MATEO, R. e ALLENDE LANDA, J. en; *El área metropolitana de Alicante: un reto de futuro*, Universidad de Alicante, 1986, p.160. No entanto, o primeiro dos autores citados, na súa monografía *Entes locales complejos*, p. 235, á que xa fixemos referencia neste Informe, entende que o informe que se emita ao abeiro do disposto no art. 43.1 *“será naturalmente no vinculante”*.

*incontestable la analogía entre ambos tipos de entidades, ni creo desde luego – continua el autor citado- que pueda hacerse excluyendo a la áreas metropolitanas de las tareas de gestión, pues ello simplemente va en contra de lo dispuesto por la Ley (art. 43.3 in fine LRBRL)”<sup>82</sup>.*

c) Sobre o contido da Lei de creación da área metropolitana.

O art. 43 da LRBRL, desde a perspectiva do alto grao de interiorización autonómica das áreas metropolitanas, establece uns mínimos requisitos ao contido que deba ter a lei de creación da área de que se trate. Basicamente, que a lei de creación determine os órganos de goberno e administración da área, nos que han de estar representados todos os concellos integrados na mesma.

A Lei unicamente exige que nos devanditos órganos estean representados todos os Municipios que integren a área metropolitana. Mais non indica o grao de representación que poda ostentar cada concello. Pola súa vez, o art. 43.3 exige que o rexime de funcionamento garanta a participación de todos os concellos na toma de decisións. Polo tanto, seguindo ese criterio aberto para a configuración das áreas metropolitanas que se reflicte no art. 43 da LRBRL, a concreción destes aspectos correspóndelle ao lexislador autonómico.

Así, e sen prexuízo das previsións recollidas na Lei 4/2012, do 12 de abril, da Área Metropolitana de Vigo, no que se refire ao goberno e organización da área –modificada, como é sabido, pola Lei 14/2016, do 27 de xullo<sup>83</sup>-, a Lei 8/2010, do 23 de xuño, de Réxime local da Comunidade Valenciana, na que se integran

---

<sup>82</sup> VALENCIA MARTIN, G., *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.. cit.*, pp. 353 y ss. Para este autor, “*cabría decir, como en el caso de las mancomunidades [...], que las áreas metropolitanas no podrán asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios*” (p. 354, por nota). Neste contexto convén lembrar que o art. 133.1 da LALGA, derogado pola Lei 4/2012, do 12 de abril, da Área Metropolitana de Vigo, dispuña que “o obxecto da área metropolitana será determinado e non poderá incluír todas as competencias dos concellos que a integren”. O art.121.3, que segue vixente, dispón que “*en ningún caso a creación dunha área metropolitana pode supor a perda de competencias dos concellos integrados que lles fagan perder a súa condición de tales*”

<sup>83</sup> Que os aspectos referidos ao goberno da área son unha das cuestións máis conflitivas no que se refire á configuración das áreas metropolitanas reflíctese nidiamente na propia modificación feita pola lei de 2016, en cuxa Exposición de Motivos declárase que “*polo que atinxe ao modelo de gobernanza, o cambio fundamental é a adopción dun sistema de voto ponderado na Xunta de Goberno Metropolitana, o cal se traduce en que o peso na toma de decisións neste órgano por parte de cada alcalde ou alcaldesa será correlativo ao peso poblacional do concello respectivo. Como mecanismo corrector que evite eventuais abusos de poder por parte dos concellos máis poboados, exíxese de modo complementario que os acordos da Xunta de Goberno deberán ser adoptados co voto favorable de, polo menos, os alcaldes ou alcaldesas de catro concellos*”.



as previsións da Lei 2/2001, do 11 de maio, de creación e xestión de áreas metropolitanas na Comunidade Valenciana, que derroga, tras prever no seu art. 77 que a organización das entidades metropolitanas da Comunidade estará constituída pola Asamblea, a Presidencia<sup>84</sup> e a Comisión de Goberno<sup>85</sup>, dispón o seguinte:

**Artículo 78. La Asamblea.**

*1. La Asamblea es el órgano superior de gobierno de la entidad metropolitana y, en su plenario, estarán representados todos los municipios que integran ésta.*

*2. La Asamblea estará formada por una persona en representación de cada municipio o su suplente, elegidos ambos por el Pleno del Ayuntamiento de entre sus miembros.*

*Cada uno de los representantes, o su suplente en ausencia del primero, ostentará un número de votos ponderados que garantice la participación de todos los municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos.*

*Dicha ponderación vendrá determinada por la atribución al representante de cada municipio, o en su ausencia a su suplente, de un voto, además de un voto por cada tramo completo de diez mil habitantes del total de su población. En todo caso, se imputará un voto a cada representante de los municipios con una población inferior a los diez mil habitantes.*

*3. El número de habitantes que servirá de base para la aplicación del apartado anterior será el de la población de derecho de los municipios que se haya tomado como referencia en las elecciones municipales inmediatamente precedentes a la constitución de la Asamblea.*

Pola súa parte, a Lei 31/2010, do 3 de agosto, da Área Metropolitana de Barcelona, tras dispor no seu art. 4.1 que o goberno e administración da Área Metropolitana de Barcelona corresponden ao Consello Metropolitano, o presidente ou presidenta, á Xunta de Goberno<sup>86</sup>, e á Comisión Especial de

---

<sup>84</sup> A teor do disposto no art. 80 alínea 1, “la Presidencia de la entidad metropolitana es el órgano de gobierno unipersonal del ente y será elegido por la Asamblea de entre sus miembros, por mayoría cualificada de dos tercios en la primera vuelta o por mayoría absoluta en la segunda vuelta, referidas ambas mayorías al número de votos ponderados que correspondan a cada uno de sus miembros, según lo dispuesto en el presente título”.

<sup>85</sup> Segundo o previsto no art. 81.2 na Comisión de Goberno, os vocais serán oito membros da Asemblea, elixidos pola mesma de forma que se designe alomenos un representante de cada uno dos seguintes tramos de poboación: Concellos de até 10.000 habitantes. Concellos de 10.001 a 20.000 habitantes. Concellos de 20.001 a 100.000 habitantes. Concellos de máis de 100.000 habitantes.

<sup>86</sup> A teor do disposto no art. 4.3. “la Junta de Gobierno es el órgano que asiste al presidente o presidenta del Área Metropolitana en el ejercicio de sus atribuciones. Está integrada por el presidente o presidenta del Área Metropolitana y un número de consejeros metropolitanos

Centas<sup>87</sup>, polo que se refire á composición do Consello Metropolitano dispón no seu art. 6 que

*“1. Los alcaldes de los municipios del Área Metropolitana de Barcelona son miembros natos del Consejo Metropolitano. Esta condición es indelegable, salvo que la delegación se haga de forma general y por un tiempo indefinido.*

*2. La representación de cada uno de los municipios en el Consejo Metropolitano es la siguiente:*

*a) El municipio de Barcelona, veinticinco miembros.*

*b) Los municipios de más de cien mil habitantes, cuatro miembros.*

*c) Los municipios de entre setenta y cinco mil habitantes y cien mil habitantes, tres miembros.*

*d) Los municipios de entre veinte mil habitantes y setenta y cinco mil habitantes, dos miembros.*

*e) Los municipios de menos de veinte mil habitantes, un miembro.*

*3. La representación de los municipios establecida por el apartado 2 incluye el alcalde o alcaldesa como miembro nato.*

*4. El número de habitantes de cada municipio, al efecto de llevar a cabo la distribución de consejeros establecida por el apartado 2, ha de ser el que se haya tenido en cuenta en las elecciones municipales de las que resulte la constitución del Consejo Metropolitano.*

*5. Los consejeros metropolitanos que no son miembros natos, así como los sustitutos que cubren las vacantes eventuales, son elegidos por el Pleno del ayuntamiento de cada municipio de entre sus concejales.*

---

*nombrados por el presidente o presidenta a propuesta del Consejo Metropolitano, que en ningún caso puede superar el tercio de los miembros de derecho del Consejo. Además de la función de asistencia al presidente o presidenta, la Junta de Gobierno tiene las demás funciones delegadas por otros órganos metropolitanos y las que se le atribuyen por ley”.*

<sup>87</sup> De conformidade co disposto na alínea 2 do art. 4, “la organización básica determinada por el apartado 1 puede complementarse por acuerdo del Consejo Metropolitano o bien mediante el Reglamento orgánico del que se dote el Área Metropolitana de Barcelona”. Pola súa parte, o art 4.4. establece que “el acuerdo del Consejo Metropolitano o, si procede, el Reglamento orgánico pueden establecer y regular, como órgano de administración, la gerencia, y determinar las competencias que se le atribuyen y delegan. Asimismo, la presidencia puede delegar en la gerencia sus competencias según establece el artículo 11.5”. O art. 4.5. prevé a creación dun Consello de Alcaldes.



6. *A los consejeros metropolitanos les es de aplicación el estatuto de los miembros de las corporaciones locales establecido por la legislación de régimen local.*

7. *La duración del mandato del Consejo Metropolitano y de los miembros que lo componen es la misma que la de los ayuntamientos.*

8. *La pérdida de la condición de concejal o concejala hace perder también la condición de consejero metropolitano o consejera metropolitana”.*

En definitiva, no marco do art. 43 de la LRBRL é posible artellar distintas fórmulas de representación e participación dos Concellos integrados.

No caso da Comunitat Valenciana, a propia configuración das áreas metropolitanas, prevista agora na súa Lei de Réxime Local<sup>88</sup>, que poderán ter carácter sectorial, pode ser a razón pola que se adopta o sistema previsto no art.

---

<sup>88</sup> Segundo dispón o art. 75.1. da Lei, “*la Generalitat podrá crear, modificar o suprimir entidades metropolitanas, que podrán tener carácter sectorial cuando así lo requiera la prestación de un determinado servicio público, ajustándose para ello a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*”. Estas configúranse no art. 74 como “*entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vínculos urbanísticos, económicos y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinadas obras y servicios*”. Por medio da Disposición adicional primeira da Lei 2/2001, do 11 de maio, de creación e xestión de áreas metropolitanas na Comunidade Valenciana, creouse a Entidade Metropolitana de Servicios Hidráulicos na área territorial integrada polos concellos de Alaquàs, Albal, Albalat dels Sorells, Alboraya, Albuixech, Alcàsser, Aldaia, Alfafar, Alfara del Patriarca, Almàssera, Benetússer, Beniparrell, Bonrepòs i Mirambell, Burjassot, Catarroja, Emperador, Foios, Godella, Lugar Nuevo de la Corona, Manises, Massalfassar, Massamagrell, Massanassa, Meliana, Mislata, Moncada, Museros, Paiporta, Paterna, Picanya, Picassent, la Pobla de Farnals, Puçol, Puig, Quart de Poblet, Rafelbuñol, Rocafort, San Antonio de Benagéber, Sedaví, Silla, Tavernes Blanques, Torrent, Valencia, Vinalesa y Xirivella. A esta entidade metropolitana atribúeselle a competencia do servizo de auga en alta, a produción e subministración até o punto de distribución municipal. E por medio da Disposición adicional segunda da Lei créase a Entidade Metropolitana para o Tratamento de Residuos na área territorial integrada polos concellos de Alaquàs, Albal, Albalat dels Sorells, Alboraya, Albuixech, Alcàsser, Aldaia, Alfafar, Alfara del Patriarca, Almàssera, Benetússer, Beniparrell, Bonrepòs i Mirambell, Burjassot, Catarroja, Emperador, Foios, Godella, Lugar Nuevo de la Corona, Manises, Massalfassar, Massamagrell, Massanassa, Meliana, Mislata, Moncada, Museros, Paiporta, Paterna, Picanya, Picassent, la Pobla de Farnals, Puçol, Puig, Quart de Poblet, Rafelbuñol, Rocafort, San Antonio de Benagéber, Sedaví, Silla, Tavernes Blanques, Torrent, Valencia, Vinalesa y Xirivella. Esta entidade asume a prestación dos servizos de valoración e eliminación de residuos urbanos. Se ben a Lei 2/2001 foi derogada pola Lei de Réxime Local, sen embargo a Disposición adicional única desta última mantén a vixencia de ambas as entidades metropolitanas.

78<sup>89</sup>. De feito, fronte ao previsto na lei galega 4/2012<sup>90</sup> e a catalana, en cambio a Lei de Réxime local da Comunidade Valenciana non parece atribuírlles unha natureza territorial<sup>91</sup>.

Será, pois, o lexislador autonómico quen, no marco dos requisitos mínimos establecidos no art. 43.3, deba establecer os órganos de goberno e administración de cada área, así como o seu rexime de funcionamento. Neste sentido pode servir de referencia o criterio destacado por BARRERO RODRÍGUEZ a respecto da conformación da organización da área de que se trate, que deberá estar condicionada polo ámbito competencial que se atribúa á área metropolitana. Para esta autora, *“el logro de sus objetivos pasa, en buena parte, por unos esquemas organizativos acorde a las necesidades del espacio y a las pautas de funcionamiento de las Administraciones públicas ya existentes”*<sup>92</sup>.

Polo que fai ás competencias que poden asumir as áreas metropolitanas, o art. 43.3 limitase a sinalar que a Lei de creación deberá determinar *“os servizos e obras de prestación ou realización metropolitana e o procedemento para a súa execución”*. Para TOSCANO GIL, *“debe subrayarse positivamente que con esta formulación legal se supera definitivamente la perspectiva sesgada hacia el urbanismo que ha tenido tradicionalmente en nuestra historia la regulación de las entidades metropolitanas, sin perjuicio de que el urbanismo siga siendo una función importante de las mismas, pero no la única”*<sup>93</sup>. Ao non concretar nada máis o lexislador básico, deberá ser o lexislador autonómico o que deba establecer as competencias que lle corresponda asumir á área metropolitana. Por decilo nas palabras de BARRERO RODRÍGUEZ: non hai un *“modelo competencial único”*<sup>94</sup>.

Ora ben, sexan cales sexan as competencias que se atribúan á área metropolitana, o certo é que, tal e como se apunta na Exposición de Motivos da Lei 4/2012, a Área Metropolitana de Vigo, *“está chamada a servir de modelo para*

---

<sup>89</sup> Sobre a polémica arredor do sistema establecido na lexislación valenciana que agora adopta o sistema previsto na regulación orixinaria do Consell Metropolità de l'Horta, pode verse VALENCIA MARTIN, G., *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, ...cit.*, p. 376.

<sup>90</sup> De conformidade coa redacción dada á alínea 2 do artigo 2 da Lei 5/1997 pola Lei 4/2102, “as áreas metropolitanas terán a consideración de entidades locais supramunicipais de carácter territorial”. Na versión orixinaria do precepto configurábanse como entidades locais non territoriais.

<sup>91</sup> Ao respecto, pode verse, VALENCIA MARTIN, G., *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, ...cit.*, p. 373.

<sup>92</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *Las áreas metropolitanas, ... cit.*, pp. 226 y 227.

<sup>93</sup> TOSCANO GIL, F., “Las áreas metopolitanas en el Derecho español; modelos vigentes e incidencia de la crisis económica”, en *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, Nº. 2, 2015, p. 387.

<sup>94</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *Las áreas metropolitanas, ... cit.*, p. 89.



*unha nova organización da estrutura administrativa local, que evite duplicidades e mellore a coordinación entre as administracións existentes. A necesaria coordinación entre a Xunta de Galicia, a Deputación de Pontevedra e os concellos ten a súa materialización na área metropolitana, de xeito que se racionalicen os gastos e se eviten duplicidades orzamentarias. A mejora da calidade dos servizos que reciben os cidadáns, sen que isto supoña novos tributos, é o motor que impulsa a elaboración da presente lei*<sup>95</sup>.

#### *4.4.2. As áreas metropolitanas na Lei 5/1997, do 22 de xullo, da Administración local de Galicia (LALGA).*

A Lei 5/1997 regulaba, dun xeito certamente exhaustivo, as distintas cuestións relativas ás áreas metropolitanas nos arts. 120 a 134, dentro do capítulo I do Título III da Lei.

Nestes artigos configurábase con vocación de xeralidade o rexime de organización e funcionamento das áreas metropolitanas, ben como as competencias que poderían asumir<sup>96</sup>. Xa que logo, establecíase un sistema que se podería cualificar de “dupla Lei”: a Lei xeral, neste caso a LALGA e, de ser o caso, a lei singular de creación da área metropolitana correspondente.

Porén, a Lei 4/2012, de 12 de abril, cualificou as áreas metropolitanas como entidades locais supramunicipais de carácter territorial, e derogou os arts. 123 a 134 da LALGA, isto é, os referidos á organización e funcionamento da área. Seguen vixentes, sen embargo, os artigos 120, 121 e 122:

---

<sup>95</sup> Así e todo, convén lembrar neste punto a cláusula de salvagarda do artigo 121.3. da LALGA, en virtude da cal “en caso ningún a creación dunha área metropolitana pode supor a perda de competencias dos concellos integrados que lles fagan perder a súa condición de tais”.

<sup>96</sup> O art. 133 dispuña o que segue: “1. O obxecto da área metropolitana será determinado e non poderá incluír todas as competencias dos concellos que a integren. 2. Corresponderá á Lei de creación da área metropolitana especificar as súas competencias. Poderán corresponderlle, entre outras, as seguintes: a) A coordinación da planificación urbanística municipal e a xestión urbanística en ámbitos supramunicipais. b) A prestación daqueles servizos públicos respecto aos cais as áreas metropolitanas se convirten no espazo máis axeitado, así: a planificación hidrolóxica e a aducción e redes de abastecemento de auga en alta. Os mercados centrais de abastecemento e lonxas de peixe e a regulación e autorización das grandes superficies comerciais. A coordinación dos transportes de viaxeiros e a súa infraestrutura. A ordenación do tráfico de vehículos nas vías urbanas que afecten a varios concellos. A prevención e extinción de incendios. O tratamento do lixo e o control dos verquidos, sen prexuízo da competencia autonómica na materia”.

#### *Artigo 120*

*As áreas metropolitanas son entidades locais integradas polos municipios onde existan grandes aglomeracións urbanas e cando entre os seus núcleos de poboación haxa vinculacións económicas e sociais que fagan precisa a planificación conxunta e a coordinación de determinados servicios e obras.*

#### *Artigo 121*

*1. Por lei do Parlamento de Galicia poderanse crear, modificar ou suprimir áreas metropolitanas.*

*2. Correspóndelle á lei de creación determinar os órganos de goberno e administración, o réxime económico e de funcionamento, os servicios que debe prestar e as obras que debe realizar a área metropolitana, así como as potestades que se lle atribúan e a xusta distribución de cargas entre os concellos que a integran.*

*3. En ningún caso a creación dunha área metropolitana pode supoñer a perda de competencias dos municipios integrados que lles fagan perder a súa condición de tales.*

#### *Artigo 122*

*1. A iniciativa para a creación da área metropolitana poderá partir dos municipios interesados, e, neste caso, requirirase acordo adoptado co voto favorable da maioría absoluta do número legal de membros de cada Corporación.*

*2. Adoptados os acordos elevaránselle ó conselleiro competente en materia de réxime local, quen examinará a regularidade do procedemento observado.*

En consecuencia, coa Lei de creación da Área Metropolitana de Vigo, que deixou practicamente baleira de contido a regulación das áreas metropolitanas recollida na Lei 5/1997, coa excepción dos anteriores preceptos que recollen, en termos xerais, o disposto polo artigo 43 LBRL, e coa excepción da previsión do art. 122 verbo da iniciativa dos concellos interesados, pode afirmarse que o lexislador galego optou por un sistema de lei singular para cada área.

#### *4.4.3. As experiencias metropolitanas en España: recapitulación*

Nas páxinas precedentes fíxose referencia ás Leis autonómicas –certamente escasas– que, con distinto alcance, teñen regulado e constituído áreas metropolitanas. Alén da Comunidade Autónoma de Galicia, unicamente en Cataluña y Valencia se teñen posto en marcha experiencias metropolitanas, malia que cun alcance diverso.

Así, en Cataluña, a Lei 31/2010, de 3 de agosto, creou a Área Metropolitana de Barcelona, como “ente local supramunicipal de carácter territorial integrado por los municipios de la conurbación de Barcelona a los que se refiere el artículo 2,



*entre los que hay vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación de políticas públicas y la implantación de servicios de forma conjunta*” (art. 1.2). Esta Lei supón un fito dunha experiencia metropolitana que poderíamos cualificar de extensa. A Lei de 2010 ten o seu precedente na Lei 7/1987, de 4 de abril, pola que se establecen e regulan actuacións públicas especiais na «conurbación» de Barcelona e nas comarcas comprendidas dentro da súa zona de influencia directa. Esta Lei extinguiu a Entidade Municipal Metropolitana de Barcelona creada polo Decreto-Lei 5/1974 do 24 de agosto, para establecer un novo modelo metropolitano.

A Lei 7/1987, de 4 de abril creou dúas entidades metropolitanas de carácter non territorial, para os servizos de transporte público de viaxeiros e para os servizos hidráulicos e tratamento de residuos. A devandita Lei ergueu numerosas críticas na medida en que, nas palabras de MARTÍN MATEO, a Lei de 1987 non creou en realidade entidades metropolitanas tal e como as conformou o lexislador básico<sup>97</sup>.

A Lei 31/2010, de 3 de agosto, xa modificada posteriormente en algúns aspectos, opta, como ya se indicou, por un modelo de área metropolitana de natureza territorial. Este carácter maniféstase, polo demáis, nas competencias que se lle atribúe<sup>98</sup>.

Polo que se atinxe ás áreas metropolitanas de Valencia, a nota que cumpre resaltar a súa configuración pola lexislacion valenciana –basicamente a Lei 8/2010, do 23 de xuño, do Réxime local da Comunidade Valenciana– segue un modelo diferente. Neste caso, na medida en que non se configuran de xeito expreso como entidades de natureza territorial, parece que seguen o modelo da Administración metropolitana de carácter institucional, tal e como ten destacado TOSCANO GIL<sup>99</sup>.

As sucesivas modificacións realizadas nas distintas leis que, de xeito singular, configuraron áreas metropolitanas, así como a escasa aplicación na práctica deste instrumento legal, permiten afirmar que a experiencia metropolitana en España non ten sido todo o extensa e satisfactoria que pudiera pensarse nun primeiro momento.

---

<sup>97</sup> Las críticas a la Ley de 1987 pueden verse en MARTIN MATEO, R., *Entes locales complejos...*, pp. 241 y ss. También en BARRERO RODRÍGUEZ, M C., (*Las áreas metropolitanas...*, pp. 273 y ss) para quien la Ley de 1987 estableció un sistema metropolitano contrario precisamente a la finalidad a la que deben responder las áreas metropolitanas, esto es, la de ordenar el espacio metropolitano de manera racional y eficaz.

<sup>98</sup> Cfr. TOSCANO GIL, F., “Las áreas metopolitanas en el Derecho español; modelos vigentes e incidencia de la crisis económica”,...*cit.*, p.395.

<sup>99</sup> TOSCANO GIL, F., “Las áreas metopolitanas en el Derecho español; modelos vigentes e incidencia de la crisis económica”,...*cit.*, p. 398.

## 5. O GOBERNO METROPOLITANO: PROPOSTAS PARA A ORGANIZACIÓN E FUNCIONAMENTO DA AMAC

### 5.1. Cuestións xerais

Unha vez exposto o marco xurídico da lei de creación dunha área metropolitana, no presente apartado discutiremos as opcións existentes en materia de réxime de organización e funcionamento da futura Área Metropolitana da Coruña (en diante, AMAC). Como xa se puxo de manifesto, existen en este campo unha variada gama de posibilidades, se ben todas han de respectar unha serie de límites formais e sustantivos.

Tales normas de organización e funcionamento deberán trasladar unhas regras propias de adopción de acordos no seo da AMAC que se correspondan co novo modelo democrático de autonomía local acorde coa dimensión do ente que nace. A AMAC non pode concibirse como mero agregado de concellos, xustaposición de entidades preexistentes que adoptan acordos polo mesmo procedemento con que antes podían colaborar, é dicir, trasladando, sen máis, un modelo que está baseado na autonomía **separada** dos actuais Concellos e que, xa que logo, requiría –require aínda– acordos plenarios en cada un deles e unanimidade entre todos.

A constitución dunha área metropolitana supón a aparición dun axente novo no espazo político-administrativo, diferente e de maior dimensión que a súas partes; unha nova entidade local dotada de personalidade xurídica propia, diferente da dos Concellos que a conforman e compatíbel coa subsistencia destes, pero independente destes. E, tamén, un espazo novo de decisión política, o que marca unha notábel diferenza coas fórmulas ensaiadas até o momento na contorna da Coruña, fórmulas de cooperación e relación entre entidades locais como a Mancomunidade, o Consorcio das Mariñas ou a relación provedor/cliente entre empresas públicas titularidade do Concello de A Coruña e outros Concellos.

A posta en marcha da AMAC suporá unha transformación que se percibirá na prestación unificada de servizos, pero esa circunstancia será a consecuencia de actividades que arrincarán moito antes, coa decisión política metropolitana, unha nova forma de Goberno Local, unha nova fórmula de organización territorial ao servizo do autogoberno local.

Ás grandes potencialidades que isto supón correspóndelles tamén un grande risco: que posicionamentos políticos conxunturais acaben imposibilitando a funcionalidade do instrumento, con independencia do sentido desas posturas ou mesmo da lexitimidade da súa adopción.



A escaseza da institucionalización metropolitana en España<sup>100</sup> ten moito a ver, precisamente, coa dinámica de relación entre actores políticos, que poden ter a tentación de concibir unha Área Metropolitana como instrumento de enfrontamento partidario antes que como nova realidade política local. É evidente que a natureza das áreas metropolitanas convérteas nun novo foro político. Mais a chave do éxito desta fórmula pasa, en calquera caso, por que quen, por ter representación municipal, acade postos de decisión nas estruturas da Área, sexa consciente da natureza e equilibrios característicos do modelo que se propón construír.

Neste sentido, cumpre lembrar que a aparición da área, con non supor a desaparición da organización municipal dos Concellos que a comporán, nin a da Deputación da Provincia en que estes se encontran, si mudará a forma de materializar políticas públicas locais no seu territorio. Isto é o primeiro que deberá terse en conta á hora de regular a estrutura da nova área e a forma en que deberá adoptar acordos: que as políticas públicas locais, nos ámbitos en que a lei confira competencia á AMAC, non se executarán do mesmo modo en que o fixeron até agora, desde o seu primeiro deseño até o acto de materialización máis concreto imaxinábel. En todos os terreos nos que a futura lei da AMAC lle confira competencias, ningún dos actos de execución competencial terán a mesma orixe, nin a mesma transcendencia.

Para evitar que ese risco, consubstancial á fórmula metropolitana de Goberno local, dificulte ou mesmo impida a funcionalidade da AMAC, é preciso que se materialicen dúas premisas.

- Unha primeira é a estrutura da AMAC, que virá dada polas normas de organización e funcionamento que aquí se exporán.
- A segunda é a consciencia e a vontade de todos os axentes codecisores da AMAC de, tendo interiorizado a súa natureza, adaptar a súa acción política, democrática e lexítima, á nova realidade e a súa dimensión. Unha sorte de *Bundestreue* (lealdade federal, na expresión xermana) especificamente aplicable ao ámbito local.

Do primeiro pode encargarse este informe. Do segundo só as persoas concretas que no seu día integraren os órganos de goberno da AMAC e, tamén, e moi principalmente, o Goberno e Administración da Xunta de Galicia, pois sen o

---

<sup>100</sup> Como é ben coñecido e se abundará no texto, a día de hoxe só están constituídas como Áreas Metropolitanas en sentido xurídico as de Barcelona e Vigo, con desenvolvementos ben diferentes. Existen numerosas fórmulas colaborativas de prestación de servizos locais ou de extensión a outros Municipios dos servizos que dependen da cidade central dunha Área, que responden a diversas realidades metropolitanas (Madrid, Bilbao, Valencia, Bahía de Cádiz...), pero todas elas fuxiron da institucionalización de Áreas Metropolitanas consonte á lexislación básica estatal e ás normas de desenvolvemento aprobadas polas Comunidades Autónomas, mesmo desfacendo, como no caso da Área de L'Horta, a previa estrutura xurídica.

concurso da súa vontade unha AMAC funcional, eficiente e eficaz devirá imposíbel. Pero ambas as dúas premisas son necesarias para que a AMAC se converta na organización de éxito que pode ser, pois, como lembrara Karl Popper, as institucións son como as fortalezas, deben estar ben construídas e propiamente fornecidas de xente.

A chave das normas de organización e funcionamento da AMAC é a identificación de que forma de adopción de acordos traduce mellor esa nova dimensión da acción pública local que se constitúe, que peso debe ter cada un dos Concellos que a integrarán, porque estes allearán parte da súa acción pública, pero non se disolverán como entidades locais autónomas como consecuencia da constitución da AMAC. A cuestión reside, así pois, en localizar o punto de equilibrio entre o que mudará e o que permanecerá coa creación da AMAC.

Polo que se refire ás necesidades desde a perspectiva do deseño normativo da organización e a adopción de acordos nela, cremos que a fórmula que mellor espreme a nova estrutura metropolitana é a da cooperación e o consenso reforzado entre os seus integrantes. As estruturas da AMAC deben traducir unha relación entre actores, neste caso concellos, que garde relación coa entidade de cada un.

Non é este un problema novo nin singular das Áreas Metropolitanas. Ao contrario, no deseño das organizacións internacionais, no deseño territorial federal dos Estados, ou nas regras de adopción de acordos de órganos políticos de toda dimensión, téñense ensaiado fórmulas que traducen a idea de cooperación reforzada e de busca de maiorías sólidas.

Os mecanismos de adopción de acordos nas organizacións distinguen entre decisións polo seu grao de relevancia, requirindo, como é lóxico, reforzamentos maioritarios alí onde a transcendencia do contido do acordo de que se tratar sexa maior. Estes mecanismos ou fórmulas de adopción de acordos consisten, ás veces, en simples esixencias maioritarias reforzadas sobre o mecanismo habitual da maioría simple (maioría absoluta, 3/5, 2/3, etc), noutras ocasións apóianse sobre a ponderación dos votos individuais en atención á representación de quen o emite, e aínda noutras con maiorías dobres ou compostas de distintas variábeis de cómputo.

Son moitos os exemplos que poden traerse a colación de cada un destes mecanismos. Sen ánimo de esgotalos, pódense citar, no primeiro caso, as maiorías requiridas para a elección do Alcalde ou Alcaldesa, a reforma da Constitución Española, ou do Estatuto de Autonomía de Galicia, ou a proposta de nomeamento de cargos de orixe parlamentar; no segundo, a fórmula de votación nas Xuntas de Portavoces dos Parlamentos ou, finalmente, o sistema de maiorías que establece o Dereito orixinario da Unión Europea (que desde 2014 se concibe como un mínimo do 55% dos membros do Consello que inclúa



canto menos a quince deles –de 28- e represente a Estados membros que reúnan como mínimo o 65% de la poboación da Unión) ou a definición das chamadas “minorías de bloqueo”, que na Unión Europea, desde o 1 de abril de 2017, se definen como o 55% dos Estados que representen polo menos ao 55% da poboación da Unión.

Aplicados a unha realidade metropolitana, estes modelos, coas súas particulares concrecións, porían a chave na combinación de maiorías atendendo ás variábeis que loxicamente deben conxugarse neste tipo de estrutura, é dicir, o número de Concellos e a poboación de cada un deles. As fórmulas deben facerse visíbeis en dous niveis, o da constitución dos órganos que conformarán a AMAC e o das regras de aprobación de acordos singulares por parte destes órganos.

Deixando para outro documento a concreción de requirimentos maioritarios para a adopción de específicos acordos singulares, debemos deternos agora na identificación da estrutura de goberno da AMAC, que é o paso previo que resulta preciso dar co maior grao de acerto posíbel.

A este respecto, pouco é o que esixe a lexislación básica de réxime local. O artigo 43 da Lei 7/1985, de 2 de abril, de Bases do Réxime Local (en diante, LBRL) defire á lei autonómica a concreción das normas de organización e funcionamento das Áreas Metropolitanas e só determina que **nos órganos de goberno e administración han de estar representados todos os municipios integrados na área**<sup>101</sup>. O resto da regulación corresponde ao desenvolvemento das bases, que é competencia do Lexislador galego.

Este, na versión orixinal da Lei 5/1997, de Administración Local de Galicia (LALGA), estableceu, no artigo 123, que a organización dunha área metropolitana rexeríase por las seguintes regras:

- A presenza de todos os municipios da área nos órganos de goberno e administración;
- A existencia dun Consello Metropolitano como órgano de goberno e administración;
- A existencia dunha Comisión de Goberno, dunha dirección xeral e dun/ha delegado/a da Xunta de Galicia na área metropolitana;

---

<sup>101</sup> A interiorización autonómica do réxime xurídico das Áreas Metropolitanas é considerábel, pois quedan tamén deferidos á Lei da Comunidade Autónoma:

- O réxime económico e de funcionamento, que garantirá a participación de todos os Concellos membros da Área na toma de decisións e unha xusta distribución das súas cargas.
- Os servizos e obras de prestación ou realización metropolitana.
- O procedemento para a execución destes.

- A atribución das función de Secretaría á persoa que for titular da do Concello capital.
- Potestativamente, a LALGA permitía a existencia dun Comité de Cooperación e de “órganos de participación sectorial”.

Porén, o artigo 123 da LALGA e a súa vocación de norma xeral aplicable a todas as áreas metropolitanas que se constituísen en Galicia desapareceu ao ser derogado pola primeira versión da Lei da Área Metropolitana de Vigo (Lei 4/2012, de 12 de abril), que estableceu un réxime de organización e funcionamento de dita Área diferente, sentando o principio de que será cada Lei de creación dunha área a que determinará dito réxime.

Deseguido comprobaremos de que modo decidiu –en dous tempos- o Lexislativo organizar a estrutura metropolitana de goberno da AMV, pero o que interesa destacar agora é que o resultado da decisión de derogar o marco da LALGA é un maior grao de liberdade ou flexibilidade á hora de configurar a forma de goberno da AMAC.

A configuración do fenómeno metropolitano en Galicia, tanto en Vigo como, aínda que de forma diferente, en A Coruña, ten dado como resultado áreas urbanas formadas a partir dunha cidade central –a que da nome ás áreas-. A análise deste documento terá en consideración a proposta inicial para a AMAC, que incluíu dez Municipios en torno á Coruña como cidade central, articuladora dos fluxos deste espazo metropolitano. Eses concellos son: Abegondo, Arteixo, Bergondo, Betanzos, Cambre, Carral, Culleredo, Oleiros, Sada.

É certo que nos casos de Vigo e A Coruña sería posíbel falar de rexións urbanas algo máis amplas que inclúsen a Municipios de tamaño máis próximo ao das cabeceiras actuais. Así, unha rexión urbana das Rías Baixas na que estivera incluída a cidade de Pontevedra e se estendera máis ao sur e cara ao interior da Provincia de Pontevedra, ou unha rexión urbana ártabra que abranguese o territorio delimitado na súa contorna norte por unha liña que unise os Municipios de Ferrol e Carballo, e na contorna sur se estendese até a zona de influencia da Comarca de Compostela e cara ao leste e nor-leste abranguera as Mariñas e Ferrolterra. Así o teñen feito boa parte dos especialistas que se teñen achegado ao fenómeno metropolitano en Galicia desde diversas perspectivas<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> A formulación orixinaria da idea débese ao arquitecto Andrés Fernández Albalat e, entre outros, recóllese por Andrés Precado Ledo, *La Coruña, Metrópoli regional*, Ed. Caixa Galicia, A Coruña, 1990. Do mesmo autor, máis recentemente, *Una metrópoli euroatlántica. El área metropolitana de A Coruña: estudio de posicionamiento, constitución y marketing*, Deputación de A Coruña, A Coruña, 2007. A cartografía resultante pode verse, entre outros, en Xosé Manuel Souto González, *Áreas Metropolitanas Galegas*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2009, páxs. 254-255. Para o caso concreto da Coruña, pode verse o “Mapa da Rexión Urbana A Coruña-Ferrol”, editado pola Deputación Provincial de A Coruña (Servizo de Asistencia a Municipios) en 2011.



Porén, a institucionalización da AMV, e a proposta de constitución da AMAC teñen concretado un ámbito territorial menos amplo, non coincidente con ese espazo rexional, se ben cabe advertir inmediatamente que desde a sesión constitutiva da AMV se plantexou para o futuro a posibilidade da súa ampliación mediante a incorporación municipios que elevarían a poboación metropolitana a 600.000 persoas<sup>103</sup>.

Polo que afecta á AMAC, o Alcalde de Carballo ten manifestado publicamente a súa intención de sumarse, en canto for posíbel, á nova Área. Porén, no momento actual, e con independencia da extensión territorial que os actores políticos acaben acordando, non colle dúbida ningunha de que ambas as áreas metropolitanas galegas se configuran en torno á súa respectiva cidade central e dita centralidade debe ter o seu correlato no modo de organizarse e adoptar acordos a institución metropolitana.

### *5.2. A experiencia da Área Metropolitana de Vigo*

Coincide a doutrina en sinalar que o réxime de funcionamento da Área Metropolitana de Vigo (AMV, no sucesivo) na primeira versión da Lei de 2012 foi a orixe da imposibilidade de constitución da mesma tras a entrada en vigor da Lei da AMV<sup>104</sup>.

De feito, a aprobación da Lei 4/2012, do 12 de abril reflectiu o desacordo político entre o grupo maioritario da Cámara e o conxunto da oposición ao respecto, o que deu lugar a unha votación final favorábel ao Proxecto que quedou aprobado con só un voto de diferenza. A cuestión é transcendente pois o deseño orixinario

---

<sup>103</sup> O procedemento de ampliación, regulado na Disposición Adicional 8ª da Lei da AMV (redactado segundo o artigo único 14 da Lei 14/2016) requiría aprobación por Decreto da Xunta Xunta de Galicia. A redacción non esixe claramente que a iniciativa deba partir do Concello afectado, ao que se lle garante só “previa audiencia”, malia que o parágrafo terceiro da Disposición fala da “solicitud dun municipio”, reflectindo ese duplo carácter que ten toda Área Metropolitana desde a Lexislación básica estatal, de estrutura de autogoberno local e organización territorial da Comunidade Autónoma. Esa audiencia previa debe concedérselle tamén á Comisión Galega de Delimitación Territorial, á Asemblea Metropolitana e á Consellería con competencias en materia de réxime local. Alén do absurdo desta última esixencia (pois esa e todas as Consellerías da Xunta han de intervir na elaboración dun Decreto do Goberno galego), chama a atención a escasa relevancia da propia AMV na súa ampliación, cuxa funcionalidade quedaría ben garantida se se requirir acordo do ente ao que se adscribiría un novo membro.

En calquera caso, o novo redactado da Lei da AMV si esixe que o Concello candidato sexa limítrofe canto menos dun dos actuais integrantes da Área, alén das condicións xenéricas relativas a vinculacións económicas e sociais que fagan precisa a planificación conxunta, coordinación de servizos e obras e eficacia dos investimentos públicos.

<sup>104</sup> Vid., por todos, Nieves LAGARES DÍEZ, Erika JARÁIZ GULÍAS e Raquel OJEDA GARCÍA, “Entre la solución y el problema: la gestión de las Áreas Metropolitanas en España”, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Núm. 164, abril-junio (2014), páxs. 151-181, en particular páxs. 171 e ss.

da gobernanza da AMV na Lei de 2012 non concedía ao Municipio de Vigo –que representa máis do 65% da poboación da AMV- unha posición equilibrada e relativa a ese peso demográfico.

Afortunadamente, o concerto político entre os principais actores fíxose posíbel na seguinte lexislatura, na que foi aprobada a modificación da Lei da AMV a medio da Lei 14/2016, esta vez acadando a unanimidade da Cámara, en boa medida sobre a base de terse traballado agora o acordo *bottom-up*, que garantiu o apoio á modificación legal de todos os grupos do Parlamento de Galicia. Como di a exposición de motivos da Lei de reforma da AMV, “*Coa vontade de chegar a un acordo, a Xunta de Galicia puxo en marcha desde mediados do ano 2015 un proceso de diálogo que a levou a recoller as impresións dos gobernos municipais e dos grupos da oposición dos catorce concellos que integraron de xeito inicial esta área. Ás ditas reunións bilaterais sucedéronlles ata tres reunións multilaterais entre o Goberno autonómico e as catorce persoas titulares das alcaldías dos concellos da Área, ademais de varias reunións desenvolvidas entre os propios concellos. O proceso frutificou finalmente co acordo (...)*”.

Así, a medio da Lei 14/2016, a fórmula de organización e funcionamento da AMV foi mudada, de tal xeito que na actualidade o seu deseño achégase claramente ao da Área Metropolitana de Barcelona (en diante, AMB), no sentido de conferirlle ao Municipio capitalidade da Área unha posición coherente coa situación do mesmo, co seu peso poboacional e a súa dimensión comparada noutras ordes de variábeis igualmente relevantes, como veremos deseguido.

Entendemos que este exemplo, ben próximo no tempo e no espazo, invita a establecer unha fórmula de goberno e administración da AMAC que, desde o inicio, non cometa o erro de alterar a natureza da situación de feito da que se parte en canto a peso da poboación entre os Municipios que han de integrar a AMAC e que, ao tempo, presente un esquema organizativo e uns mecanismos de adopción de acordos que integren a vontade metropolitana desde a pluralidade municipal, pero entendida como una elección pública cualitativamente superior ao mero agregado das vontades individuais.

No deseño actual da Área de Vigo, o goberno e administración correspóndelles ao presidente/a e aos concelleiros/as metropolitanos/as, a través dos seguintes órganos:

- a) A **Asemblea Metropolitana** é o órgano político de carácter representativo onde teñen participación un número de representantes designados por cada Concello membro da AMV, en razón dunha fórmula que distribúe os representantes en atención á poboación, cos seguintes tramos (recóllese o número de Municipios de cada tramo na AMV entre os parénteses):
  - Municipios con poboación inferior a 10.000 habitantes: 1 representante (5).





- Municipios con poboación entre 10.000 e 15.000 habitantes: 2 representantes (2).
- Municipios con poboación entre 15.001 e 20.000 habitantes: 3 representantes (4).
- Municipios con poboación entre 20.001 e 50.000 habitantes: 4 representantes (2).
- Municipios con poboación entre 50.001 e 100.000 habitantes: 5 representantes (0).
- Municipios con poboación entre 100.001 e 200.000 habitantes: 10 representantes (0).
- Municipios con máis de 200.000 habitantes: 14 representantes, e un máis por cada 25.000 habitantes ou fracción por enriba dos 50.000 (1, Vigo, que ten 294.098 habitantes).

As persoas titulares das Alcaldías son membros natos da Asemblea Metropolitana, establecendo a Lei o sistema para a elección do resto de representantes elixidos polo Pleno dos seus Concellos entre concelleiros e concelleiras, agás no caso en que o Concello só posúa un representante, que haberá de ser o seu Alcalde ou Alcaldesa (sendo posíbel a delegación xenérica e por tempo indefinido para o exercicio de dita función noutro concelleiro/a da Corporación).

Así, a Asemblea Metropolitana da AMV constituíuse con 53 membros (24 deles, é dicir, o 45,28%, do concello de Vigo, que representa o 61,47% da poboación da AMV)

- b) A **presidencia** da AMV (elixida por maioría absoluta da Asemblea Metropolitana en primeira votación e simple na segunda e só entre os membros da Asemblea que fosen Alcaldes ou Alcaldesas) e catro vicepresidencias, nomeadas pola Xunta de Goberno Metropolitana entre os seus membros, a proposta dos “grupos políticos metropolitanos, debendo recoller a pluralidade política e territorial, así como a paridade entre homes e mulleres”.
- c) A **Xunta de Goberno Metropolitana**, formada pola persoa titular da Presidencia da AMV e o conxunto dos Alcaldes e Alcaldesas dos Concellos integrantes da AMV (14, en total). Neste órgano, cada membro ostenta un voto ponderado, en función do número de persoas representantes que cada municipio teña na Asemblea Metropolitana. Os acordos na Xunta de Goberno adóptanse por maioría absoluta do total do voto ponderado, sempre que canto menos voten a favor catro Alcaldes ou Alcaldesas.
- d) O **Comité de Cooperación**, que reúne a un ou unha representante por cada unha das seguintes institucións: a propia AMV, a Xunta de Galicia e

a Deputación Provincial de Pontevedra. Comité que conta coa importante misión de coordinar a acción administrativa entre as tres Administracións e de propor un catálogo de servizos que, sendo titularidade da Xunta ou da Deputación, poidan delegarse na AMV a través dos mecanismos que prevé a Lei da AMV, entre outras funcións.

- e) A **Comisión Especial de Contas**, consonte á lexislación xeral de réxime local, coa presenza de canto menos un representante de cada grupo político metropolitano.

A Asemblea Metropolitana da AMV poderá, consonte o artigo 5.3 da Lei da AMV ampliar a organización institucional, incorporando outros órganos.

As modificacións introducidas en 2016 pola reforma da Lei da AMV non cambiaron o reparto de representantes na Asemblea Metropolitana de Vigo, mais si posibilitaron unha estrutura máis acaída, en tanto que mellor reflicte a escala das diferenzas existentes entre o Municipio de Vigo e o resto dos seus integrantes, no seo da Xunta de Goberno ao adoptarse nesta o sistema de voto ponderado, do mesmo xeito que se consolidaba a pluralidade a través da ampliación do número de vicepresidencias.

O incremento da capacidade de Vigo, ou, mellor aínda, a reforma dos elementos da Lei da AMV que procedían a un reparto de capacidades de decisión no seu seo no que a cidade central non tiña recoñecida a posición que ocupa na realidade foi, por iso, un acerto do lexislador e, como vimos de comentar, non por casualidade acadou o consenso parlamentar. De feito, a situación de suspensión da actividade da AMV que se produce no momento en que se redacta este escrito, non ten relación xa cunha deficiente estrutura de goberno da AMV, senón con diferenzas entre o Concello de Vigo e a Administración autonómica na configuración dun dos elementos basilares dos servizos de dimensión metropolitana, como é o de transporte de viaxeiros<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> En marzo de 2017 a Dirección Xeral de Administración Local da Xunta de Galicia denegou a inscrición no rexistro de entidades locais de Galicia –creado en cumprimento do artigo 3 da Lei 5/1997, de 22 de xullo, de Administración Local de Galicia e cuxo regulamento foi aprobado por Decreto 371/1998, de 10 de decembro- da Área Metropolitana de Vigo, ao non recoñecer lexitimación a quen actuaba na súa representación como Presidente da mesma. Segundo o centro directivo responsábel do Rexistro, a falta de lexitimidade viña xustificada porque, na Asemblea constitutiva da AMV, o Presidente da Mesa de idade levantara a sesión antes de producirse a votación da elección da Presidencia. Aquel considerou que, non téndose producido a integración do transporte urbano vigués no transporte metropolitano de Galicia, faltaba un presuposto basilar de posta en marcha da AMV. Neste sentido, a Disposición Adicional Décimo primeira da Lei da AMV (introducida pola reforma operada a medio da Lei 14/2016) establece que “*A efectiva posta en funcionamento da Área Metropolitana de Vigo requirirá a previa integración efectiva do transporte urbano de Vigo no Plan de transporte metropolitano de Galicia, logo da formalización do correspondente convenio de adhesión entre a Xunta de Galicia e o concello (...)*”.



A primeira aprendizaxe que debe tirarse da experiencia máis próxima no tempo e no espazo é, xa que logo, a necesidade de que a estrutura de goberno da AMAC non altere radicalmente a posición que corresponde aos Municipios que a integrarán de xeito que se produza unha total falta de correspondencia entre a situación real de partida e a que corresponderá nos órganos metropolitanos de goberno.

En calquera caso, para concretarmos a proposta de configuración da gobernanza na Lei da AMAC, convirá primeiramente repasar a outra fórmula con que se conta en Dereito español *de lege data*, a da Área Metropolitana de Barcelona.

### *5.3. A experiencia da Área Metropolitana de Barcelona.*

A Área Metropolitana de Barcelona (AMB) conta, en principio, cunha estrutura similar, aínda variando lixeiramente a denominación, á da AMV, da que só está ausente o Comité de Cooperación<sup>106</sup> como órgano central e na que figura ademais previsto o Consello de Alcaldes<sup>107</sup>.

Como sucede na Lei da AMV, o artigo 4.2 da Lei da AMB permite ao Consello Metropolitano (correspondente á Asemblea na AMV) completar dita organización legal que funcionaría, xa que logo, como mínima estrutura posíbel da AMB.

Así, conta a AMB cun Consello Metropolitano composto por todos os Alcaldes ou as Alcaldesas dos Concellos integrados na Área, así como polos Concelleiros elixidos polo Pleno de cada Concello, coa seguinte regra de representación poboacional, que xa inclúe aos Alcaldes ou Alcaldesas no seu número:

- a) Barcelona, vinte cinco membros.
- b) Municipios de máis de cen mil habitantes, catro membros (3, total 12).
- c) Municipios de entre setenta e cinco mil habitantes e cen mil habitantes, tres membros. (3, total 9)
- d) Municipios de entre vinte mil habitantes e setenta e cinco mil habitantes, dous membros. (15, total 30)
- e) Municipios de menos de vinte mil habitantes, un membro, é dicir, o seu Alcalde ou Alcaldesa (14, total 14)

---

<sup>106</sup> Existe, porén, a Comisión Mixta coa Administración da Generalitat, coa finalidade de “establecer os mecanismos de execución da Lei que poidan afectar á actividade que desenvolve a Generalitat”, consonte ao que sinala a Disposición Adicional Sétima da Lei 30/2010, de 3 de agosto, da AMB. Alén diso, a Disposición Adicional Oitava crea tamén Comisións Mixtas de Traspasos cos Concellos e cos Consellos Comarcais comprendidos na Área, aos efectos de “determinar os servizos, actividades bens, dereitos, obrigas, recursos e persoal” que son precisos transferir á AMB para dar cumprimento á Lei en materia de competencias da Área .

<sup>107</sup> Artigos. 4.1 e 4.5 da Lei 31/2010, de 3 de agosto, da AMB.

A AMB ten unha poboación total de 3.239.337 persoas, das que 1,62 millóns corresponden a Barcelona (1.620.943 habitantes). Tres dos seus municipios teñen máis de 100.000 habitantes (dos cales o máis poboado, con 257.057, é Hospitalet de Llobregat) e entre 75.000 e 100.000 hai outros tres (todos superan os 80.000, sendo o máis poboado Cornellá de Llobregat, que supera os 87.000). Os restantes 19 Municipios da AMB distribúense entre os que superando os 20.000 habitantes non chegan a 75.000 (15) e os de menos de 20.000 (14).

O resultado das operacións previstas na Lei da AMB configuran un Consello Metropolitano de 90 membros. 46 deles representarán ás 7 cidades de máis de 75.000 habitantes e 44 aos restantes 19 Concellos de menor poboación. Barcelona (50,03% da poboación da AMB) ten o 27,7% da representación no Consello metropolitano.

A dimensión da AMAC ten características diferenciadas, tanto do caso vigués, como do de Barcelona. En calquera caso, a poboación absoluta non debe despistar, pois existen neste punto salientábeis semellanzas entre as dúas Áreas constituídas e a AMAC. Así, a diferenza entre o Municipio de Barcelona e o de Hospitalet (o seguinte máis poboado) e a que existe entre A Coruña e Oleiros (o seguinte máis poboado da AMAC) é moi semellante: 6,3 veces maior no caso catalán e 6,69 veces maior no noso caso. Ou, tamén dunha perspectiva de poboación comparada, se a cidade de Vigo reúne o 61,47 % da poboación da AMV, a da Coruña aporta o 59,43% dos habitantes da zona.

Sendo as dúas cidades centrais preponderantes nunha escala semellante, máis acusada aínda na AMAC, é posible que algunhas das fórmulas recollidas na lexislación catalá sexan adaptábeis para o caso da Coruña. Cumpre observar, no cadro seguinte, estes datos cos que xa se teñen sinalado en relación coa AMV para poder concluír unha fórmula de representación acaída, derivada desas experiencias, para a AMAC.

Os datos poden verse conxuntamente no cadro seguinte

Área	Poboación total	Poboación da cidade central	Porcentaxe poboación da cidade central/poboación da Área	Nº de representantes da cidade central na Asemblea/Consello Metropolitana (e nº total de membros)	Porcentaxe de representantes da cidade central na Asemblea/Consello Metropolitano
AMB	3.239.337	1.620.943	50,03%	25 –número fixo- (90)	27,7%
AMV	478.427	294.098	61,47%	24 (53)	45,28%
AMAC	410.486	243.978	59,43%	?	?

O seguinte órgano de goberno previsto na Lei da AMB é a Presidencia da mesma, que ha de corresponder a un Alcalde ou Alcaldesa, e que se elixirá polo Consello Metropolitano.

A chave do proceso de elección da Presidencia da AMB reside no sistema de proposta da persoa candidata, que deberá contar co voto favorábel dos Alcaldes ou Alcaldesas –reunidos en Consello– de Municipios que representen as 2/3 partes da poboación da Área Metropolitana<sup>108</sup>.

De non acadarse ese apoio, adíase automaticamente a convocatoria –tanto da sesión constitutiva do Consello Metropolitano como a previa do Consello de Alcaldes- unha semana. Só no caso de que tampouco exista unha proposta avalada por un número de Alcaldías do que representen a 2/3 da poboación da Área nesa segunda convocatoria, permite a Lei a presentación de candidaturas por calquera das formacións políticas ou agrupacións de electores que tiveran obtido representación no Consello Metropolitano. A elección requirirá os 3/5 dos membros do Consello Metropolitano, maioría que se esixe en convocatorias semanais sucesivas até que se lograr a elección do Presidente ou Presidenta.

É dicir, deben apoiar a primeira proposta Alcaldes ou Alcaldesas de Municipios cuxa poboación sumar como mínimo, 2.159.558 persoas, o que sitúa a Barcelona (lembrems, con 1.620.943 habitantes) como referencia inescusábel na primeira proposta da persoa titular da Presidencia da AMB. En segunda e sucesivas convocatorias, porén desaparece, a esixencia de representación na proposta, e a elección require os 3/5 do Consello Metropolitano, é dicir, 54 votos. A posición da cidade central non queda, neste caso, garantida, pois nunha variábel exclusivamente municipal, Barcelona non posúe senón 25 dos 90 votos do Consello Metropolitano da AMB.

Con todo, a variábel do aliñamento político dos membros do Consello Metropolitano nunca ten deparado, nas dúas únicas ocasións en que se ten

<sup>108</sup> Neste sentido, Nieves Lagares Díez, Erika Jaráiz Gulías e Raquel Ojeda García, “Entre la solución...”, cit., páx. 174.

ensaiado o modelo, unha solución diferente á de que o Alcalde ou Alcaldesa de Barcelona presida a AMB.

Así, tras as eleccións municipais de 2011, foi elixido Xavier Trias (CiU), con 76 (de 87) votos a favor, nun Consello Metropolitano no que o partido con maior representación era o PSC, quen ademais tiña o 50% do Consello de Alcaldes. En 2015, a actual Presidenta da AMB, Ada Colau, acadou 65 votos dun Consello (de 90) cuxa forza con maior representación volve ser o PSC, co 33% dos Conselleiros Metropolitanos

A diferenza do que sucede no caso de Vigo, que tras a reforma de 2016, conta con catro vicepresidencias, nomeadas pola Xunta de Goberno Metropolitana entre os seus membros, garantindo a lei a pluralidade política e de xénero, no caso da AMB, a potestade de nomeamento de vicepresidencias (unha delas executiva e cantas se estimaren necesarias) corresponde á persoa titular da Presidencia.

Alén do Consello, da Presidencia e, no seu caso, da Vicepresidencia Executiva e o resto de Vicepresidencias, a AMB posúe, por ministerio da Lei, unha Xunta de Goberno e, consonte á lexislación local xeral, unha Comisión Especial de Contas.

A Xunta de Goberno está configurada como órgano de asistencia á Presidencia, exercerá as funcións que corresponda por delegación e as atribuídas por lei. Os membros da Xunta de Goberno da AMB son nomeados pola Presidencia a proposta do Consello Metropolitano. O número de membros non pode superar un terzo dos membros do Consello (é dicir, máximo 30, neste momento). O artigo 4.4 prevé que, por acordo do Consello ou a medio do Regulamento orgánico, se constitúa unha Xerencia da AMB como órgano de administración, que poderá exercer ademais funcións delegadas pola Presidencia (agás as declaradas indelegábeis polo art. 11.5 da Lei da AMB).

A AMB posúe ademais un Consello de Alcaldes que, alén da función de proposta inicial da candidatura á Presidencia da AMB xa comentada, ten atribuída a función de informar, con carácter previo á súa aprobación, o programa de actuación da AMB<sup>109</sup> e o resto de materias que especificar o Regulamento orgánico, ademais de poder facer propostas ao Consello Metropolitano sobre actuacións de interese para a Área.

---

<sup>109</sup> O “plan” de actuación –que non “programa”, pois a Lei da AMB é incongruente na terminoloxía neste punto- debe aprobalo o Consello Metropolitano, consonte ao previsto no art. 8 f) da Lei 31/2010 da AMB.

#### 5.4. Conclusións e propostas

A análise conxunta dos dous únicos modelos existentes de artellamento dunha fórmula de Goberno metropolitano pon de manifesto algunhas cuestións que haberán de ser tidas en conta no deseño da estrutura de Goberno da AMAC.

A primeira das claves é a da **posición de A Coruña como Municipio cabeceira**.

A experiencia viguesa e barcelonesa, pero especialmente a primeira, convida a non errar no deseño da gobernanza da nosa Área. A Coruña é a cidade central dese fenómeno metropolitano; polo conxunto de datos obxectivos disponibles, posúe case o 60% da poboación total e estrutura os fluxos máis relevantes do fenómeno metropolitano, non só da futura Área, senón mesmo se considerarmos unha rexión ártabra máis ampla como se referiu anteriormente.

**A estrutura de goberno que deseñe a futura lei da AMAC non poderá alterar esa natureza substantiva do noso fenómeno metropolitano, e, por conseguinte, deberá reflectir o peso demográfico, político, social e económico da cidade cabeceira nos órganos de goberno e representación.**

Non é cometido do informe nesta fase propor un esquema pechado a tal fin, mais si poden avanzarse xa algunhas opcións que, a noso xuízo, deberán presidir esa redacción futura.

Todas elas poden resumirse nun aserto común: “**nada sen A Coruña, nada só con A Coruña**”. Esta fórmula reflicte dun modo gráfico e sinxelo unha directriz que consideramos esencial para ensaiar unha fórmula de reparto de responsabilidades de goberno na AMAC desde a perspectiva dos Municipios que a integrarán.

Esa situación debe planear sobre o conxunto dos órganos de goberno e representación con que finalmente quede configurada a estrutura de goberno da AMAC e **pode combinarse tamén con determinados requirimentos maioritarios reforzados para a adopción de algúns acordos de importancia no seo dos órganos da Área**, cuxa identificación deberá figurar na Lei pero que, indiciariamente, se poden referir a, entre outros, a elección do Presidente ou Presidenta da AMAC, a aprobación do regulamento orgánico da Área, a dos orzamentos anuais e as achegas dos Municipios integrantes ás finanzas metropolitanas, as ordenanzas fiscais, a dos instrumentos de planificación territorial metropolitana e os proxectos de incidencia supramunicipal, ou a aceptación de competencias procedentes doutras Administracións.

A natureza que haberá de adquirir a AMAC de ente local de carácter territorial obriga ao respecto ás normas básicas estatais en materia de adopción de

acordos (art. 47 LRBRL), e na Lei poderán tan só establecerse fórmulas maioritarias alternativas para a adopción de acordos non expresamente previstos nela ou na LALGA (como a elección da persoa titular da Presidencia

Así, propomos:

1º) A articulación dunha **Asemblea Metropolitana**, na que estean representados, a medio dos seus Alcaldes ou Alcaldesas e Concelleiras ou Concelleiros, todos os Municipios da Área.

A poboación total da AMAC (410.486 habitantes) correspóndese cun número de concelleiros/as que ven fixado nas marxes establecidas no artigo 179 da Lei Orgánica de Réxime Electoral Xeral (LOREX).

A distribución de poboación e número de concelleiros/as en cada Municipio da AMAC é actualmente a seguinte:

**Táboa 1:**

Poboación e número de concelleiros/as de cada Pleno Municipal da AMAC

<b>A CORUÑA</b>	<b>243.978/27</b>
<b>OLEIROS</b>	35.013/21
<b>ARTEIXO</b>	31.239/21
<b>CULLEREDO</b>	29.638/21
<b>CAMBRE</b>	24.141/21
<b>SADA</b>	15.150/17
<b>BETANZOS</b>	12.966/17
<b>BERGONDO</b>	6.656/13
<b>CARRAL</b>	6.172/13
<b>ABEGONDO</b>	5.533/13
<b>TOTAL</b>	410.486/184

A introdución do dato do número de concelleiros/as de cada Municipio completa a visión da realidade que se ten que representar na futura Asemblea Metropolitana da AMAC, pois o a fórmula de goberno metropolitano, sen perder de vista a base poboacional, haberá de configurarse como goberno democrático indirecto ou de segundo grao<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> A posibilidade de goberno metropolitano de elección directa requiriría reforma da Lei Orgánica de Réxime Electoral Xeral, na medida en que engadiría contido ao núcleo básico do dereito á representación política do art. 23 da Constitución española. Malia que o artigo 3.2 da Carta Europea da Autonomía Local establece que a autonomía local, como dereito, se exerce por representantes elixidos mediante “sufraxio libre, secreto, igual, directo e universal”, o Reino de España ratificou a Carta coa declaración de non vinculación do art. 3.2 para todas as entidades locais. Non convirá esquecer, en todo caso, que a elección directa debería ser a regra e que, aínda que existan diferenzas notábeis entre os modelos, en datas tan recentes como o mes de maio de 2017, púxose en marcha novamente o modelo de elección directa do Alcalde





O pertinente será, xa que logo, organizar unha fórmula de representación na Asemblea Metropolitana que teña en conta as dúas cuestións: o feito de A Coruña posuír o 60% da poboación da Área, mais tamén o feito de o seu número de concelleiros/as non gardar proporción algunha co dato de poboación, pois depende dunha escala de poucos tramos, moi rixida a partir dos 100.000 habitantes.

Obviamente, os exemplos das AMV e AMB poden axudar. Así, tendo en conta a base poboacional inicial, parece que un número axeitado de membros da Asemblea da AMAC podería estar en torno a 50.

Unha fórmula posíbel para atopar un resultado matematicamente exacto pasaría por dividir o número de membros da Asemblea Metropolitana da Coruña entre o número total de habitantes a representar, obténdose así un coeficiente (a parte alícuota de representatividade que corresponde a cada cidadán da AMAC en cada un dos membros da Asemblea), para obter o número de postos que corresponden a cada Municipio, bastaría con multiplicar dito coeficiente polos habitantes do Municipio de que se tratar, redondeando a cifra segundo o decimal.

Así, supoñendo unha Asemblea Metropolitana de 50 membros, o coeficiente de representatividade de cada cidadán é  $0,0001218068338506$  ( $=50/410.486$ ), obténdose os resultados matemáticos seguintes (Táboa 2) para cada Concello, redondeados en un máis para cando o primeiro decimal for 5 ou maior, co que, o resultado final, seguindo este método acabaría deparando unha Asemblea Metropolitana de 52 membros.

---

Metropolitano de Manchester, que dirixe a estrutura recuperada da *Great Manchester Combined Authority*, culminando o proceso de reinstitucionalización da Área, baseado agora no modelo de *devolution*. Unha análise dos detalles (e tamén os problemas que plantea) deste modelo en Francesca Gains, "Metro Mayors: Devolution, Democracy and the Importance of Getting the 'Devo Manc' Design Right", *Representation*, Volume 51, nº 4, 2 Outubro 2015, Páxs. 425-437; Mark Sanford, "Signing up to devolution: the prevalence of contract over governance in English devolution policy", *Regional and Federal Studies*, Volume 27, nº 1, 1 Xaneiro 2017, Páxinas 63-82.

**Táboa 2.**

Posíbeis membros representantes de cada Municipio na Asemblea da AMAC en proporción directa á poboación

<b>Concello</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Concelleiros/as na Asemblea Metropolitana</b>
<b>A CORUÑA</b>	243.978	29,7181≈30
<b>OLEIROS</b>	35.013	4,2648≈4
<b>ARTEIXO</b>	31.239	3,8051≈4
<b>CULLEREDO</b>	29.638	3,6101≈4
<b>CAMBRE</b>	24.141	2,9405≈3
<b>SADA</b>	15.150	1,8453≈2
<b>BETANZOS</b>	12.966	1,5793≈2
<b>BERGONDO</b>	6.656	0,8107≈1
<b>CARRAL</b>	6.172	0,7517≈1
<b>ABEGONDO</b>	5.533	0,6739≈1
<b>TOTAL</b>	410.486	49,9995≈50/52

Con este cálculo, obviamente, cumpriríase un axuste porcentualmente exacto do peso de A Coruña na Asemblea, que nin sequera podería verificarse, tendo en conta que o número de concelleiros e concelleiras do municipio cabeceira da AMAC é, consonte á regra do artigo 179 da Lei Orgánica 5/1985, de Réxime Electoral Xeral, 27.

Esta última circunstancia convida a combinar os datos anteriores derivados do peso da poboación de cada Municipio co cálculo da relación existente entre o número de concelleiros/as totais dos Concellos que forman a AMAC e o número de membros proposto para conformaren a Asemblea Metropolitana. Así, nunha relación directamente proporcional ao número de concelleiros/as actuais de cada Pleno Municipal, redondeados en un máis para cando o primeiro decimal for 5 ou maior (polo que, redondeado, o resultado final sería de 53 membros) os resultados serían:

**Táboa 3.**

Posíbeis membros representantes de cada Municipio na Asemblea da AMAC en proporción directa ao número de concelleiros/as de cada Pleno Municipal

<b>Concello</b>	<b>Concelleiros/as do Pleno</b>	<b>Concelleiros/as na Asemblea Metropolitana</b>
<b>A CORUÑA</b>	27	7,48≈7
<b>OLEIROS</b>	21	5,82≈6
<b>ARTEIXO</b>	21	5,82≈6
<b>CULLEREDO</b>	21	5,82≈6
<b>CAMBRE</b>	21	5,82≈6
<b>SADA</b>	17	4,71≈5
<b>BETANZOS</b>	17	4,71≈5
<b>BERGONDO</b>	13	3,60≈4



CARRAL	13	3,60≈4
ABEGONDO	13	3,60≈4
TOTAL	184	50,98≈51/53

**A lóxica da formación da Asemblea Metropolitana**, se quixer garantir que, de inicio, non se cometen os erros advertidos xa neste informe en relación coa infra ou sobre representación dos Municipios nos órganos de representación e goberno dunha Área Metropolitana **deberá encontrar un punto de equilibrio entre eses dous extremos descritos**, que afectan en particular e con toda evidencia á posición da cidade cabeceira, como é habitual nestes casos.

Así, entre o 60% da Asemblea que suporían os 30 concelleiros/as que teoricamente lle corresponderían a A Coruña en proporción directa á súa poboación e os 7 que se obteñen en proporción ao número de concelleiros/as do seu Pleno municipal, é preciso achar un equilibrio que respecte a posición preponderante de A Coruña na AMAC e, xa que logo, nos seus órganos de representación e goberno, ao tempo que non traduce ese predominio en hexemonía.

Unha operación paralela de localización do equilibrio representativo haberá de efectuarse tamén para cos outros Municipios da Área, onde o risco se move entre a subordinación do conxunto ao Municipio cabeceira e a sobre representación.

A fórmula que consideramos máis acaída para conxurar os perigos apuntados é a que opera na AMB, consonte ao artigo 6 da súa Lei, que combina un número fixo de membros representantes do Municipio cabeceira coa introdución dunha escala de tramos de poboación aplicábel ao resto.

Para isto, a Lei da AMAC debería incluír unha representación que, tendo en conta o número de Concelleiros/as que cada Municipio ten no seu Pleno, se concrete nunha escala que tome como referencia a poboación de cada Municipio membro da AMAC, de xeito semellante a como sucede nas dúas leis vixentes, da AMV e da AMB.

Propomos, ademais, para garantir unha representación do Municipio de A Coruña acorde co seu peso pobacional e non ampliar artificialmente os tramos de poboación da escala, atribuír a A Coruña un número fixo de representantes, de xeito parello a como acontece co Municipio de Barcelona na Lei 31/2010.

Obviamente, ao asignárense postos na Asemblea a cada Municipio –a excepción de A Coruña- en función da súa poboación e estar referidos eses datos ao censo dispoñíbel para as eleccións municipais inmediatamente anteriores á constitución da Asemblea da AMAC cada 4 anos, o número final de membros podería variar en cada lexislatura se as variacións censuais tiveren repercusión na escala, xa for para aumentar, xa para diminuír o número total de concelleiros/as metropolitanos/as.

Tendo en conta a realidade da distribución da poboación na AMAC, a escala proposta para a conformación da Asemblea Metropolitana sería a recollida na Táboa seguinte.

**Táboa 4.**

Proposta de escala de concelleiros/as representantes na Asemblea da AMAC segundo tramos de poboación (excluído A Coruña)

Habitantes	Nº de representantes na Asemblea da AMAC
>50.000	10
> 35.000 ≤ 50.000	7
> 30.000 ≤ 35.000	6
>25.000 ≤ 30.000	5
>20.000 ≤ 25.000	4
>15.000 ≤ 20.000	3
>10.000 ≤ 15.000	2
≤ 10.000	1

En atención ás marxes en que se habería de mover o número total de membros da Asemblea da AMAC consonte á proposta anterior e á situación de reparto de poboación actual entre os Municipios que han de integrar a AMAC, o número proposto de concelleiros/as representantes de A Coruña é 21.

Este número representa unha porcentaxe do 41,17% dos membros da Asemblea, que se sitúa nun punto medio entre o 27,7% da representación do Municipio de Barcelona no Consello Metropolitano da AMB (posuíndo o 50,03% da poboación total da AMB) e o 45,28% que lle corresponde ao Municipio de Vigo na Asemblea da AMV (tendo a cidade de Vigo o 61,47% da poboación da súa Área), como reflicte a táboa seguinte, que compara coa proposta.

**Táboa 5**

Porcentaxe de representación dos Municipios cabeceira na Asemblea/Consello Metropolitano en relación coa porcentaxe de poboación da Área

Cidade	Porcentaxe de poboación a respecto da súa Área	Porcentaxe de Representación da cidade na Asemblea/Consello
<b>Barcelona</b>	50,03%	27,7%
<b>Vigo</b>	61,47%	45,28%
<b>A Coruña</b>	59,43%	41,17% (proposta: 21 de 51 actuais)

Os resultados finais, polo tanto, da conformación proposta da Asemblea Metropolitana da Coruña serían os que recolle a Táboa 6.

**Táboa 6**

Proposta de membros representantes de cada Municipio na Asemblea da AMAC

Concello	Habitantes	Concelleiros/as do Pleno do Concello	Proporción directa: pob/pleno	Proposta concelleiros/as na Asemblea
<b>A CORUÑA</b>	243.978	27	30/7	21
<b>OLEIROS</b>	35.013	21	4/6	7
<b>ARTEIXO</b>	31.239	21	4/6	6
<b>CULLEREDO</b>	29.638	21	4/6	5
<b>CAMBRE</b>	24.141	21	3/6	4
<b>SADA</b>	15.150	17	2/5	3
<b>BETANZOS</b>	12.966	17	2/5	2
<b>BERGONDO</b>	6.656	13	¼	1
<b>CARRAL</b>	6.172	13	¼	1
<b>ABEGONDO</b>	5.533	13	¼	1
<b>TOTAL</b>	410.486	184	52/53	51

No caso dos Concellos aos que, consonte á súa poboación, só corresponda designar a un representante na Asemblea Metropolitana, este será o seu Alcalde ou Alcaldesa.

No resto dos casos, a concreta representación do Municipio estará relacionada coa dimensión dos grupos políticos en cada Pleno Municipal.

Así, corresponderá a cada grupo a designación de tantos representantes (incluído o Alcalde ou Alcaldesa) como resultaren de calcular a proporción directa entre os postos de representantes na Asemblea Metropolitana a designar e o número de concelleiros/as que cada grupo ten no Pleno do Concello.

No caso de que da operación matemática na que se calcule a proporcionalidade se obtiver un resultado no que sexa necesario prover máis postos ou diminuír algún, acrecerá a lista que teña obtido máis votos nas eleccións municipais e

reducirá a que menos. A fórmula é semellante ás previstas no artigo 7 da Lei da AMB ou na Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> da Lei da AMV –substituíbel por un modelo distinto recollido no Regulamento Orgánico da AMV- e garante unha posición que reflicte a composición política dos Municipios designantes, resultado do voto popular.

A cuestión resulta de importancia abondo como para que, a diferenza da previsión da Lei da AMV e de modo semellante a como acontece no caso de Barcelona, a fórmula quede fixada na Lei da AMAC, onde a redacción do precepto concreto que regular este extremo deberá consignar un mecanismo de corrección dos decimais similar ao ensaiado na proposta de configuración da Asemblea xa exposta (redondeando ao número enteiro superior os resultados decimais 5 e superiores).

No seo da Asemblea Metropolitana haberán de constituírse grupos políticos metropolitanos, de acordo co disposto nas normas vixentes de réxime local para a constitución de grupos políticos municipais e provinciais e asimilados, aspecto que deberá vir previsto no Texto da Lei da AMAC, de modo semellante a como prevén os artigos 10 da Lei 31/2010 da AMB e 9.3 da Lei 4/2012, da AMV, posibilitando ao Regulamento Orgánico da AMAC o desenvolvemento, no marco da Lei, de tal previsión.

É, finalmente, tamén recomendábel que a Asemblea Metropolitana, para os efectos de estudo dos asuntos que deban ser sometidos a ela ou para o estudo de calquera materia de interese da Área, poida constituír no seu seo comisións dela dependentes, que se formarían de xeito semellante ao previsto no Título X da LRBRL<sup>111</sup>.

Nelas, a presenza de concelleiros/as metropolitanos/as debería ser proporcional ao número de concelleiros/as que posuír cada grupo metropolitano e garantirse, en calquera caso, a presenza dun membro da Asemblea de cada un dos Municipios da AMAC.

No caso en que a representación proporcional dos grupos fixera imposíbel a presenza de ao menos un membro de cada Municipio, os concelleiros/as dos Municipios non representados poderían asistir, con voz e sen voto, ás reunións das comisións da Asemblea Metropolitana.

2º) **A constitución dunha Presidencia da AMAC**, elixida pola Asemblea Metropolitana entre os seus membros que tiveren a condición de Alcaldes ou Alcaldesas, por maioría absoluta en primeira votación e simples en sucesivas, se foren precisas.

A esixencia de recaer a Presidencia nunha persoa na que concorra a condición previa de Alcalde ou Alcaldesa dun dos Municipios que conforman a Área é

---

<sup>111</sup> Art. 122.3 e 4 da LRBRL.



común no contexto metropolitano, outorga unha posición de preponderancia que non colide coa existencia de homólogos no resto de Municipios, ao aparecer o Presidente/a Metropolitano como *primum inter pares*.

A fórmula da maioría absoluta garante unha posición de confianza na dirección do goberno metropolitano, que é a máis consolidada entre nós en todos os niveis de goberno, configurándose tamén así a AMAC como goberno da familia dos sistemas parlamentares, aínda que, neste caso, como no das Deputacións e o resto dos gobernos intermedios ou de segundo grao, sexa a “representación dos representantes” a que outorgue o mandato.

A Lei debería prever un mecanismo de retirada da confianza á Presidencia por parte da Asemblea, para o que a aplicación das regras especiais establecidas na LOREX parece o máis acaído, tendo en conta que a súas sucesivas reformas teñen conferido maior estabilidade aos gobernos locais, ao dificultaren a presentación de mocións de censura, esixindo a mesma maioría para a súa proposta que para a súa aprobación (maioría absoluta) e, sobre todo, limitando a posibilidade de que os membros da estrutura de goberno conformen a maioría de proposta da moción<sup>112</sup>.

De aceptarse a configuración da Asemblea proposta, ningún dos Municipios asumiría unha posición que non lle corresponde en atención ao seu peso demográfico na elección da persoa titular da Presidencia da AMAC. A probabilidade de reprodución do esquema que se ten verificado na práctica en Vigo e Barcelona (Presidencia para os titulares das Alcaldías das cidades cabeceira nas tres eleccións producidas) é alta, pero non está garantida, nin utilizando exclusivamente a variábel municipal, nin tentando aplicar a que realmente se verifica, que, como xa temos comentado, é a do aliñamento político dos membros da Asemblea Metropolitana. Igual sucede, nos outros casos analizados previamente, onde as cidades cabeceira inflúen nunha medida similar, algo maior no caso de Vigo e sensiblemente menor no caso de Barcelona, aínda que neste suposto se intente compensar a medio da proposta avalada polo Consello de Alcaldes á que xa nos temos referido.

A Lei, directamente ou a medio de remisión á LOREX, debería configurar unha censura “construtiva”, na que se esixa a presentación dunha persoa candidata alternativa, na que habería de concorrer a condición de Alcalde ou Alcaldesa, pois, como acabamos de sinalar, só quen ostentar este cargo no seu Municipio poderá presidir a AMAC.

---

<sup>112</sup> Arts. 207.3 (para a Presidencia das Deputacións e Cabildos) e 197.1 a) –ao que remite o anterior- da Lei Orgánica 5/1985, de 19 de xuño, de Réxime Electoral Xeral. Na evitación do transfuguismo, o lexislador esixe que o número de sinaturas precisas para presentar a moción de censura se incremente en tantos concelleiros como asinantes pertencera ou tiveran pertencido ao grupo político ao que pertencera o Alcalde ou Presidente ou tiveran cambiado de grupo político desde o inicio do mandato.

3º) **Unha ou máis Vicepresidencias.** A introdución no organigrama institucional da AMAC dunha ou máis Vicepresidencias é cuestión que pode recomendarse desde un punto de vista técnico-xurídico, en atención ás vantaxes funcionais que pode reportar.

A este exclusivos efectos, á/ás Vicepresidencia/as habería de conferírsele/s na Lei funcións de substitución da Presidencia para os casos de vacante ou ausencia, resultando case imprescindible a presenza deste órgano aos efectos de continuar co despacho dos asuntos da Área nos que as competencias da Presidencia ou non están delegadas noutros órganos da mesma ou son indelegábeis.

Os exemplos das AMV e AMB difiren, como parcialmente xa adiantamos, en canto ao tratamento deste órgano metropolitano nas respectivas Leis reguladoras.

No caso de Vigo, alén dos efectos funcionais xa comentados, a institucionalización de catro vicepresidencias –produto da reforma de 2016, que incorporou dúas sobre o Texto de 2012- tenta responder á pluralidade política do conxunto da Área, que, de feito, é un requisito legal<sup>113</sup> e o nomeamento corresponde á Xunta de Goberno Metropolitana, entre os seus membros. Como se recordará, na AMV, a Xunta de Goberno é un órgano de goberno da Área que constitúen todos os Alcaldes e Alcaldesas dos Municipios que a integran, que decide por voto ponderado á representatividade na Asemblea metropolitana, sempre que voten favorabelmente os seus acordos canto menos 4 membros. Incídese así nun modelo de grande representatividade territorial e plural politicamente, coas vantaxes, mais tamén cos inconvenientes derivados desa estrutura no que se refire á eficacia executiva, o que repercute na súa funcionalidade como institución de goberno local.

Na AMB, pola contra, a Vicepresidencia Executiva e as Vicepresidencias, responden netamente a un modelo de funcionalidade organizativa, é dicir, xustifícase a súa existencia en atención á necesidade de ter prevista tanto a substitución da Presidencia da AMB nos casos en que fixer falta, como na colaboración con esta nos labores de dirección política e responsabilidade na xestión. Por ilo, non estraña que o nomeamento de cantas Vicepresidencias existiren quede en mans da persoa titular da Presidencia da AMB, quen poderá nomear a calquera dos membros do Consello Metropolitano, con condición de Alcalde ou non.

Na idea de configurar un modelo institucional funcional, parece que a mellor opción para a súa inclusión na estrutura de goberno da AMAC é a previsión na Lei da existencia dunha Vicepresidencia, nomeada pola persoa titular da

---

<sup>113</sup> Consonte ao parágrafo dous do art.10.4 da Lei da AMV, na redacción dada pola Lei 14/2016, “A proposta das vicepresidencias corresponderalles aos grupos políticos metropolitanos e deberá recoller a pluralidade política e territorial, así como a paridade entre homes e mulleres”.





Presidencia como órgano de colaboración daquela no goberno metropolitano e para os casos de suplencia da Presidencia.

Esta opción, máis próxima ao modelo catalán, aínda que máis limitada que naquel, ofrece a vantaxe dun deseño institucional eficaz no goberno metropolitano, que deixa en mans da Asemblea Metropolitana a función de representación da pluralidade política do conxunto da Área, entendendo a estrutura Presidencia-Vicepresidencia como parte dun organigrama dirixido á xestión política e á dirección das tarefas de goberno.

En calquera caso, si podería resultar aconsellábel que a Lei esixira que na persoa titular da Vicepresidencia concorrese a condición de Alcalde ou Alcaldesa. Esta esixencia, máis próxima ao modelo vigués, dotaría á Vicepresidencia dunha posición de paridade coa Presidencia no cargo de orixe e ao tempo garantiría de certa pluralidade desde o punto de vista territorial.

#### **4º) Xunta de Goberno Metropolitana**

Para o caso da Xunta de Goberno Metropolitana as posibilidades que abre a lexislación de réxime local e que mostran os dous exemplos analizados discorren parellas ás consideracións que se acaban de facer en relación á posíbel configuración dunha Vicepresidencia para a AMAC.

É dicir, o modo en que se conformar a Xunta de Goberno Metropolitana da AMAC estará relacionado fundamentalmente coa concepción institucional que se tiver da Área. Se, como se ten razoado nos apartados anteriores, unha Área Metropolitana debe configurarse como unha nova estrutura político-administrativa, unha entidade local de natureza territorial e supramunicipal, que executará políticas públicas de interese local metropolitano antes espalladas en niveis superiores (Xunta de Galicia, Deputación) ou inferiores (Municipios integrantes) de goberno, o lóxico será que se configure a Xunta de Goberno da AMAC do modo máis funcional posíbel, aquel no que o exercicio das funcións executivas da Área encontren un instrumento operativo, proposto e controlado pola Asemblea, e directamente responsábel de desenvolver as funcións nos ámbitos de xestión metropolitana que lle delegaren a Presidencia ou a Asemblea Metropolitana e as que a Lei lle atribuír. A Xunta de Goberno Metropolitana aproximaríase así ao modelo que establece o artigo 126 da LRBRL para o órgano de idéntica denominación dos chamados Municipios de grande poboación, aínda que o nomeamento e separación dos seus membros non sería unha facultade de disposición libre da Presidencia Metropolitana, como o é do Alcalde na lexislación básica de réxime local.

Á Xunta de Goberno Metropolitana deberían pertencer as persoas titulares da Presidencia e Vicepresidencia da Área e un número razoábel de concelleiros/as metropolitanos propostos pola Asemblea de entre os seus membros que, tendo en conta a proposta numérica feita neste documento en relación con aquela, non debería ser superior a 15. Configuraríase así un órgano de goberno de 17

membros, operativo dun punto de vista funcional e elixido pola Asemblea. O texto da Lei da AMAC ou ben o regulamento orgánico metropolitano debería establecer o mecanismo de elección dos membros non natos da Xunta de Goberno, no que a proposta de persoas candidatas correspondera aos grupos políticos metropolitanos e a decisión ao Pleno, sendo nomeados os 15 candidatos que obtiveren un maior número de votos.

Este modelo de Xunta de Goberno tenta fuxir da concepción órgano de Alcaldes que deciden con voto ponderado que está presente na Lei da AMV, pois, como temos exposto máis arriba, do que se trata é de configurar un mecanismo eficaz desde o punto de vista institucional. No caso de Vigo, tamén a Xunta de Goberno reflicte a pluralidade territorial, corrixida coa ponderación de voto e coa esixencia de que os acordos contén canto menos con catro Alcaldes a favor.

Esta configuración foi un dos contidos introducidos pola Lei 14/2016 no organigrama institucional da AMV e, a consecuencia da parálise na que esta se encontra, non é posíbel avaliar a súa funcionalidade. Porén, semella que tentar levar a representatividade territorial a todos os órganos da Área non garantirá un funcionamento eficaz desde o deseño institucional que persegue unha estrutura de goberno operativa, no canto dun foro puramente político adicional aos xa existentes.

En calquera caso, aos efectos de garantir que a confianza da Asemblea Metropolitana nos membros da Xunta de Goberno elixidos por ela se mantén, a lei podería prever un mecanismo de remoción individual dos seus membros, xunto coa proposta dun/ha concelleiro/a que o substituír, para o que se podería esixir un número igual de votos da Asemblea dos que o membro cuxa remoción se propuxer tivera obtido na súa elección inicial.

#### **5º) Consello ou Mesa de Alcaldes**

Propomos que a Lei recolla a constitución dun Consello ou Mesa de Alcaldes e Alcaldesas da AMAC, tentando completar unha estrutura institucional operativa que, sen reducir a eficacia na acción pública desde os órganos da Área, se beneficie do pulo ao desenvolvemento de políticas públicas que pode reportar unha presenza institucionalizada dos Alcaldes e Alcaldesas.

Como temos analizado, esa presenza dos máximos representantes dos Municipios organizouse na AMV na Xunta de goberno, restándolle a esta, a noso xuízo, eficacia na capacidade executiva que debe distinguir a este órgano. A constitución dun Consello ou Mesa de Alcaldes cumpre a función de beneficiar á Área co liderado territorial que estes representan, garantindo unha relación permanente entre as estruturas da AMAC e os máximos responsábeis dos seus Municipios integrantes.

Na configuración institucional proposta para a AMAC neste documento, o lugar de Alcaldes e Alcaldesas é a Asemblea Metropolitana, á fronte da representación

do seu Municipio nesta, por seren membros natos. Porén, a Asemblea, como o Pleno municipal ou provincial, aínda que a Lei da AMAC deba recoñecerlle as capacidades de decisión comúns que a lexislación de réxime local lle reserva, e aínda que moitas delas sexan as de maior chamado político (elección da Presidencia, dos membros da Xunta de Goberno, aprobación das ordenanzas, dos orzamentos, etc), ten unha natureza de órgano de deliberación e control, no que, ademais, os Alcaldes e Alcaldesas non ocupan unha posición preordinada á do resto dos seus integrantes.

Do que se trataría, xa que logo, é de beneficiar o funcionamento da AMAC cunha presenza continua de Alcaldes na súa estrutura que, sen colidir cos cometidos executivos da Xunta de Goberno –da que obviamente e de acordo coa vontade da Asemblea tamén poderían ser membros- e sen quedar diluídos na Asemblea, achegue permanentemente á AMAC propostas e opinións sobre as funcións que a Lei lle atribúa á AMAC.

En definitiva, evitando reducir a capacidade executiva da AMAC a unha reunión de Alcaldes dos Municipios integrantes (e daí o modelo proposto que se afasta do que establece a Lei da AMV), o Consello ou Mesa de Alcaldes garante a AMAC permanente interlocución cos responsábeis locais de maior nivel dos seus membros.

#### **6º) Comisión especial de contas.**

A Lei da AMAC deberá prever a existencia dunha Comisión especial de contas, consonte á normativa xeral de facendas locais, derivada do Pleno da Asemblea da AMAC, con presenza de todos os grupos políticos metropolitanos e de concelleiros/as todos os Municipios, como instrumento de transparencia e control internos á institución

#### **7º) Comisión de Cooperación XUNTA\_AMAC\_DEPROCOR**

A AMAC desenvolverá políticas públicas en ámbitos competenciais que con anterioridade á súa constitución estean atribuídos aos seus Municipios integrantes, pero tamén e de forma tendencialmente crecente se a xestión confirma o acerto no modelo, está chamada a recibir transferencias competenciais das Administracións autonómica e provincial. Como xa temos sinalado, tampouco cabe descartar, tras a reforma da LBRL pola LARSAL, a posibilidade de asumir competencias delegadas pola Administración Xeral do Estado nos ámbitos previstos polo artigo 27 LBRL.

Cando menos, a Lei debe prever a existencia de dúas Comisións de Cooperación, unha coa Xunta de Galicia e outra coa Deputación Provincial de A Coruña, como espazos permanentes de relación con estas Administracións, aos efectos de organizar o reparto e recepción de ámbitos funcionais e materiais de actuación entre elas e tamén de establecer canles de comunicación institucionalizada, sen prexuízo da existencia de outros, para resolver os

problemas de deslinde de responsabilidades neses ámbitos, tanto en aspectos técnicos como en cuestións propias da decisión política.

En calquera caso, propónse que na ordenación da lei, a previsión destas dúas Comisións figure nun apartado diferente do texto legal ao que recolla a organización institucional propia e interna da AMAC, pois a súa existencia responde a razóns relevantes, pero alleas ao organigrama interno da AMAC. A previsión legal reflectirá a importancia desas Comisións, pero a súa natureza, distinta á dos órganos de autogoberno da Área, aconsella a separación da súa regulación legal nun capítulo diferente.

#### **8º) Potestativos: Dirección xeral da AMAC/Xerencia**

Alén dunha previsión xenérica na Lei da AMAC que permitir ao regulamento orgánico completar a estrutura organizativa interna, nela podería tamén preverse a posibilidade de que a AMAC conte cun órgano de xestión administrativa, non político, responsábel máximo da programación, funcionamento e estrutura administrativa da Área, e canle entre os seus responsábeis políticos e a organización administrativa da AMAC.

A relevancia de competencias e do seu volume económico aconsellan, ao noso xuízo, que o posto ostente un claro perfil de función pública directiva, xa sexa baixo a denominación de dirección xeral ou de xerencia.

#### **9º) Reparto de funcións e estrutura interna da AMAC**

Xa se ten avanzado nas páxinas anteriores a relación entre os distintos órganos que, a noso xuízo, deben configurar a estrutura de goberno da AMAC.

Basicamente, a estrutura da AMAC proposta tenta conxurar os riscos apuntados ao comezo deste documento e que se encontran detrás do escaso éxito das Áreas Metropolitanas como fórmula institucionalizada de resposta aos fenómenos metropolitanos.

Os elementos fundamentais serían, xa que logo, o establecemento dunha Asemblea Metropolitana que sexa quen de reflectir as variábeis de poboación e de aliñamento político, na que resida a representación de segundo grao do conxunto da cidadanía metropolitana e as decisións constitutivas fundamentais, é dicir, a elección da Presidencia da AMAC, a capacidade normativa, a potestade orzamentaria, o control político (coa moción de censura e a remoción de membros individuais da Xunta de Goberno).

A institucionalización dunha Presidencia e dunha Vicepresidencia, ambas de carácter executivo, á fronte dunha Xunta de Goberno que, depositaria da confianza da Asemblea que elixe os seus integrantes entre os concelleiros/as metropolitanos/as, colabora con estes órganos na dirección das funcións desta natureza executiva, repartindo entre os seus membros ámbitos funcionais (áreas de goberno) de actuación.



A creación do Consello ou Mesa de Alcaldes pretende pechar esa estrutura garantindo que as regras de representatividade e elección dos distintos órganos non dificulta a incorporación de todos os Municipios membros da Área á corresponsabilidade na proposta, no deseño e na implementación das políticas públicas da súa competencia.

Finalmente, propónse formular a estrutura con órganos complementarios, aínda que relevantes para a xestión, tanto os esixíbeis desde a normativa de réxime local (Comisión Especial de Contas), como os que servirán á eficaz relación da AMAC co resto de Administracións da súa contorna. No último documento deste informe (a proposta de texto articulado) inclúiranse as funcións concretas, ordenadas nun ou máis preceptos, que debe desenvolver cada un destes órganos e a relación entre eles.

Non é obxecto deste documento, dedicado á proposta de institucionalización da AMAC, é dicir, ao reparto institucional interno máis acaído consonte ás posibilidades que abre o ordenamento xurídico e á análise das experiencias comparadas, reflectir con que estrutura interna, alén desa “división de poderes” xa descrita, debería contar a AMAC.

Abonda neste momento, sen prexuízo de poder abordar o asunto posteriormente ao fío da análise de competencias da Área, con sinalar que a organización interna de que debería dotarse a AMAC, á luz da experiencia da AMB, pois o caso de Vigo non aporta exemplo práctico nese eido, e de outras experiencias de prestación de servizos en dimensión metropolitana non constituídas en Áreas, convida a pensar na constitución de autoridades administrativas metropolitanas por ámbitos materiais de actuación.

É posíbel, dado que existirá unha administración metropolitana xeral, que non todas as políticas públicas que, consonte ás competencias que asuma, desenvolva a AMAC precisen tal fórmula. Mais as vantaxes, na organización interna e na visualización e transparencia externa, que representa a constitución de autoridades metropolitanas, parecen aconsellar, xa neste momento, que a AMAC conte, canto menos, cunha **autoridade metropolitana de transporte**. Este instrumento organizativo funciona eficazmente para resolver a dimensión metropolitana da mobilidade en varias Áreas funcionais españolas e parece aconsellábel a súa utilización tamén para o caso da AMAC. O transporte e a mobilidade é probabelmente o terreo no que a metropolitanización dos espazos urbanos e periurbanos se fai máis evidente para o conxunto da cidadanía e, como demostra o caso de Vigo, e tamén constitúe unha ameaza que pode transformarse en oportunidade para o éxito da AMAC. A organización do transporte e a mobilidade na AMAC baixo a estrutura dunha autoridade metropolitana parece, polo tanto, a mellor opción.

A análise das competencias concretas que se propoña asuma a AMAC permitirá avanzar na consideración de que fórmulas de organización administrativa resultan máis eficaces para o funcionamento da AMAC

Finalmente, exclúise aquí deliberadamente, por non ser obxecto deste informe, a referencia a unha realidade que, no seu caso, podería ter repercusión no deseño institucional da AMAC e, desde logo, haberá de telo no seu funcionamento práctico diario.

Referímonos a incorporación das fórmulas de gobernanza, entendidas agora como mecanismos de interacción entre os diferentes actores, públicos e privados, institucionais, corporativos, asociativos e individuais cos que se deberán deseñar e implementar as políticas públicas competencia da AMAC.

As abundantes aportacións no ámbito da gobernanza local e metropolitana convidan a analizar este aspecto nun documento á parte, que permita identificar a transcendencia ao nivel organizativo da AMAC dunha forma de exercicio das funcións públicas que resulta esencial desde hai tempo para o deseño institucional.

A experiencia doutras Administracións, en España e fora dela, do nivel local de goberno e doutros niveis, ten demostrado que a incorporación de técnicas de gobernanza ou de fórmulas de goberno aberto (sobre os tres piares de transparencia, participación e colaboración) non esixen a previsión de mecanismos institucionalizados para a súa adopción.

A introdución destes novos enfoques na xestión das institucións fíxose, de feito, sen previsión institucionalizada e só despois dalgunhas experiencias prácticas decidiuse, nalgúns casos, a introdución de previsións normativas e fórmulas organizativas ao seu servizo. A AMAC haberá, loxicamente, de garantir o cumprimento da lexislación básica estatal na materia e dos preceptos aplicábeis da lexislación galega, renovada na pasada Lexislatura. Con todo, a análise desta variábel noutro documento permitirá concluír, no seu caso, se resulta aconsellábel que o texto que se propoña como Lei da AMAC debe recoller, a nivel de principios de funcionamento e/ou de estrutura organizativa, algunha previsión que facilite este xeito de entender o exercicio das funcións públicas que a Área desenvolva.



## 6. PROPOSTAS EN RELACIÓN CO ÁMBITO COMPETENCIAL DA AMAC

### *6.1. Ambito do estudo e técnica de investigación*

A parte deste informe dedicada ao marco xurídico de referencia xa adiantou algunhas consideracións de grande relevancia en relación coas fórmulas de atribución de competencias aos entes locais, en particular tras a reforma da lexislación básica estatal a medio da LRSAL e relacionando a normativa, para o que aquí interesa, coa posición que corresponde á Deputación Provincial de A Coruña no exercicio da súa competencia de cooperación á prestación de determinados servizos en Municipios de menos de 20.000 habitantes (tendo en conta que a AMAC prevé constituírse integrando a Abegondo, Bergondo, Carral e Sada, que non chegan a esa cifra de poboación).

Neste eido a LARSAL operou determinados cambios que, logo da STC 111/2016, esixen algún requirimentos procedimentais á hora de configurar a atribución de competencias á AMAC.

Por iso esta parte do estudo relativo ás competencias da AMAC ocúpase da identificación dos ámbitos competenciais (materias) sobre os que a Área asumirá algún tipo de intervención, e completará, alí onde for preciso, as consideracións feitas anteriormente sobre a identificación dos mecanismos de atribución competencial (de competencias sobre as materias anteriores) que se propoñen segundo os casos.

Non aborda este documento a análise das operacións derivadas do recoñecemento de competencias da AMAC que virán conectadas a estes dous aspectos, é dicir, os mecanismos concretos de traspasos de persoal, medios materiais e financiamento das competencias que se asuman.

Estas concrecións, alén de non seren obxecto da encarga recibida, haberán de depender finalmente da estrutura que se decida incluír na Lei da AMAC. Como quedou sentado no documento sobre estrutura de goberno, é posíbel, e supón unha experiencia comparada de éxito, a constitución de autoridades metropolitanas dependentes da Área que, xa for por ámbitos de xestión, xa por calquera outra circunstancia, poden distinguir tamén mecanismos de asunción de tarefas e medios para a súa execución.

Á hora de determinar que competencias haberá de asumir a AMAC existe un único camiño razoábel: identificar o fenómeno metropolitano da Coruña e traducilo en competencias, coa precisión material e funcional necesaria, que a Lei da AMAC debería recoñecer ao futuro entre local.

Alén de particularidades propias de cada singular realidade metropolitana, a experiencia, española e comparada, da que se ten falado xa abundantemente neste documento é unha guía útil para aproximármonos ao elenco de competencias que debería asumir a AMAC.

Xa que logo, a técnica que empregará este documento para identificar o elenco competencial que propomos para a AMAC será a *identificación dos ámbitos comúns ou habituais de competencia metropolitana (materias) e o seu confronto co fenómeno metropolitano coruñés*.

Logo diso, procederáse á proposta de técnicas xurídicas de atribución de competencias concretas, determinadas, como se adiantou, pola titularidade e a norma actualmente vixente de atribución de cada competencia.

### *6.2. A dimensión competencial do fenómeno metropolitano en España: os casos da AMV e da AMB.*

As dúas Áreas Metropolitanas constituídas en España, a AMV e a AMB, presentan algunhas semellanzas na atribución de competencias ás Áreas, lóxicas tendo en conta que a orixe do fenómeno metropolitano, a existencia dunha conurbación na que se establecen vínculos económicos e sociais, relacións de interdependencia, ambientais, etc non difiren moito dun espazo a outro. As diferenzas lóxicas xurdirán da dimensión, tanto do conxunto da Área como dos seus Municipios integrantes e, derivado disto, da existencia de economías de escala na asunción de políticas públicas e na prestación de servizos públicos.

Esta última circunstancia –a existencia de economías ou deseconomías de escala no fenómeno metropolitano coruñés- sobarda os límites deste traballo, mais cumpre lembrar que as decisións sobre o modelo competencial máis acaído para a AMAC haberán de ter en conta as análises que, desde unha perspectiva de eficiencia da solución metropolitana, se baseen en funcións de custes financeiros dos servizos e de repercusións en forma de beneficios non monetarios.

Comezando a nosa análise pola Área de Vigo, as materias sobre as que a AMV poderá exercer competencias son, de principio e consonte ao artigo 15.2 da Lei 4/2012, as seguintes:

- a) Promoción económica, emprego e servizos sociais.
- b) Turismo e promoción cultural.
- c) Mobilidade e transporte público de viaxeiros.
- d) Medio ambiente, augas e xestión de residuos.
- e) Prevención e extinción de incendios.
- f) Protección civil e salvamento.
- g) Ordenación territorial e cooperación urbanística.





- h) Coordinación nas tecnoloxías da información e da comunicación.
- i) Cohesión social e territorial.

Aliás, a lei prevé a asunción de competencias en momentos posteriores á posta en marcha da AMV, a través de mecanismos de atribución directa desde unha norma con rango de lei<sup>114</sup> ou a medio de delegación ou encomenda de xestión desde o ente delegante ou encomendante.

Ademais, o artigo 15.4 da Lei da AMV prevé expresamente o exercicio por esta das competencias que lle foren delegadas e “*cuxa titularidade corresponda á Xunta de Galicia, á Deputación Provincial de Pontevedra, á Administración do Estado, así como aos municipios que a integran*”, o cal concorda coa previsión posteriormente incorporada ao actual artigo 27 LBRL pola LARSAL. Neste sentido, cabe salientar que a Lei precisa que o procedemento para atribuír competencias por delegación á AMV se axustará á súa (de cada ente atribuínte) normativa reguladora.

Alén diso, como calquera Administración, a Lei prevé para a AMV a posibilidade de asumir a xestión encomendada por outras Administracións Públicas, titulares dunha competencia sobre a que a AMV podería exercer “*actividades de carácter material, técnico ou de servizos*”, ao abeiro do – na actualidade – marco xurídico xeral determinado para as encomendas de xestión polo artigo 11 da Lei 40/2015, de rexime xurídico do sector público.

Para cada unha desas materias sobre as que a Lei quere que a AMV asuma competencias, establécense ademais réximes propios que especifican as funcións concretas que ha de desenvolver na súa execución.

As seccións 2ª a 10ª do Capítulo III da Lei 4/2012 están dedicadas á enumeración de ditas funcións concretas das que se encarga a AMV en cada materia.

A estrutura do marco competencial legal da AMB é semellante ao que se ten sinalado no caso de Vigo. En Barcelona, tamén se recoñece a capacidade da AMB de asumir competencias, alén das que xa recolle a Lei 31/2010, en virtude de disposición legal ou a medio da aceptación de delegacións, encomendas de xestión, asunción convencional ou calquera outra fórmula prevista no ordenamento xurídico, consonte o previsto nos parágrafos 1 e 5 do seu artigo 13.

---

<sup>114</sup> Literalmente, sinala o artigo 15.3 que “*A Área Metropolitana de Vigo exercerá, ademais, as competencias cuxa titularidade lle poida ser transferida por outras leis*”. A utilización do termo “transferida” carece de rigor técnico xurídico, pois en función da competencia de que se tratar e do titular da mesma até a aprobación desa Lei, a competencia podería ser atribuída, efectivamente, a título de transferencia ou recoñecida como competencia propia, tendo en conta que son as leis as que confiren e retiran titularidades competenciais aos entes locais, aínda que sempre respectando o núcleo de autonomía local indispoñíbel garantido pola Constitución.

Recolle, ademais, o parágrafo 2 deste mesmo precepto da Lei da AMB unha declaración que recorda aos termos utilizados na versión dos artigos 2 e 28 da LBRL vixente até o 31 de decembro de 2013 (data de entrada en vigor da LRSAL), pois, segundo aquel, a AMB “*pode prestar os servizos e promover as actividades que contribúen a satisfacer as necesidades e aspiracións dos municipios que a integran, sen prexuízo das competencias que corresponden a outras administracións públicas*”; unha declaración sen contido competencial concreto que, en calquera caso, serve para pór de manifesto a natureza de entidade local de carácter territorial e a súa conseguinte vocación xeneralista ou subsidiaria no desenvolvemento de políticas públicas en beneficio da cidadanía e a través dos municipios que a integran.

As materias nas que o artigo 14 da Lei da AMB recoñece funcións ao novo ente son as seguintes:

- a) Urbanismo
- b) Transporte e mobilidade
- c) Augas
- d) Residuos
- e) Outras competencias en materia de medio ambiente
- f) Infraestruturas de interese metropolitano
- g) Desenvolvemento económico e social
- h) Cohesión social e territorial

A técnica empregada polo lexislador catalán á hora de identificar que concretas funcións ou servizos asume a AMB a respecto das materias sinaladas difire do deseño da Lei da AMV. Agás no caso do urbanismo, cuxa especificación das funcións e competencias aparece nun Título separado da lei<sup>115</sup>, o resto das competencias concretas que desenvolve a AMB en cada unha das materias da anterior listaxe veñen especificadas no mesmo artigo 14.

No cadro que segue mostramos de xeito conxunto as materias nas que as Leis das dúas Áreas lles recoñecen competencias. Temos ordenado as listaxes para facilitar a comparación, e poder tirar dela o máximo proveito posíbel aos efectos que interesan neste informe, reunindo títulos competenciais que consideramos homoxéneos é dicir, o cadro establece a correspondencia que existe entre o *nomen iuris* dado en cada caso, en atención ao ámbito de política pública que efectivamente está comprendido nel.

---

<sup>115</sup> O Título III da Lei 31/2010, da AMB, baixo a rúbrica “Ordenación do territorio, urbanismo e vivenda” (arts. 19 a 37 da Lei, é dicir, máis dun terzo dos que esta ten), determina as funcións concretas da AMB neste eido, no que o Plan director urbanístico metropolitano e o Plan de ordenación urbanística metropolitano constitúen instrumentos esenciais, e no que se detallan actuacións competencia dos Concellos, da Comisión de Urbanismo da AMB –órgano da Generalitat de Cataluña, de composición mixta paritaria entre esta e a AMB-, entre outras importantes previsións.

Así, por exemplo, a materia competencial recoñecida na Lei 4/2012 á AMV en *Coordinación nas tecnoloxías da información e da comunicación* pode entenderse abranguida pola materia *Infraestruturas de interese metropolitano* da AMB, como comprobaremos nas análise detallada das funcións que comprende cada materia, *infra*, neste caso no Cadro 6.

Tendo en conta o anterior, as materias nas que asumen competencias as Áreas de Barcelona e Vigo, ordenadas homoxeneamente son:

*Cadro 1: Listaxe comparada de materias competencia da AMB e da AMV*

<b>AMB</b>	<b>AMV</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desenvolvemento económico e social</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción económica, emprego e servizos sociais</li> <li>• Turismo e promoción cultural<sup>116</sup></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Transporte e mobilidade</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilidade e transporte público de viaxeiros.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Augas</b></li> <li>• <b>Residuos</b></li> <li>• <b>Outras competencias en materia de medio ambiente</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medio ambiente, augas e xestión de residuos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Infraestruturas de interese metropolitano</b></li> <li>• <b>Urbanismo</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenación territorial e cooperación urbanística.</li> <li>• Coordinación nas tecnoloxías da información e da comunicación</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cohesión social e territorial</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cohesión social e territorial.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención e extinción de incendios</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección civil e salvamento</li> </ul>

A primeira conclusión evidente que reflicte a comparanza que recolle o Cadro 1 é a existencia dun número maior de materias sobre as que, en teoría, a AMV podería exercer competencias.

Así, na columna dereita, onde figuran as materias nas que a Lei atribúe competencias á AMV, o número destas é superior ao das que contén a esquerda (as recoñecidas á AMB).

Porén, como veremos cando analicemos que funcións concretamente abrangue cada unha das materias en cada caso, poderemos comprobar que ese número aparentemente inferior de materias nas que desenvolve competencias a AMB a

<sup>116</sup> No caso da AMB, a correspondencia con esta materia competencia da AMV só abrangue o fomento “dos recursos turísticos” e a “ordenación e xestión do transporte de viaxeiros con unha finalidade cultural e turística”, segundo o artigo 14, apartados G.a) e B.e) da Lei 31/2010.

respecto da AMV é ficticio, pois os títulos competenciais son máis sintéticos no caso catalán que no galego e, pola contra, alén de maiores precisións que faremos despois, as funcións que atribúen os títulos materiais na AMB é maior.

En calquera caso, cabe lembrar que tamén existen ámbitos recollidos expresamente pola Lei da AMV que non están contempladas entre as funcións concretas atribuídas á AMB en desenvolvemento dos seus ámbitos materiais de competencias, como é o caso da *promoción da cultura*.

As únicas dúas materias competenciais que non contan con correspondencia expresa nin implícita entre as dúas Áreas son *prevención e extinción de incendios e protección civil e salvamento*. Aínda a risco de adiantar conclusións posteriores, pode xa aventurarse que a extensión territorial da AMB é a que xustifica que estes servizos municipais sigan prestándose por cada un dos Concellos que integran a AMB e non teñan constituído, de seu, unha materia na que se considere que a AMB supoña unha mellora no desenvolvemento da competencia e na prestación dos servizos asociados.

En Vigo, e sucede algo semellante no caso da Coruña, canto menos a extinción de incendios e o salvamento, son competencias de fonda vocación supramunicipal –para o caso dos Concellos que non son cabeceira das Áreas– e, de feito, tanto en Pontevedra como en A Coruña, existen consorcios participados pola Xunta de Galicia e as respectivas Deputacións que veñen prestando este servizo desde hai anos, utilizando unha estrutura de implantación comarcal coordinada polo *Servizo 112 Galicia*, dependente da Consellaría competente en materia de protección civil e emerxencias e xestionado pola Axencia de Emerxencias de Galicia (AXEGA)<sup>117</sup>.

Esa primeira análise do groso das materias sobre as que ambas as Áreas desenvolven competencias en distintos graos, debe completarse cunha análise máis polo miúdo das funcións que abrangue cada unha das materias nas que as

---

<sup>117</sup> Vid. artigo 18 da Lei 5/2007, do 7 de maio, de Emerxencias de Galicia (LEMERXG). Os consorcios provinciais naceron como entidades locais de natureza non territorial ao abeiro do disposto no artigo 196.3º da Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia. O Consorcio Provincial da Coruña para a prestación do Servizo contra Incendios e Salvamento foi o primeiro consorcio provincial constituído en Galicia. Os seus Estatutos foron aprobados orixinalmente a medio do Decreto 258/2002, do 30 de xullo (modificados polos Decretos 151/2006, do 31 de agosto e 62/2009, do 12 de marzo). A impulso da Disposición Adicional terceira.<sup>2</sup> e da Disposición Transitoria terceira da LEMERXG creouse, en 2009, o Consorcio Provincial de Lugo para a Prestación do Servizo contra Incendios e Salvamento (Decreto 19/2009, do 5 de febreiro, modificado polo Decreto 136/2010, do 5 de agosto); en 2001 o Consorcio Provincial de Pontevedra para a Prestación do Servizo contra Incendios e Salvamento Pontevedra (Decreto 36/2011, do 17 de febreiro) e, finalmente, o Consorcio Provincial de Ourense para a Prestación do Servizo contra Incendios e Salvamento (Decreto 67/2015, do 30 de abril). As sucesivas constitucións dos consorcios provinciais supuxeron a integración neles dos consorcios comarcais preexistentes do seu ámbito territorial. Para a situación en Cataluña véxase a Lei 5/1994, de 4 de maio, de regulación dos servizos prevención e extinción de incendios e de salvamentos de Cataluña, en particular a Disposicións Transitorias sexta e sétima

leis respectivas recoñecen intervención ás Áreas de Barcelona e Vigo, pois é aí onde mellor se percibe a dimensión do fenómeno metropolitano de cada caso traducido a esferas de acción pública.

Pode resultar útil, á hora de reter esa dimensión e logo poder concluír a posición que resultaría máis acertado adquirise a AMAC, expor en diferentes cadros o conxunto de funcións ligadas ás diferentes materias nas que AMB e AMV resultan competentes.

Para a exposición destes cadros tense utilizado a ordenación en materias en atención á súa homoxeneidade que recolle o Cadro 1, é dicir, xuntando aquelas que, con independencia da súa previsión expresa no texto das leis como denominación dunha materia, se encontran abrangidas por elas, como se conclúe no estudo das funcións concretas si previstas.

A denominación legal das materias en cada Área aparece en letra cursiva baixo a identificación da mesma. Os cadros, ademais, cualifican a natureza da competencia ou función concreta (aprobación, exercicio de competencia propia, participación...) o que da noticia da intensidade prevista nas leis para cada actuación, ofrecendo unha perspectiva adicional sobre a intensidade da política pública que pode desenvolver cada Área.

O resultado desa análise conxunta sería o seguinte.

*Cadro 2 Competencias en Desenvolvemento económico e social, emprego, servizos sociais<sup>118</sup>, turismo*

<p style="text-align: center;"><b>AMB</b> <b>(Desenvolvemento económico e social)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>AMV</b> <b>(Promoción económica, emprego e servizos sociais/Turismo e promoción cultural)</b></p>
<p>1. Nivel: exercicio de competencia propia</p> <p>Fomentar a actividade económica, promover a ocupación e a creación de empresas nos campos da industria, o comercio, os servizos os recursos turísticos</p>	<p>1. Nivel: exercicio de competencia propia</p> <p>Planificar, xestionar e avaliar programas e proxectos económicos e de emprego que redunden no desenvolvemento socioeconómico da área, con financiamento das outras administracións (Xunta de Galicia e Unión europea, con especial atención á Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal)</p>
<p>2. Nivel: exercicio de competencia propia</p> <p>Promover un Plan estratéxico metropolitano que, coa participación dos axentes económicos, sociais e institucionais, favoreza a modernización, investigación e innovación</p>	<p>2. Nivel: participación</p> <p>Participar no establecemento das prioridades de desenvolvemento do territorio da Área Metropolitana de Vigo, colaborando coa Comunidade Autónoma de Galicia e coa Administración xeral do Estado na elaboración da programación dos fondos comunitarios</p>
	<p>3. Nivel: exercicio de competencia propia</p> <p>Promover un Plan estratéxico metropolitano que, coa participación dos axentes económicos, sociais e institucionais, favoreza a modernización, investigación e innovación</p>
	<p>4. Nivel: exercicio de competencia propia</p> <p>Colaborar cos grupos de empresas industriais implantados no seu ámbito, fomentando o modelo da tripla hélice, mediante a cooperación con outras administracións, a universidade e as empresas, e propiciando a consolidación e a retención de capital humano cualificado</p>
	<p>5. Nivel: coordinación e exercicio de competencia propia</p>

<sup>118</sup> Porén, véxase tamén o Cadro 6 relativo ás competencias correspondentes á materia “Cohesión social e territorial”, que coincide en denominación en ambas as Áreas, aínda que presenta diferenzas nas funcións concretas.



	<p>Coordinar e xestionar todos os servizos sociais comunitarios, tanto os básicos coma os específicos, no ámbito do seu territorio</p>
	<p>6. Nivel: exercicio de competencia propia</p> <p>Xestionar os servizos sociais especializados que lle sexan transferidos pola Xunta de Galicia de maneira coordinada cos servizos sociais que preste cada un dos concellos da área</p>
	<p>7. Nivel: exercicio de competencia propia</p> <p>Planificar e xestionar os programas e proxectos para o desenvolvemento e a coordinación das iniciativas culturais e turísticas que afecten os concellos incluídos na área metropolitana</p>
	<p>8. Nivel: exercicio de competencia propia</p> <p>Articular as necesarias fórmulas de cooperación e colaboración cos concellos afectados e coas entidades e cos organismos públicos e privados que interveñan como axentes de desenvolvemento dos proxectos (turísticos e culturais)</p>
	<p>9. Nivel: competencia propia exercida en coordinación coa Xunta de Galicia</p> <p>a) Promocionar os recursos e a marca turística de Galicia, en coordinación con todos os entes locais afectados.</p> <p>b) Asesorar e apoiar tecnicamente os entes locais do seu ámbito territorial en calquera aspecto que mellore a súa competitividade turística.</p> <p>c) Articular, coordinar e fomentar as estratexias de promoción derivadas do ámbito privado do sector turístico</p>

Cadro 3: Competencias en transporte e mobilidade

<b>AMB</b> <b>(Transporte e mobilidade)</b>	<b>AMV</b> <b>(Mobilidade e transporte público de viaxeiros)<sup>119</sup></b>
<p>1.- Nivel: Exercicio de competencia propia e titularidade dos servizos asociados</p> <p>a) O transporte público urbano colectivo de viaxeiros<sup>120</sup> en superficie, agás o sistema tranviario que integra o sistema ferroviario de Cataluña</p> <p>b) A prestación do servizo de transporte público subterráneo de viaxeiros, consonte á lexislación</p>	<p>1.- Nivel: Exercicio de competencia propia e titularidade dos servizos asociados<sup>122</sup></p> <p>a) Ordenar, xestionar, planificar, inspeccionar e sancionar os servizos de transporte público regular de viaxeiros e viaxeiras de carácter interurbano que atendan exclusivamente tráfico no ámbito da Área Metropolitana de Vigo. Estas facultades exercense de</p>

<sup>119</sup> A competencia en mobilidade e transporte de viaxeiros é unha das máis desenvolvidas na Lei da AMV. A mobilidade de persoas é unha das manifestacións máis evidentes do fenómeno metropolitano, tal vez porque é, a un tempo, causa e consecuencia dos vínculos sociais e económicos que explican a existencia das Áreas Metropolitanas e xustifican a súa constitución xurídica. A non constitución efectiva da AMV, trala suspensión acordada a medio de Auto do Xulgado do Contencioso-Administrativo nº 1 de Vigo, de 5 de abril de 2017, que resolve a correspondente peza separada do proceso ordinario 25/2017, seguido ante el –aínda non resolta no momento en que se redacta este informe-, relaciónase directamente, tanto en termos de feito como xurídicos, coa problemática do transporte metropolitano. A Lei 14/2016 modificou as regras de exercicio da competencia neste eido que figuraban na orixinaria 4/2012, excluindo a competencia da AMV sobre o transporte urbano de viaxeiros (no novo art. 21), pero esixindo a “previa incorporación efectiva” do transporte urbano de Vigo no Plan de transporte Metropolitano de Galicia, como requisito para a “efectiva posta en funcionamento” da AMV (Disposición adicional décimo primeira). O camiño para tal solución quedara aparentemente despexado o 6 de xullo de 2016, data de sinatura do convenio –negociado a principios de aquel ano- entre a Consellaría de Infraestruturas e Vivenda da Xunta de Galicia, o Concello de Vigo e a empresa VITRASA, concesionaria do transporte urbano de Vigo. Mais a integración efectiva non chegou a producirse e ese foi un dos fundamentos da aparencia de bo dereito (*fumus boni iuris*) do recurso presentado pola Xunta de Galicia contra a constitución da AMV que serve, entre outros, de argumento ao que se decide na parte dispositiva do Auto do Xulgado do Contencioso-Administrativo nº 1 de Vigo antes citado, é dicir: “suspender el funcionamiento del Área Metropolitana de Vigo y de todos los órganos que lo componen, así como, desde la notificación de esta resolución, la eficacia de sus actos”.

<sup>120</sup> No modelo da AMB pódese dicir que máis que “metropolitanizarse” o transporte de viaxeiros, este tense “urbanizado”, pois, como indica a propia Lei 31/2010, “O ámbito da Área Metropolitana de Barcelona é unha área de xestión unitaria do transporte, de modo que o transporte é urbano se transcorrer integramente na área” (art. 14.B.a), *in fine*).

<sup>122</sup> As liñas que actualmente discorren pola AMV e alcanzan territorio de fora da Área, incorporaranse á competencia da AMV con motivo da extinción progresiva dos contratos de xestión de servizos de transporte público regular de viaxeiros e viaxeiras. Sobre elas comezará a exercer a AMV todas estas competencias propias que lle recoñece o artigo 21.1 da súa Lei reguladora. A Xunta de Galicia conservará as competencias sobre o territorio non metropolitano, sen prexuízo da necesaria coordinación, de acordo co que se prevé na Disposición transitoria cuarta que introduciu a Lei 14/2016.





<p>sectorial de aplicación e sen prexuízo das competencias da Generalitat nesta materia</p> <p>c) A ordenación e intervención administrativa do servizo de taxi</p> <p>d) A aprobación do Plan metropolitano de mobilidade urbana, consonte á lexislación sectorial de aplicación e sen prexuízo das competencias que a devandita lexislación atribúe á autoridade territorial da mobilidade da Rexión Metropolitana de Barcelona<sup>121</sup>.</p> <p>e) A coordinación e xestión, por delegación dos Concellos dos servizos complementarios da mobilidade que comportan o uso especial ou privativo da vía pública e a ordenación e xestión do transporte de viaxeiros con unha finalidade cultural e turística.</p> <p>f) A promoción do transporte sostíbel</p>	<p>conformidade coa lexislación sectorial que resulte aplicable e sen prexuízo das facultades que corresponden á Administración autonómica e a outras administracións respecto do sistema xeral de transportes.</p> <p>b) Ordenar e intervir administrativamente os servizos de transporte marítimo de persoas con orixe e destino nos municipios da Área Metropolitana, de conformidade co disposto na lexislación vixente.</p> <p>c) Ordenar e intervir administrativamente o servizo de taxi no ámbito territorial da Área Metropolitana no marco establecido pola regulación do transporte público de persoas en vehículos turismo.</p> <p>d) Establecer os criterios de coordinación entre os servizos de transporte público de viaxeiros e viaxeiras de carácter interurbano da súa competencia e os servizos de transporte urbano que operen en territorio metropolitano.</p>
	<p>2.- Nivel: Participación en coordinación</p> <p>Intervir, como tal Área Metropolitana, na coordinación, no territorio da Área, dos transportes ferroviario e aéreo, nos termos e co alcance previstos na normativa xeral que resulte aplicable e nas disposicións que emanen das administracións titulares destas liñas de transporte</p>
	<p>3.- Nivel: Aprobación<sup>123</sup></p>

<sup>121</sup> Consonte ao propio artigo 14.B.d), no que se recoñece esta competencia, esa aprobación do plan de mobilidade da Área (PMUS metropolitano) outorga á AMB outra competencia, neste caso de nivel participación, na política correspondente da Administración Autonómica, posto que “A definición da rede viaria básica metropolitana no Plan metropolitano de mobilidade urbana supón a participación da Área Metropolitana de Barcelona na programación e xestión do tránsito nesta rede, conxuntamente co Departamento da Administración da Generalitat competente na materia”.

<sup>123</sup> Malia que a aprobación final corresponde á Xunta de Galicia, o artigo 12.1 da Lei 6/1996, do 9 de xullo, de coordinación dos servizos de transporte urbanos e interurbanos por estrada de Galicia concibe esta como acto regrado, como declara a exposición de motivos, podendo negarse aprobación tan só polo incumprimento no Plan da normativa de aplicación, a incompatibilidade con outros plans ou cos informes vinculantes doutras Administracións con competencias concorrentes, o quebra do equilibrio financeiro das concesións de servizos de transporte.

	Plan de explotación do transporte metropolitano <sup>124</sup>
--	--

Convén sinalar, en todo caso, que o exercicio das competencias que a Lei recoñece á AMV sobre o transporte metropolitano ten un instrumento capital no *Comité de Coordinación do Transporte Metropolitano*, que o artigo 21.3 da Lei da AMV adscribe á Área en no que se integran un representante da Administración xeral da Comunidade Autónoma, unha persoa representante dos Concellos integrantes da AMV que non presten servizos de transporte urbano e unha persoa representante dos Concellos metropolitanos que presten servizos de transporte urbano (na práctica, só Vigo). A aprobación final das súas propostas debe elevarse aos órganos de goberno da AMV que resultaren competentes.

Este comité ten como misión formular propostas para coordinar os servizos de transporte público de viaxeiros e viaxeiras por estrada e de ría, transferidos á Área Metropolitana, que operen en territorio metropolitano e do transporte urbano dos Concellos que forman parte da AMV. Da problemática asociada ao exercicio desta competencia da noticia o nivel de detalle con que a Lei 14/2016 regula as súas funcións<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Da lectura do conxunto das competencias que outorga a Lei á AMV dedúcese que o Plan de transporte metropolitano haberá de incorporarse –ou ben serán obxecto de aprobación conxunta ou coordinada- no Plan de mobilidade sustentábel que debe aprobar a AMV. Como reflicte o Cadro 4, este Plan de mobilidade sustentábel está comprendido nas competencias en materia de Planificación e xestión medioambiental (art. 22 g) da Lei da AMV), pero o seu contido abrangue materialmente o transporte, pois ten por obxecto planificar e coordinar os sistemas de transporte multimodal.

<sup>125</sup> Que, consonte ao parágrafo 4 do artigo 21 da Lei da AMV, son: a) Elaborar a proposta de coordinación das rutas, as frecuencias, os horarios e as paradas entre autobuses urbanos, interurbanos e transporte de ría metropolitano, así como a súa interconexión con outros medios de transporte. b) Elaborar a proposta de determinación das condicións de penetrabilidade do transporte interurbano nos sistemas de transporte urbano, que se deberán incorporar nos pregos de condicións para a contratación de transporte urbano de concellos membros da AMV. c) Elaborar a proposta de determinación das condicións de penetrabilidade do transporte urbano nos sistemas de transporte interurbano, que se deberán incorporar nos pregos de condicións para a contratación de transporte interurbano da AMV. d) Diseñar e elaborar a proposta do plan de coordinación dos sistemas tarifarios e de billete de viaxe integrado do transporte público de viaxeiros e viaxeiras que se desenvolva na AMV. e) Elaborar a proposta de calendario e as accións encamiñadas ao establecemento do billete integrado no transporte público de viaxeiros e viaxeiras que se desenvolva na AMV. f) Elaborar a proposta de coordinación e garantía de compatibilidade do medio de pagamento co do resto de áreas de transporte metropolitano de Galicia. g) Realizar o control permanente dos servizos públicos concesionados ou de xestión directa, así como do cumprimento dos seus pregos, cando a competencia en transporte metropolitano estea completamente transferida á AMV.

*Cadro 4: Competencias en augas, residuos e medio ambiente*

<p style="text-align: center;"><b>AMB</b> <i>(Augas, Residuos e Outras competencias en materia de medio ambiente)</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>AMV</b> <i>(Medio ambiente, augas e xestión de residuos)</i></p>
<p>OUTRAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE</p> <p>1. Nivel: Aprobación en planificación e exercicio en coordinación, colaboración, emisión de informes e fomento</p> <p>a) coordinación e formulación dun Plan de actuación metropolitano para a protección do medio ambiente, a saúde e a biodiversidade, e de medidas de loita contra a cambio climático e a formulación dunha Axenda 21 metropolitana.</p> <p>b) Colaboración na elaboración de mapas de capacidade acústica e os mapas estratéxicos de rúidos, consonte á lexislación sectorial.</p> <p>c) Emisión dos informes ambientais establecidos pola lexislación nos procedementos de outorgamento de licenzas ambientais municipais, cando estean atribuídos aos entes supramunicipais.</p> <p>d) Colaboración cos municipios para programar as políticas de ordenación ambiental.</p> <p>e) Promoción e, se proceder, a xestión de instalacións públicas e privadas de enerxías renovábeis.</p>	<p>A PLANIFICACIÓN E XESTIÓN MEDIOAMBIENTAL</p> <p>1. Nivel: Aprobación en planificación e exercicio en coordinación, colaboración e fomento</p> <p>a) Elaborar e coordinar un plan de actuación metropolitano para a protección do medio ambiente, a saúde e a biodiversidade.</p> <p>b) Establecer unha estratexia metropolitana de loita contra o cambio climático co obxectivo de (impulso de políticas conxuntas en coordinación coas da Xunta de Galicia, en particular, en aspectos vinculados coa enerxía, co transporte, coa edificación e coa planificación urbanística).</p> <p>c) Establecer unha estratexia conxunta dos municipios en materia de contratacións públicas que incorpore criterios obrigatorios de sustentabilidade e de loita contra o cambio climático.</p> <p>d) Elaborar a Axenda 21 metropolitana.</p> <p>e) Cooperar cos municipios para programar as políticas de ordenación ambiental.</p> <p>f) Instaurar os instrumentos de contabilidade enerxética municipais (aforro de enerxía e boas prácticas na xestión enerxética dos municipios integrantes da área)</p> <p>g) Elaborar o plan de mobilidade sustentábel e establecer as bases para impulsar a cooperación con outras administracións, institucións e entidades con competencias sobre o transporte, co obxectivo de planificar e coordinar os sistemas de transporte multimodal (tren de alta velocidade, transporte aeroportuario, ferrocarril</p>

	<p>de proximidade, transporte terrestre, transporte marítimo, autoestradas do mar, etc.).</p> <p>h) Promover e potenciar o transporte sustentábel e fomentar os vehículos híbridos e eléctricos; elaborar un mapa metropolitano de electrolineiras; e promover a instalación de autoservizos de alugamento de coches eléctricos para viaxes curtas, con estacións de alugamento para media xornada ou xornada completa.</p> <p>i) Conservar e xestionar os espazos naturais supramunicipais integrados na súa totalidade dentro do ámbito territorial da AMV, entendendo como tales os espazos verdes ou os que no planeamento municipal figuren como solos rústicos de protección de espazos naturais.</p> <p>j) Colaborar cos Concellos integrantes no control da contaminación acústica (na elaboración de ordenanzas sobre ruídos e vibracións e de mapas de ruído) e promover ante a Xunta de Galicia a elaboración de mapas de ruído supramunicipais, logo da identificación daquelas áreas nas que se produza o incumprimento dos obxectivos de calidade acústica.</p> <p>k) Promover e, de ser o caso, xestionar as instalacións públicas e privadas de enerxías renovábeis.</p> <p>l) Planificar e coordinar as medidas de aforro enerxético e a introdución paulatina da utilización de enerxías renovábeis.</p>
<p><b>B AUGAS</b>                  1 Nivel: competencia propia e en coordinación coa Generalitat</p> <p>a) Subministro domiciliario de auga potábel (abastecemento en baixa), xestión (directa ou indirecta) da auga; regulación tarifaria (con autorización da Comisión de Prezos de Cataluña).</p> <p>b) Sistema público de saneamento en alta e a depuración de augas</p>	<p><b>B AUGAS</b>                  1 Nivel: competencia propia</p> <p>Xestión do ciclo completo da auga</p> <p>a) O abastecemento de auga en alta (captación, o nacemento e a represa dos recursos hídricos e a súa xestión, incluídos o tratamento de potabilización, o transporte por arterias principais e o abrollamento en depósitos reguladores de</p>



<p>residuais, rexeneración augas residuais para outros usos<sup>126</sup></p> <p>c) Coordinación dos sistemas municipais de saneamento en baixa, a planificación e xestión integrada da evacuación de augas pluviais e residuais e das redes de sumidoiros</p>	<p>cabeceira dos núcleos de poboación).</p> <p>b) A subministración da auga en baixa (almacenamento intermedio e a subministración de auga potable ata as instalacións propias para o consumo por parte das persoas usuarias finais)</p> <p>c) A recollida de augas residuais ou da rede de sumidoiros dos núcleos de poboación a través das redes municipais ata o punto de intercepción cos colectores xerais e a intercepción e o transporte das augas residuais a través dos colectores xerais.</p> <p>d) O tratamento e a depuración de augas residuais urbanas.</p> <p>e) As augas pluviais e o seu tratamento.</p>
	<p>2. Nivel: exercicio de competencia propia</p> <p>Realización, mantemento e conservación das infraestruturas precisas para a competencia anterior, execución das obras necesarias (agás as declaradas de interese da Comunidade Autónoma ou de interese xeral do Estado). Prestación dos correspondentes servizos.</p>
	<p>3. Nivel: competencia normativa, en coordinación co organismo Augas de Galicia</p> <p>Con carácter previo ao exercicio das competencias anteriores, deben a probarse as ordenanzas precisas para regulamentar o servizo. Someterá os textos ao informe de Augas de Galicia nos casos previstos na lexislación sectorial.</p>
<p>C RESIDUOS</p> <p>1 Nivel: competencias propias e titularidade dos servizos</p> <p>a) Tratamento, valorización e disposición dos residuos municipais e</p>	<p>C RESIDUOS</p> <p>1. Nivel: competencias propias e titularidade dos servizos. Aprobación da Planificación</p> <p>a) Elaborar e aprobar –co informe preceptivo e vinculante da Xunta de</p>

<sup>126</sup> En calquera caso, como reflicte a mesma Lei da AMB, é a Axencia Catalá da Auga –ACA–, dependente da Generalitat, o organismo competente para outorgar as concesións e autorizacións correspondentes.

<p>derrubos procedentes de obras menores e de reparación domiciliaria.</p> <p>b) Coordinación dos sistemas municipais de recollida de residuos.</p> <p>c) Triaxe e selección de envases, consonte ao seu ordenamento específico.</p> <p>d) Servizo de “desechería” (refugallos) en canto ao transporte dos materiais depositados, sen prexuízo da xestión das instalacións polos Concellos.</p>	<p>Galicia<sup>127</sup>- o seu plan metropolitano de xestión de residuos segundo o procedemento previsto pola normativa de residuos e conforme os plans autonómicos sobre a materia, e incluír nel a instalación dos puntos limpos e das infraestruturas necesarias para a recepción daqueles residuos que requiran unha xestión específica polo seu tamaño, polas súas características ou pola súa composición.</p> <p>b) Asumir a xestión da recollida, do transporte, da valorización e da eliminación de todo tipo de residuos urbanos, que se considerará para todos os efectos como parte do plan autonómico de residuos.</p>
---	--

---

<sup>127</sup> A AMV debe comunicar o inicio da elaboración do plan metropolitano de residuos á Consellaría competente en materia de medio ambiente, para que esta decida se o plan ha de ser sometido aos trámites de avaliación ambiental estratéxica. Ademais, a aprobación final requirirá informe previo favorábel da Consellaría competente en materia de xestión de residuos, que versará sobre a compatibilidade do plan metropolitano cos obxectivos previstos na planificación autonómica; todo ilo consonte ao establecido nos parágrafos 1 e 2 do artigo da Lei da AMV.



Cadro 5: Competencias en ordenación do territorio, infraestruturas e urbanismo

<p><b>AMB</b> <i>(Infraestruturas de interese metropolitano e Urbanismo)</i></p>	<p><b>AMV</b> <i>(Ordenación territorial e cooperación urbanística e Coordinación nas tecnoloxías da información e da comunicación)</i></p>
<p>A URBANISMO</p> <p>Nivel: Participación, formulación e tramitación do Plan territorial xeral de Cataluña.</p>	<p>A URBANISMO</p> <p>Nivel: Co-Aprobación<sup>128</sup> Plan territorial integrado metropolitano<sup>129</sup>.</p>

<sup>128</sup> Para a súa elaboración preverase un procedemento de colaboración coa Consellaría competente en materia de ordenación do territorio e coas Consellarías competentes nas materias que o regulan, pero tanto a formulación inicial como a aprobación definitiva corresponden á Comisión de Ordenación do Territorio e Urbanismo da Área Metropolitana de Vigo, órgano da Xunta de Galicia –cuxa presidencia corresponde á persoa titular da Consellaría competente en materia de ordenación do territorio e urbanismo-, pero mixto de composición paritaria entre a Administración da Xunta de Galicia e a AMV. En representación desta, ao Concello de Vigo corresponde o nomeamento (en proporción ao número de concelleiros de cada grupo político no Pleno Municipal) de 5 dos 10 membros que representan á AMV. O sistema é idéntico ao que funciona na composición da Comisión de Urbanismo da AMB a respecto do Concello de Barcelona.

<sup>129</sup> Ao Plan territorial integrado metropolitano correspóndelle desenvolver directamente as Directrices de ordenación do territorio de Galicia (DOT), que organiza o territorio metropolitano, “polas súas características homoxéneas, de tamaño e as súas relacións funcionais, que fan necesaria unha planificación infraestructural e de equipamentos de tipo metropolitano e carácter integrado, de cara a un desenvolvemento sustentable e equilibrado de todos os concellos integrantes” (art. 28.3 Lei 4/2012, da AMV). O Plan deberá respectar as determinacións contidas nos plans territoriais integrados que puideran existir e que afecten total ou parcialmente o ámbito territorial da AMV. As determinacións que haberá de conter son as que recolle o artigo 13 da Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia, é dicir, as que poden conter os plans territoriais integrados. Así, a documentación do Plan territorial integrado metropolitano da AMV conterá o diagnóstico territorial da área e a definición dos obxectivos da ordenación; sinalará os espazos aptos para servir de soporte ás grandes infraestruturas metropolitanas e definirá os equipamentos de interese común para a AMV. Ademais determinará os servizos que deban ou se poidan crear para común utilización dos Concellos da AMV e conterá determinacións tendentes a evitar desequilibrios funcionais en zonas limítrofes entre os Municipios da AMV. Nun nivel de concreción menor, en termos comparativos, ao que temos visto na AMB, o Plan territorial integrado metropolitano da AMV conterá os “*Criterios, principios e normas xerais que constitúan o referente para a ordenación urbanística municipal*” e as “*Recomendacións e propostas relativas aos espazos que deban ser obxecto de remodelación, rexeneración ou rehabilitación*”. En canto a reservas de solo, o Plan determina a estimación ponderada das superficies de solo que deban reservarse con destino a vivendas de protección oficial ou de prezo limitado e promoción pública de solo industrial. Ademais poderá, seguindo as previsións da Lei de ordenación do territorio, crear medidas de apoio encamiñadas a incentivar actuacións que favorezan a consecución dos obxectivos fixados nas DOT ou no propio Plan. No apartado normativo, introduce “*criterios, normas e principios*” que sexan necesarios para o seu desenvolvemento.

<p>Formulación dos plans territoriais parciais que comprenden o ámbito territorial da Área Metropolitana de Barcelona e os plans territoriais sectoriais que afectan a competencias da Área Metropolitana de Barcelona, a medio do nomeamento de representantes nos órganos de seguimento e a participación na a redacción.</p> <p>Formulación dos plans, cartas e programas derivados da catalá de protección, xestión e ordenación da paisaxe.</p>	
<p>1 Nivel: Proposta</p> <p>Formulación de instrumentos de ordenación territorial, parcial, sectorial e paisaxística, no respectivo ámbito territorial.</p>	<p>2 Nivel: Co-Aprobación</p> <p>Os plans e proxectos sectoriais metropolitanos, no marco das determinacións vinculantes establecidas polo plan territorial integrado metropolitano</p>
<p>3 Nivel: Aprobación inicial e provisional</p> <p>Plan director urbanístico metropolitano<sup>130</sup></p>	<p>2 Nivel: Cooperación</p>

<sup>130</sup> A aprobación definitiva corresponde á persoa titular do Departamento da Generalitat competente na materia, tralo informe da Comisión de Urbanismo da AMB e da Comisión de Urbanismo de Cataluña. Consonte ao establecido no artigo 22 da Lei da AMB, o Plan director urbanístico metropolitano ten por obxecto: a) Establecer os elementos estruturantes da ordenación urbanística do ámbito territorial metropolitano. b) Establecer as determinacións sobre o desenvolvemento urbanístico sostible, la mobilidade das persoas e mercadorías e o transporte público metropolitano. c) Establecer medidas de protección do solo non urbanizábel e a estrutura orgánica de dito solo. d) Concretar e delimitar as reservas de solo para as infraestruturas e sistemas xerais do ámbito metropolitano, como por exemplo redes viarias, ferroviarias, hidráulicas, portuarias, aeroportuarias, de saneamento e abastecemento de auga, de telecomunicacións, de equipamentos, de espazos libres y outros parecidos. e) Definir políticas metropolitanas de solo e vivenda, así como de actividade económica, para garantir a solidariedade intermunicipal na execución de políticas de vivenda accesíbel e de protección pública, a suficiencia e viabilidade de ditas políticas para garantir, entre outros, o dereito constitucional á vivenda. O Plan director urbanístico metropolitano debe respectar as determinacións contidas en plans directores sectoriais específicos que aproba a Generalitat e, á súa vez, debe ser respectado polos programas de actuación urbanística municipal, segundo recollen os artigos 23.5 e 28.3 a) d Lei.

A importancia deste Plan reside no nivel de determinacións urbanísticas que contén, pois define reservas para sistemas xerais de infraestruturas e equipamentos, clasifica o solo, determina magnitudes de edificabilidade, define ámbitos de transformación urbanística de interese metropolitano, contén as determinacións que fan viábel a política metropolitana de solo e vivenda, etc. El mesmo especifica que determinacións precisan planeamento derivado e cales poden executarse directamente, todo ilo consonte ao art. 23 da Lei 31/2010, da AMB.





	Cos Concellos da AMV no cumprimento das súas obrigas en materia de urbanismo <sup>131</sup>
4. Nivel: Co-Aprobación Plan de ordenación urbanística metropolitano <sup>132</sup> .	
5. Nivel: Co-Aprobación Formulación, aprobación inicial e provisional de: a) Plans especiais urbanísticos previstos na lexislación catalá, se as infraestruturas ou elementos que han de implantarse son de interese metropolitano, executaraos a AMB e non son establecidos polo Plan director urbanístico metropolitano ou polo Plan de ordenación urbanística metropolitano. b) Plan especiais urbanísticos que a AMB considere necesario promover con as finalidades de mellora de ámbitos rurais, protección e mellora de espazos agrícolas forestais, fluviais, medio natural e paisaxe; ordenación do subsolo; o resto dos plan urbanísticos derivados cando afectaren a máis dun Municipio da AMB e deba aprobalos a Comisión de urbanismo da AMB e os Concellos formularan o plan coordinadamente	
6.. Nivel: Aprobación Formulación, aprobación inicial e aprobación definitiva do planeamento urbanístico derivado, nestes casos <sup>133</sup> : a) Planes parciais urbanísticos e plans de mellora urbana relativos a actuacións interese metropolitano definidas polo Plan director urbanístico metropolitano ou polo	

<sup>131</sup> A tal efecto, o artigo 30 da Lei da AMV prevé que en comisión mixta paritaria coa Deputación Provincial de Pontevedra se acorde a transferencia desta competencia provincial á AMV, “*así como os recursos económicos, humanos e materiais para o seu exercicio*”.

<sup>132</sup> A aprobación definitiva corresponde á Comisión de Urbanismo da AMB. O Plan de ordenación urbanística metropolitano integra a documentación dos Plans de ordenación urbanística municipais adaptados á súa natureza supramunicipal, especificando as determinacións de obrigado cumprimento por figuraren no Plan director urbanístico metropolitano.

<sup>133</sup> A intensa capacidade de intervención que a lei concede nestes casos á AMB na aprobación do planeamento urbanístico derivado non impide a necesidade de garantir a participación e audiencia previa dos Municipios interesados, consonte ao nº2 do artigo 32 da Lei da AMB.

<p>Plan de ordenación urbanística metropolitana, cando a AMB for a administración actuante.</p> <p>b) Plans especiais urbanísticos de desenvolvemento dos sistemas urbanísticos de interese metropolitano previstos no Plan director urbanístico metropolitano ou no Plan de ordenación urbanística metropolitano que deben ser executados pola AMB.</p> <p>c) Os demais plans urbanísticos derivados se afectaren a máis dun Municipio do ámbito territorial metropolitano e a aprobación definitiva non corresponde á Generalitat e, asemade, os Concellos non acordaran formular e tramitar o Plan coordinadamente.</p>	
<p>7. Nivel: Participación</p> <p>Nos seguintes instrumentos de planeamento</p> <p>a) Plans directores urbanísticos de obxectivo específico formulados pola Generalitat</p> <p>b) Plans especiais urbanísticos non comprendidos na súa competencia de aprobación de plan deste tipo sobre infraestruturas de interese metropolitano</p> <p>c) Nas modificacións do Plan de ordenación urbanística metropolitana, dos programas de actuación urbanística municipais e dos plans parciais de delimitación, cando non teña atribuída unha competencia maior.</p>	
<p>8 Nivel: exercicio de competencia propia</p> <p>a) xestión urbanística, xunto coas demais competentes, do Plan director urbanístico metropolitano e do Plan de ordenación urbanística metropolitana</p> <p>b) Protección da legalidade urbanística, substituindo á administración municipal que se inhiba en infraccións graves e moi graves</p> <p>c) Informe perceptivo de autorización de usos provisionais do solo</p>	



<p>d) La subrogación, a instancia de particulares, na tramitación dos estatutos e bases de actuación, en caso de incumprimento dos Concellos e coas regras establecidas na lexislación</p> <p>e) cooperación e asistencia técnica, xurídica e económica aos Municipios en materia de planificación territorial e urbanística, de programas de actuación, de toda clase de proxectos, obras e disciplina urbanística.</p> <p>f) Exercicio, por delegación dos Municipios, das competencias en materia de política de solo e vivenda establecidas por la lexislación urbanística.</p> <p>g) Xestión de solo, de obras de urbanización, de vivenda accesíbel, de usos industriais e terciarios, de equipamentos e de obras locais encomendadas polos Municipios e incluídas nos correspondentes plans e programas de actuación.</p> <p>h) Exercicio, por delegación dos Municipios, das funcións de protección da legalidade y disciplina urbanística (alén do caso de inactividade municipal)</p> <p>i) Exercicio da potestade sancionadora derivada das competencias urbanísticas atribuídas pola lei da AMB.</p> <p>j) Exercicio das competencias en materia de vivenda que lle recoñece Á AMB as lei e das delegadas á AMB por convenio ou consorcio.</p>	
<p><b>B INFRAESTRUTURAS</b></p> <p>Actuación que garantan a vertebración territorial (conectividade, mobilidade funcionalidade do territorio). EN infraestruturas, xestión da mobilidade, parques, praias, espazo naturais, equipamentos, dotacións, instalacións e servizos técnicos, medioambientais e de abastecemento</p>	

*Cadro 6 Cohesión social e territorial*

AMB ( <i>Cohesión social e territorial</i> )	AMV ( <i>Cohesión social e territorial</i> ) <sup>134</sup>
1. Nivel: exercicio competencia propia en fomento Promover a implantación de políticas públicas comúns en materia de servizos municipais e de fomento da cohesión social e territorial, coa fin de mellorar as condición de vida da cidadanía e o equilibrio territorial dos Municipios da AMB.	1. Nivel: exercicio competencia propia en planificación e avaliación de programas Planificar e avaliar programas que permitan, desde as políticas sociais públicas, e coa participación dos axentes sociais, reducir a desigualdade interterritorial e que contribúan a mellorar as garantías de protección e atención social dos veciños e das veciñas da Área Metropolitana.
2. Nivel: Participación Na Comisión de Seguridade do ámbito territorial correspondente para fomentar políticas públicas en materia de convivencia cidadá.	

*6.3. Posíbeis ámbitos competenciais da AMAC á luz da experiencia metropolitana das Áreas Metropolitanas de Barcelona e Vigo*

Da análise que se contén no apartado anterior deste informe poden tirarse algunhas conclusións sobre o elenco competencial máis acaído para a AMAC e sobre a forma de incorporar os títulos competenciais concretos na futura lei da AMAC.

Existen algúns ámbitos nos que parece obrigado que a constitución da AMAC veña acompañada do recoñecemento de competencias a esta, pois son manifestación clara do fenómeno metropolitano.

Como xa se adiantou, **quizá a competencia máis xenuinamente metropolitana sexa a da mobilidade**, pois esta serve ao fenómeno metropolitano ao tempo que o reflicte.

É esencial o seu deseño, como se pon de manifesto, quizá cunha técnica mellorábel, na propia lei da AMV, de xeito coordinado coa **política pública de protección ambiental**, xa que logo unha Área Metropolitana é, en sentido propio, un ecosistema de seu.

<sup>134</sup> Esta materia non figuraba no deseño competencial inicial da Lei da AMV, foi introducida como unha nova letra i) no número 2 do artigo 15 ao elenco competencial da Área a medio da reforma operada pola Lei 14/2016.

Ambas as competencias (mobilidade e medio ambiente) son medulares ao fenómeno metropolitano en xeral e coruñés en particular. O exemplo catalán, neste sentido, pode servir aos efectos de asumir a existencia dunha autoridade metropolitana de transportes que se encargaría do deseño do servizo nas liñas metropolitanas, das que asumiría a titularidade sucedendo á Administración Autonómica.

Colle unicamente a dúbida da integración do transporte urbano, que polo seu tamaño demográfico só presta o Concello da Coruña, na rede metropolitana ou o mantemento da competencia propia no Concello cabeceira. A opción da consideración de todo o transporte público de viaxeiros na Área como urbano, que é o suposto da AMB, requirirá en calquera caso e atendendo ao precedente negativo de Vigo, a realización das análises xa iniciadas sobre os servizos existentes e as necesidades complementarias, operación que debería preverse a medio da aprobación dun Plan de Mobilidade Metropolitana Sostíbel. A inexistencia do precedente co que si contaba a AMB dunha entidade metropolitana de transporte é unha febleza no caso da AMAC.

En estreita relación coas competencias en materia de mobilidade, debería configurarse un elenco competencial da AMAC que atendese á **ordenación do territorio (en especial, o bordo litoral), as infraestruturas e o urbanismo**.

A extensión concreta das funcións que deban recoñecerse á AMAC nesta materia sobarda o obxecto deste informe, mais con certeza debería comprender a aprobación dun **Plan Director Urbanístico metropolitano**, que, ao igual que sucede co Plan territorial integrado metropolitano na AMV, desenvolva directamente as DOT, pero ao que, á luz da experiencia desenvolvida na AMB, debería recoñecérselle capacidades similares ás que ten o Plan Director da Área catalá, pois a planificación integrada –que é o que conterá ese Plan territorial da AMV de acordo coa regra de reenvío normativo que xa temos visto– detén o seu pormenor nun punto anterior e a capacidade de deseño desde o nivel metropolitano desta política pública é moito menor no caso da AMV.

A decisión que finalmente se adoptar debería, polo tanto, ter en conta que unha concepción minimalista da planificación desde a AMAC non permitiría dotala de capacidade en abastanza para enlazar os piares sobre os que se sustenta, non só a política pública en materia de urbanismo, senón a de infraestruturas e a ambiental, por citar as máis evidentes. Máis que un problema de localización dunha competencia ou función concreta neste eido nunha Administración Pública territorial ou noutra, a directriz que debería presidir o deseño das competencias urbanísticas da AMAC é a consideración do seu territorio como unha unidade na que se manifestan as competencias urbanísticas de todas as Administracións competentes.

A natureza xuridicamente partillada da materia urbanística non decae coa atribución a unha Área Metropolitana de capacidades de intervención intensas

nesa política pública. Quizá no urbanismo sexa máis visíbel ese efecto de creación dunha Administración local que non é tan só un agregado de Municipios, mais unha instancia nova na que desenvolver políticas públicas consonte ao principio de subsidiariedade, ao que nos temos referido no informe sobre o goberno metropolitano

Quizá por iso a quen subscreben lles parece máis acaída a formulación da Lei da AMB no eido urbanístico, porque permite o desenvolvemento do resto das políticas da Área e porque traduce a dimensión metropolitana en ordenación do territorio.

Non se trataría de incluír necesariamente todas e cada unha das previsións da Lei da AMB, tendo en conta ademais que o marco legislativo propio condiciona as escollas, pero si de concibir as competencias urbanísticas da AMAC co maior grao posíbel de amplitude respectando a autonomía dos Municipios que a integren naquilo de exclusivo interese municipal, asumindo, trala oportuna transferencia, as competencias que actualmente exerce a Deputación da Coruña neste ámbito e tendo en conta, en calquera caso, que a esixencia de que a constitución dunha Área Metropolitana se aprobe a medio de lei formal do Parlamento de Galicia conleva un custo que se transforma en oportunidade pola capacidade de modificación das leis anteriores que eventualmente colidiren con esta orientación.

A necesaria intervención de todos os grupos políticos da Cámara galega e da Xunta de Galicia na formulación do Anteproxecto de Lei da AMAC dará a oportunidade de facer a mellor escolla do punto no que deben situarse as responsabilidades en materia de ordenación do territorio e urbanismo, no respecto á autonomía de todos os entes territoriais competentes pero na consciencia de que unha Área se configura, ao tempo, como Administración local de carácter territorial, formando parte da política local de Galicia e podendo funcionar como estrutura territorial propia da Comunidade Autónoma, segundo teñen recoñecido todos os estudos existentes sobre o fenómeno desde hai décadas, moitos deles citado xa na parte deste escrito dedicada ao marco xurídico de referencia das Áreas Metropolitanas.

Nesta mesma familia de competencias, a proposta de constitución da AMAC deberá asemade decidir se a AMAC asume como unha das súas competencias a **política de vivenda** e, concretamente, da **vivenda de protección pública**.

Como reflicte o Cadro 5, esta política está incluída entre as competencias da AMB, mais non figura, de xeito expreso e directo, entre as da Área de Vigo. No caso catalán, a vivenda aparece expresamente prevista como parte da programación metropolitana que figura no Plan director urbanístico metropolitano (que clasifica e cualifica solo a este fin, establecendo as oportunas reservas), cuxa memoria social debe incluír –consonte ao artigo 34.1 h) da Lei da AMB- a definición de obxectivos en materia de vivenda protexida.

Ditas determinacións deberán, no seu caso, concretarse nos programas de actuación urbanística municipal cuxa formulación é competencia dos Concellos, que distribúen as reservas de solo para vivenda de protección pública que foran establecidas no Plan director urbanístico metropolitano. Unha lectura extensiva da xenérica formulación da competencia en materia de cohesión social e territorial podería entender (para o caso de Vigo, pois no da AMB a previsión en materia de vivenda é expresa, como dicimos) que un dos factores que mellor poden contribuír a estas políticas é o recoñecemento de facultades urbanísticas na determinación de reservas para satisfacer a procura existencial habitacional.

Sexa como for, a nosa proposta é, para o caso de que se considerar acaído o recoñecemento de competencias en materia de vivenda de protección pública á AMAC, que se fagan tales previsións de xeito expreso, no mellor dos casos incluíndo a obriga de contemplar esta circunstancia no documento de planificación urbanística metropolitana que fixer as veces de Plan director urbanístico ou Plan territorial.

En canto á política en materia de augas, ambos os dous exemplos cos que traballamos, así como outras fórmulas de cooperación de dimensión metropolitana de fonda tradición, como no caso do abastecemento metropolitano de Valencia.

Parece, xa que logo, que a Lei da AMAC debería recoller amplas **competencias en materia de auga**, tendo en conta, ademais, que na actualidade este é, de facto, un servizo metropolitanizado, prestado pola empresa titularidade do Concello de A Coruña (EMALCSA) da que resultan clientes os Concellos da Área.

Esa experiencia facilitará, sen dúbida unha asunción de competencias por parte da AMAC que podería continuar utilizando a estrutura actual de prestación do abastecemento en alta até os puntos de subministración municipais e, no seu caso, asumir a competencia de abastecemento en baixa até o usuario final, como prevé a Lei da AMV. O ciclo completo da auga (que inclúe ademais recollida de pluviais, saneamento e depuración) conta, tamén, cunha experiencia metropolitana de éxito no noso ámbito: a EDAR localizada en Bens que xa fai a día de hoxe tal función.

Algo semellante pode dicirse en materia de **residuos**, onde tamén a planta de Nostián, do Concello de A Coruña, ven desenvolvendo un claro papel de servizo metropolitano, coa mediación do Consorcio das Mariñas que ten delegada por diversos Municipios da Área a recollida e organiza o tratamento na planta coruñesa.

Parecen tamén de relevo para a consideración da AMAC como unha unidade de xestión de políticas públicas de clara dimensión supramunicipal o recoñecemento de amplas competencias á Área en materia de **protección ambiental**.

É este un dos campos onde o lexislador galego máis desenvolveu os títulos competenciais habilitantes á AMV. Sen que pareza preciso tal grao de concreción, a proposta dunha Lei da AMAC debería contemplar a materia entre as que desenvolva a Área coruñesa o que, ademais, permitiría ao ente metropolitano integrar as políticas de urbanismo e mobilidade nunha estratexia ambiental que habería de atender á diversidade existente entre os Municipios.

Parece, en calquera caso, oportuna, a aprobación dun instrumento como unha Axenda 21 metropolitana (que está previsto nos dous casos analizados) e a previsión como competencia propia da conservación de espazos naturais e xestión das figuras de protección da biodiversidade, así como a colaboración no desenvolvemento das competencias que hoxe en día posúen os Concellos. A execución de competencias de control e sanidade animal, de protección de especies e de loita contra flora e fauna allea que represente unha ameaza á biodiversidade na Área poderían figurar abrangidas por esta materia.

Parécenos igualmente positiva a inclusión dunha materia competencial que abrangua a **promoción económica e o emprego**. Esta completaría os efectos que neste eido tería a materia de urbanismo, ordenación territorial e infraestruturas. A asistencia ás empresas radicadas na Área, a promoción do emprego, e as políticas vinculadas á investigación, desenvolvemento e innovación estarían comprendidas nesta materia. Cumpriría neste sentido aproveitar a localización e recursos fornecidos pola Universidade da Coruña, que ten manifestado oficialmente o seu compromiso na constitución da AMAC, toda vez que como demostran desde os máis tradicionais aos máis recentes estudos de desenvolvemento urbano, as institucións de educación superior son polos de xeración de innovación e valor engadido alí onde se implantan sempre que existan as redes de conexión precisas entre estas e a súa contorna produtiva. O papel que pode xogar a AMAC neste terreo parécenos capital e a existencia dunha Universidade pública consolidada unha oportunidade. A promoción turística e o apoio ás industrias culturais poderían estar tamén expresamente abrangidas por este título competencial

No que se refire aos **servizos sociais**, as posibilidades abertas polo lexislador galego resultan considerabelmente máis amplas que as da AMB. A situación de partida no caso dos Concellos chamados a integrar a AMAC é neste momento ben distinta. En calquera caso, a Lei podería prever a coordinación pola AMAC dalgúns dos servizos, en colaboración coa Xunta de Galicia e o exercicio por delegación nos casos en que os Concellos así o decidisen.

Cumpriría decidir o futuro da prestación do servizo de extinción de incendios e salvamento, hoxe en día prestado directamente no Concello da Coruña e a través do Consorcio Provincial de A Coruña no resto dos Concellos.

Canto menos neste último caso, parece acaído que a AMAC poida coordinar competencias coa Deputación da Coruña e, mesmo, suceder a esta na posición





que ocupa no Consorcio, se ben, como quedou reflectido en páxinas anteriores, esta operación requiriría a reformulación da planificación xeral que corresponde á Xunta de Galicia, probabelmente a reforma da LEMERXG e a modificación dos Estatutos do Consorcio. No ámbito da protección civil, a AMAC podería asumir competencias de coordinación dos servizos municipais de protección civil.

Por último, sinalar outros dous ámbitos complementares, pero distintos, onde a atribución de competencias á AMAC contribuiría a unha xestión máis integrada das competencias e recursos locais: as políticas de **promoción de turismo e da cultura**. Nestes ámbitos, os recursos locais ofertados polos concellos en ámbitos como a información e oferta turística, a rede de museos, bibliotecas e arquivos, as redes de creación e consumo cultural, etc., son dun tamaño e calidade notábeis, cuxa planificación e xestión integradas a nivel metropolitano axudaría sen dúbida a obter un mellor *output* para a cidadanía.

#### *6.4. Sobre os mecanismos xurídicos de atribución de competencias á AMAC*

Expostas as liñas xerais sobre as materias competenciais nas que, seguindo os exemplos de constitución de Áreas Metropolitanas, a AMAC podería desenvolver as súas funcións, cumpre rematar esta parte do informe con unha referencia aos mecanismos xurídicos a través dos que organizar o recoñecemento competencial ao novo ente.

Trazaremos aquí unhas liñas mestras sobre as posibilidades de recoñecemento e, no seu caso, transferencia de competencias á AMAC que, no seu caso, debería completarse, nunha fase na que as decisións sobre que elenco competencial recoñecer á Área xa estean tomadas, coa referencia ás normas de rango legal que deban modificarse expresamente a medio das disposicións adicionais da Lei da AMAC.

Para avanzar esas liñas xerais debe terse presente, en primeiro lugar, a natureza da operación de recoñecemento de competencias e do seu vehículo normativo: una norma con rango de lei aprobada polo Parlamento de Galicia.

En canto ao primeiro, bastará con lembrar que o recoñecemento de competencias á AMAC só pode facerse a partir das declaracións que en tal sentido conteña a Lei que a cree e tendo en conta que unha Área Metropolitana é, no noso Dereito, unha entidade local de natureza territorial que, carecendo do recoñecemento constitucional que posúen Municipios e Provincias, non pode ostentar de seu a titularidade da autonomía local constitucional, pois é creada e, no seu caso, eliminada, a través dunha lei autonómica, tratándose, xa que logo, dun ente local dispoñíbel para o lexislador autonómico.

Ao tempo, este pode encher de competencias a AMAC sobre a base da dispoñibilidade das competencias locais, en xeral, até o límite que representa a autonomía municipal e provincial e sobre a capacidade de dispor o

recoñecemento de competencias nas materias nas que a Comunidade Autónoma é titular e ten actualmente atribuídas a Administración autonómica.

Así as cousas, e sen prexuízo da posibilidade de delegación de competencias que poda provir da Administración xeral do Estado ao abeiro do artigo 27 LBRL, o elenco competencial que finalmente se recoñecer na Lei á AMAC haberá de ter tres orixes diferentes: competencias até o momento desenvolvidas polos Concellos dos Municipios que se integran nela; competencias até o momento desenvolvidas pola Deputación Provincial de A Coruña e competencias desenvolvidas até o momento pola Xunta de Galicia.

É o lexislador autonómico, en primeira instancia a medio da Lei que constitúe a AMAC, máis en diante tamén a medio da aprobación de nova lexislación sectorial, se for o caso, quen decide que competencias asume a AMAC e, o que resulta de extraordinaria importancia destacar, o que redistribúe entre a Área, os Municipios que a integran, a Deputación que goberna a Provincia na que aquela se integra, e a Xunta de Galicia as competencias que se recollan na Lei.

Tendo en conta o tipo de operación que supón a creación da AMAC, obvio resulta que o resultado do recoñecemento de competencias ao novo ente territorial ha de diminuír as que na actualidade ostentan as dúas entidades locais preexistentes coas que coincide en ámbito territorial, por unha banda, e delimitar as que exerce no territorio metropolitano a Xunta de Galicia, por outra.

Se isto quedou así fixado, como estamos vendo, desde as primeiras sentenzas que interpretaron o noso Dereito Local Constitucional, no actual contexto, a lexislación básica que regula o funcionamento das Administracións Públicas, tanto a de carácter xeral como a de natureza financeira e, en particular, as normas do Dereito básico local, esixen a articulación de entidades novas sobre a base da eficiencia na prestación dos servizos ou, como sinala a exposición de motivos da Lei da AMV, a evitación de duplicidades orzamentarias. De aí tamén se deriva, que unha proposta de constitución dunha Área Metropolitana requira a redistribución de competencias dos entes existentes, producindo unha mellora nos resultados do exercicio competencial, quer fáctica –na eficacia da súa prestación-, quer financeira.

#### *6.4.1. Recoñecemento de competencias até agora desenvoltas polos Concellos e a Deputación.*

A Área é, polo tanto, e por empregar palabras do Consello Consultivo de Galicia, recordando ao Tribunal Constitucional, unha entidade local “continxente” que non desfruta do mesmo nivel de protección constitucional da súa autonomía que Municipios e Provincias, pero que, á vez, supón unha translación de



responsabilidades en diversas esferas de acción pública desde Concellos e Deputación, aos que a Área debe substituír.

A cuestión técnico-xurídica encóntrase, xa que logo, para o Lexislador, en facer uso das amplas posibilidades de recoñecemento de competencias á AMAC a medio da Lei pero, como adiantamos, respectando a autonomía dos Municipios que a integrarán e a da Provincia da Coruña, pois como indicara o Tribunal Constitucional, “esa redistribución de competencias tiene como límite la autonomía local constitucionalmente garantizada a municipios y provincias”.

Aínda que, como ten sinalado o mesmo custodio constitucional, esa capacidade de determinación do lexislador galego será considerabelmente ampla, ao ser este das entidades locais non necesarias un dos ámbitos nos que máis claramente se reflicte a natureza dupla ou bifronte do réxime local en España e, máis concretamente, un dos máis elevados graos de “interiorización” autonómica do Dereito local .

Corresponde, por tanto, á Lei de creación da AMAC determinar, cun amplo grao de liberdade, que cometidos, que viñan con anterioridade encargados polas leis aos Municipios da Área e á Deputación da Coruña serán agora de interese metropolitano, tendo como único límite a prohibición do desapoderamento total das competencias municipais e provinciais, que está inserida na noción constitucional de autonomía local , e sen esquecer, ao tempo, que, desde un punto de vista exclusivamente territorial, a translación de competencias municipais e provinciais a unha Area Metropolitana é unha operación de suma cero desde a perspectiva local, toda vez que é entre os poderes locais que se redistribúen as funcións concretas. É dicir, e como esixe a STC 32/1981, trátase dunha operación que se executa sen mingua do principio de autonomía e, ademais, sen sobardar o nivel local de goberno.

Para garantir que o recoñecemento de competencias á AMAC se desenvolva da forma descrita e esixida constitucionalmente, é dicir, desde o respecto á autonomía do resto das entidades locais implicadas e, concretamente, da Deputación Provincial de A Coruña, cumprirá que o Anteproxecto de Lei da AMAC inclúa unha expresa previsión ao respecto.

Semellante cuestión foi causa do sentido desfavorábel do Ditame do Consello Consultivo 103/2016, polo que a Xunta de Galicia, tras completar a documentación remitida, volveu solicitar novo Ditame facultativo. Entre a documentación reclamada polo máximo órgano consultivo da Comunidade Autónoma achábase a xustificación de que a operación de redistribución de competencias, concretamente coa Deputación de Pontevedra, non sobardaba os límites da autonomía constitucionalmente recoñecida a aquela e prevíanse os trámites preceptivos para a súa conclusión. Unha vez feitas as correccións no Anteproxecto, o Ditame puido ter xa sentido favorábel .

Por tanto, consideramos ineludíbel que na Lei da AMAC se faga expresa mención, no que atinxe ás competencias que haberá de asumir esta e que a Lei redistribúa asignándollas á AMAC desde os outros dous niveis locais de goberno implicados, ao respecto á autonomía local e se ordene o proceso de transferencia efectiva. Este debería comezar nun prazo breve, no termo máximo dun mes a partir da entrada en vigor da Lei e estar concluído en tres meses máis, como máximo. A articulación do procedemento debería seguir os precedentes existentes, propóndose que se constituía unha Comisión Mixta entre a AMAC e a Deputación para a identificación dos concretos servizos, actividades, bens, dereitos, obrigas, medios materiais e persoal que deberán transferirse desde esta á Área e outras das mesmas características con cada un dos Concellos membros da AMAC .

As Disposicións Adicionais, oitava no caso da AMB e sexta, no da AMV, proporcionan exemplos úteis sobre o modo en que debería articularse o sistema.

Neste caso é a Lei galega a que presenta unha fórmula máis acabada, tras a reforma na Lei da AMV operada a medio da Lei 14/2016, que contara, precisamente neste punto, cos dous Ditames (nº 103 e 142 de 2016) do Consello Consultivo de Galicia aos que xa nos temos referido. Trala reforma de 2016, a Disposición Adicional sexta da Lei da AMV di:

*«Disposición adicional sexta. Traspaso de servizos e funcións das entidades locais territoriais á Área Metropolitana de Vigo*

*1. Cando se trate de competencias da Deputación, dos concellos ou doutras entidades locais atribuídas por esta lei á Área Metropolitana de Vigo, constituirase para cada entidade local unha comisión paritaria mixta, integrada por tres persoas representantes do respectivo ente, elixidas polo Pleno ou por un órgano equivalente, e outras tres da Área Metropolitana, elixidas pola Asemblea Metropolitana.*

*2. A Comisión será presidida pola presidenta ou o presidente da Área Metropolitana de Vigo, e formarán parte dela as dúas persoas representantes metropolitanas elixidas pola Asemblea Metropolitana. As persoas representantes do concello serán elixidas polo Pleno, e as alcaldesas ou os alcaldes serán sempre membros natos da Comisión.*

*3. A materialización do traspaso das competencias das entidades locais realizarase nos termos establecidos nas dúas disposicións anteriores, así como na normativa autonómica vixente, e requirirá a aprobación, tanto por parte do órgano competente da corporación local –segundo o establecido na lexislación básica de réxime local– coma por parte da Asemblea Metropolitana, das propostas consensuadas nas comisións mixtas paritarias.*

*4. No ámbito territorial da Área Metropolitana de Vigo, este ente asumirá o exercicio das funcións e dos servizos correspondentes ás competencias*



*previstas nesta lei que viñan sendo exercidas pola Deputación Provincial, con pleno respecto ao núcleo esencial da autonomía provincial .*

*Para estes efectos, a Deputación Provincial cederá, logo de acordo, as funcións e os servizos correspondentes ás competencias previstas nesta lei en favor da Área Metropolitana de Vigo, para a súa xestión dentro do ámbito territorial dos concellos integrantes, así como os recursos materiais, persoais e financeiros necesarios para a súa execución, que deberán ser acordados na Comisión Mixta Paritaria.*

*5. As achegas económicas municipais que comporten os servizos traspasados serán calculadas atendendo as premisas de racionalidade e de non incremento do gasto público e determinadas, en todo caso, polo custo efectivo neto.»*

Pouco se pode engadir a estas previsións xa feitas polo mesmo Poder Lexislativo que ha de aprobar, no seu caso, a Lei da AMAC. Idénticas previsións deberían figurar na norma que constituía a AMAC, tal vez coa única adición do establecemento dun prazo para que se constituán as devanditas comisións mixtas e un termo antes de cuxo cumprimento deban finalizar os seus traballos e procederse á execución dos correspondentes acordos tanto nas entidades locais como no seo da mesma AMAC, de transferencia e aceptación, segundo o caso, das competencias nas materias nas que a Lei así o teña previsto.

En relación con isto último, cumpre aínda engadir algunha consideración adicional, no que atinxe á forma en que deberán materializarse as transferencias efectivas de competencias á AMAC desde os Concellos e a Deputación. Unha vez que a Lei teña recoñecida a competencia á AMAC e prevista a constitución das comisións mixtas de transferencias entre cada ente local e a Área, as entidades locais, utilizando a documentación acordada nas comisións, deberán proceder a adoptar os acordos de transferencia que esixe a lexislación básica de réxime local –e se reitera na lei galega que a desenvolve- isto é, no artigo 47.2.h) e ñ) da LBRL, que se corresponde co artigo 215.3.c) e m) da LALGA.

O precepto estatal, que ten carácter básico esixe, para o que aquí interesa, que se adopten por maioría absoluta do número legal de membros do Pleno da Corporación local de que se tratar os acordos relativos á “transferencia de funcións ou actividades a outras Administracións públicas”, así como a “cesión gratuíta de bens a outras Administracións ou institucións públicas”. Xa que logo, o desenvolvemento das previsións da Lei da AMAC nos ámbitos competenciais antes exercidos polos Municipios que a integrarán e máis pola Deputación Provincial haberá de finalizarse a medio destes acordos plenarios, que a mesma Lei, como xa sinalamos, debería prever ao igual que se fixo no caso da AMV.

Pola súa banda, no seo da AMAC, unha vez constituída, e no primeiro Pleno ordinario posíbel (da Asemblea Metropolitana ou calquera que for a denominación do órgano representativo fundamental da AMAC), esta deberá

adoptar outro acordo de aceptación, tamén por maioría absoluta, de aceptación das competencias transferidas.

#### *6.4.2. Recoñecemento de competencias até agora desenvoltas pola Xunta de Galicia.*

Por último, a outra transferencia competencial á AMAC haberá de provir da translación dos servizos vinculados ás competencias que viña exercendo a Xunta de Galicia no territorio metropolitano e nas que a Lei recoñeza agora a competencia á AMAC.

O esquema de transferencia de servizos para a asunción de competencias pola AMAC neses ámbitos ten así mesmo un exemplo plenamente válido no caso da Lei da AMV que, tendo en conta o contexto no que a Lei da AMAC se vai presentar, consideramos plenamente acaído seguir para esta. A efectividade das transferencias requirirán tamén do traballo dunha comisión mixta de traspasos que haberá de adoptar, para cada materia ou grupo de funcións que á AMAC lle recoñeza a Lei, un amplo conxunto de acordos a respecto de todos os aspectos precisos para a correcta identificación da competencia concreta, das condicións nas que se está prestando, dos medios persoais, financeiros, con que contan os servizos, así como o seu custo efectivo, entre outras circunstancias.

O precepto en cuestión, que permanece inalterado desde a aprobación da Lei 4/2012, é o seguinte:

*“Disposición adicional cuarta. Traspaso de servizos e funcións da Comunidade Autónoma á Área Metropolitana de Vigo.*

*1. O traspaso efectivo dos medios e servizos que con anterioridade á entrada en vigor desta lei eran exercidos pola Comunidade Autónoma efectuarase logo dos acordos de transferencia correspondentes, conforme o disposto na normativa aplicable e nos seguintes puntos.*

*2. Para o procedemento de traspaso dos medios e servizos necesarios para o exercicio das competencias transferidas desde a Comunidade Autónoma á Área Metropolitana de Vigo créase unha comisión mixta paritaria integrada por un máximo de seis membros.*

*A comisión será presidida pola conselleira ou polo conselleiro competente en materia de réxime local, e formarán parte dela, sempre, a conselleira ou o conselleiro competente na materia obxecto do traspaso, así como un representante da Consellería de Facenda.*

*A principal función deste órgano será concretar os termos en que os traspasos se deban realizar no que se refire ao custo dos servizos, medios materiais e humanos, condicións de exercicio e demais necesarios. O traspaso de medios e*



*servizos que se efectúe desde a Comunidade Autónoma á área metropolitana deberá ir acompañado dunha adecuada e suficiente transferencia de recursos a favor desta última que lle garanta un óptimo e efectivo desempeño das competencias transferidas.*

*Elaboradas por consenso de ambas as dúas representacións as propostas de traspaso, solicitarase, antes da súa elevación ao Consello da Xunta de Galicia, informe da Comisión Galega de Cooperación Local.*

*A materialización da transferencia requirirá a aprobación, tanto polo Consello da Xunta de Galicia coma pola asemblea metropolitana, das propostas consensuadas nas comisións mixtas paritarias.*

*3. As propostas das comisións mixtas paritarias deberán conter, en todo caso, sen prexuízo das adaptacións que procedan, as seguintes previsións:*

*a) A referencia ás normas legais que xustifican o traspaso.*

*b) A relación das competencias e dos servizos que se traspasan, así como a dos que reserva para si a administración transferinte.*

*c) A identificación concreta, de ser o caso, e a especificación daquelas funcións concorrentes e compartidas entre ambas as dúas administracións, coa determinación das formas institucionais de cooperación entre elas.*

*d) O inventario detallado dos bens, dos dereitos e das obrigas da Administración que estean adscritos á prestación do servizo que se transfira, con especificación dos datos que permitan a correcta identificación dos bens inmoebles e con determinación dos contratos afectados polo traspaso.*

*e) As relacións nominais do persoal adscrito aos servizos que se transfiran, con expresión do seu número de rexistro de persoal, e, ademais, se se trata de persoal funcionario, do corpo, do posto de traballo, da situación administrativa e do réxime de retribucións básicas e complementarias. No caso de persoal laboral, expresarse a súa categoría, o seu posto de traballo e o réxime de retribucións.*

*f) A relación de vacantes, dotadas orzamentariamente, e dos servizos que se traspasen, con indicación do corpo ao que están adscritas, do nivel orgánico e do importe da dotación económica.*

*g) A valoración do custo efectivo do servizo, tendo en conta que, cando se traspasen servizos cuxa prestación estea gravada con taxas ou reporte de ingresos de dereito privado, o seu importe minorará a valoración do custo efectivo do servizo transferido. Enténdese por custo efectivo o que lle corresponda ao gasto corrente, así como, de ser o caso, o gasto de novo investimento e de reposición e as subvencións condicionadas.*

*h) O custo efectivo neto dos servizos traspasados, calculado segundo o punto 2 da disposición adicional quinta, e as modificacións que, de ser o caso, se deban operar nos orzamentos municipais, así como os criterios de actualización no futuro ou a porcentaxe equivalente sobre os ingresos dos devanditos orzamentos.*

*i) A referencia á documentación administrativa referida á competencia ou ao servizo transferido.*

*j) A data de efectividade do traspaso. Antes desta data deberán formalizarse cantos documentos e cantas actuacións sexan precisos para garantir a titularidade e dispoñibilidade pola área metropolitana dos bens e dereitos que se transfiran”.*

## **6.5 Sobre a modalidade do exercicio das competencias pola AMAC**

Débase deixar simplemente apuntado que, aos efectos de ordenar o desenvolvemento das funcións competenciais que deba desenvolver a AMAC, na deberían incluírse cláusulas relacionadas coas formas do exercicio das competencias, o alcance co que se prestarán, os mecanismos de planificación ás que estará sometido o seu exercicio, etc.

Estas previsións, que son comúns tanto na lexislación xeral sobre funcionamento de entidades públicas, como naquelas que disciplinan o funcionamento dun ente concreto, deberían incluírse a modo de regras xerais do exercicio de competencias por parte da AMAC e, de ser preciso, poderían concretarse para unha ou máis dos ámbitos materiais de competencia que asumir a Área, onde se poderían modular as condicións do exercicio e incluír, de ser o caso, previsións detalladas para algunha dela en función da situación de feito ou de Dereito da que se parta no estado actual de exercicio da competencia concreta.

## **7. O REXIME DE FINANCIAMENTO DA ÁREA METROPOLITANA DA CORUÑA: CRITERIOS FUNDAMENTAIS.**

A última parte do presente informe céntrase nos criterios fundamentais que deben guiar o rexime de financiamento da AMAC.

### *7.1 Sobre a memoria económico-financieira do anteproxecto de Lei.*

Deberá terse en conta que para a redacción do anteproxecto de Lei, que de conformidade co sinalado no artigo 42<sup>o</sup>.1.b) da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico, os anteproxectos de disposicións administrativas de carácter xeral deberán ir acompañados dunha memoria económico-financieira que conteña a





estimación do custo a que poida dar lugar e, de ser o caso, a súa forma de financiamento.

A Orde de 3 de marzo de 2011 estableceu o contido mínimo da memoria económico-financeira nos casos de iniciativas legislativas ou de aprobación de normas con rango regulamentario, plans ou programas de actuacións (DOG nº 48, do 10 de marzo do 2011).

Neste sentido, distínguense dous tipos de formatos, o ordinario descrito no modelo do Anexo I, e o simplificado do Anexo II, que será o procedente cando se estime que o anteproxecto, o proxecto ou a proposta non implica impacto económico, de maneira que non supoña custo ou que este teña cobertura adecuada e suficiente cos créditos previstos nos orzamentos.

Sinalar que as memorias económico-financeiras dúas leis da área metropolitana de Vigo (do 2012 e 2016) axustáronse a este segundo modelo simplificado, polo que consideramos que debe ser o de referencia para o caso da AMAC: antecedentes e memoria xustificativa + estudo económico.

*Modelo de memoria económico-financeira abreviada*

*1. Antecedentes e memoria xustificativa.*

*Este número recollerá unha breve introdución sobre a finalidade e o obxecto que dan lugar á presentación da proposta normativa, plan, programa ou equivalente.*

*2. Estudo económico.*

*a) No suposto de que a aprobación da proposta normativa, plan, programa ou equivalente non comporte custo económico deberá indicarse expresamente na memoria.*

*b) Se comporta un custo económico, pero non supón incremento do gasto público, deberá cuantificarse o gasto e facer referencia á/ás aplicación/s orzamentaria/s con cargo á/ás cal/es se vai sufragar, co obxecto de verificar que existe crédito adecuado e suficiente.*

*Para tales efectos incorporaranse os cadros sinalados nos números 2.3, 2.4 e 3.4 do anexo I.*

En particular, o estudo económico para a Lei da Area Metropolitana de Vigo do 2012 foi o seguinte:

#### IV. ESTUDO ECONÓMICO

O presente anteproxecto de lei non leva consigo custo económico.

Como conclusión sinalar que os orzamentos consignados no proxecto de Lei de orzamentos xerais da comunidade autónoma de Galicia para 2011, para a Dirección Xeral de Administración Local son suficientes para asumir os custos derivados da aplicación do presente anteproxecto de lei.

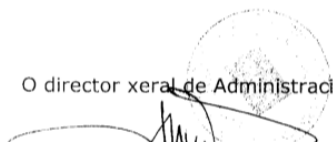
Cara o futuro as previsión orzamentarias determinaranse cando se aproben os acordos correspondentes nas respectivas Comisións Paritarias Mixtas, que en todo caso, ditas previsións adaptaranse ás previsións orzamentarias xerais.

#### **CONCLUSIÓNS**

Os orzamentos consignados para o 2011 na Dirección Xeral de Administración Local son suficientes para asumir os custos derivados da aplicación do presente anteproxecto de lei. Cara o futuro as previsión orzamentarias determinaranse cando se aproben os plans ou programas específicos e se establezan as necesidades de gasto correspondentes. En todo caso, ditas previsións adaptaranse ás previsións orzamentarias xerais.

Santiago de Compostela, 28 de febreiro de 2011.

O director xeral de Administración Local



CONCLUSIÓNS

O Estudo económico da memoria presentada no expediente de modificación da Lei no ano 2016 foi similar a este, polo que cabe concluir que nos máis inmediatos precedentes, a creación da Area metropolitana de Vigo, esta considerouse neutra do punto de vista financeiro, sen supor, por tanto, incremento de gasto.

Cumpríronse así as previsións da Lei 27/2013, de racionalización e sustentabilidade da administración local, cuxo artigo 2.1 da LBRL na versión dada pola Ley 27/2013:

*“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.*



O artigo 7 insiste nesta mesma idea de salvagardar estes principios na configuración das entidades locais e do seu ámbito competencial:

*«1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.*

*2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.*

*3. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias.*

*Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.*

*4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.*

*En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.»*

Ora ben, cumpre ter en conta que, con data posterior á tramitación da Lei 14/2016, do 27 de xullo, en concreto o 2 de outubro do 2016, entrou en vigor a Lei básica 39/2015, do 1 de outubro, de procedemento administrativo común das Administracións públicas.

Nesta Lei básica, introdúcense unha serie de principios de boa regulación ou calidade normativa, que predeterminan certos contidos das iniciativas lexislativas do conxunto das Administracións públicas, isto é, dos anteproxectos de lei elaborados na fase “administrativa” dos mesmos.

En particular, consideramos aplicable o punto 7 do artigo 129, conforme ao cal:

*“Cando a iniciativa normativa atinxa aos gastos ou ingresos públicos presentes ou futuros, deberanse cuantificar e valorar as súas repercusións e efectos e subordinarse ao cumprimento dos principios de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira”.*

Nótese que no teor literal deste precepto, o lexislador fala de que a iniciativa normativa “*atinxa*” (“*afecte*”, na expresión castellana) aos gastos ou ingresos públicos presentes ou futuros. Non supedita o deber de cuantificación simplemente ao incremento do gasto público.

Ao noso entender, tal é o caso da creación da Area Metropolitana da Coruña, pois con independencia do carácter neutro – ou mesmo ao aforro, de ser o caso – que poda supor para o conxunto dos ingresos e gastos das entidades locais afectadas, o certo é que tal creación “afecta” indudablemente aos ingresos e gastos das entidades locais que a integren.

En consecuencia, **consideramos que na fase de anteproxecto da Lei será preciso elaborar un documento ou memoria específica que cuantifique e valore a repercusión e efectos da creación da AMAC, de modo que poda afirmarse con criterios obxectivos o cumprimento dos principios de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira.**

## *7.2 Sobre os contidos mínimos legais da estrutura financeira.*

Alén do anterior, consideramos que o punto de partida ou referencia para a construción do rexime de financiamento non é outro que o capítulo IV da Lei da área metropolitana de Vigo do 2012, reformado pola Lei 14/2016.

Este capítulo IV aborda a facenda da Área Metropolitana de Vigo, establecendo unha listaxe dos posibles recursos, aceptada tanto polos concellos afectados, como pola Xunta e o Parlamento Galego.

Nesa listaxe destacan as achegas dos municipios integrados na área metropolitana. Estas achegas deberán cubrir, cando menos, o sistema xeral de financiamento da Área Metropolitana de Vigo, sen prexuízo do número de competencias que se deleguen. Diferénciase así o financiamento da estrutura xeral (financiamento basal) do financiamento dos servizos concretos que poidan ser prestados pola área metropolitana (financiamento finalista).

De conformidade con estes precedentes, o punto de partida para a construción legal da facenda da AMAC deberá estar integrada por:

- a) Os ingresos procedentes do seu patrimonio e demais de dereito privado.
- b) Os canons e demais dereitos pola utilización de bens públicos e tributos propios, clasificados en taxas e contribucións especiais, nos termos da lexislación aplicable en materia de facendas locais.



c) As achegas económicas dos municipios integrados na área metropolitana, que serán fixadas pola asemblea metropolitana, logo da proposta da xunta de goberno metropolitana, e que consistirán:

1. Nunha cantidade fixa por habitante igual para cada concello, que, necesariamente, deberá cubrir o sistema xeral de financiamento da Área Metropolitana da Coruña.
2. Nunha cantidade, que será acordada nas comisións mixtas paritarias e que dependerá dos servizos transferidos, calculada segundo as premisas de racionalidade, non incremento do gasto público e determinación polo custo efectivo neto.

Para tal fin, os concellos integrados na área metropolitana deberán consignar, nos seus orzamentos, as cantidades precisas.

Se as achegas económicas non se efectuasen, a área metropolitana, a través da persoa que ocupe a presidencia, poderá solicitarlle á Comunidade Autónoma que reteña, logo da instrución do correspondente procedemento, e con cargo ás transferencias de carácter incondicionado e non finalista que esta poida ter recoñecidas a favor dos concellos debedores, os fondos do municipio debedor ata a contía en que se cifre a débeda en cuestión e que os ingrese na facenda da área metropolitana.

- d) As transferencias, subvencións e achegas en xeral provenientes doutras administracións públicas, incluídas as achegas dirixidas ao financiamento de servizos e competencias específicos previamente traspasados, delegados ou encomendados calculadas segundo a premisa de non incrementar o gasto público e determinadas polo custo efectivo neto. As achegas dos servizos traspasados pola Xunta de Galicia serán acordadas nas comisións mixtas paritarias segundo o establecido nesta lei. Tamén, de ser o caso, as que se pudesen conceder con carácter non finalista.
- e) O produto das operacións de crédito.
- f) Os percibidos en concepto de prezos públicos.
- g) O produto das multas e sancións que a área metropolitana poida impoñer no ámbito das súas competencias.
- h) As demais prestacións de dereito público.
- i) Os recursos procedentes da UE e de programas comunitarios.

- j) Os recursos que, con carácter de afectados, puidesen establecerse nos orzamentos xerais do Estado en concepto de financiamento de determinados servizos específicos.
- k) As doazóns de entidades particulares.
- l) Calquera outro que lle corresponda percibir ou, de ser o caso, se estableza de acordo coas leis.

A área metropolitana terá capacidade para adquirir, gravar e allear bens, e obrigarse mediante relacións de dereito público e privado. O seu réxime orzamentario e contable será o que se sinala na lexislación aplicable en materia de facendas locais e na súa normativa de desenvolvemento para os entes locais.

É o noso parecer, que sometemos a calquera outro mellor fundado en Dereito.

A Coruña, 5 de outubro do 2017.

Prof. Dr. Carlos Alberto Amoedo Souto

Prof. Dr. Victoria de Dios Viéitez

Prof. Dr. Santiago Antonio Roura Gómez.

Dilixencia para facer constar que este documento é copia literal do asinado polos seus tres autores e entregado por rexistro municipal o 28 de xullo do 2017, coa engádegas do punto 7 en data 5 de outubro do 2017