

DELIMITACIÓN DA ÁREA METROPOLITANA FUNCIONAL DE VIGO



XUNTA DE GALICIA

Image © 2007 DigitalGlo

© 2007 Tele-Atlas

DELIMITACIÓN DA ÁREA METROPOLITANA FUNCIONAL DE VIGO

Escola Galega de Administración Pública
Grupo de traballo sobre áreas metropolitanas
Santiago de Compostela, 2007

Edita_ ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)
Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

Coordinador da publicación_ EGAP

Tradución_ Ramiro Anxo Combo García

Deseño e maquetación_ Krissola Diseño, S.L.

Imprime_ C/A GRAFICA

ISBN_ 978-84-453-4545-0

Depósito legal_

ÍNDICE

Limiar	7
1. Capítulo 1. Introducción. A área metropolitana funcional de Vigo O ámbito xeográfico da planificación económica e da cooperación municipal	9
2. Capítulo 2. Delimitación da área metropolitana funcional de Vigo	15
3. Capítulo 3. Xustificación económica e prospectiva para o desenvolvemento da Área Funcional Metropolitana de Vigo-Pontevedra (AFMVP)	57
4. Capítulo 4. Mapa de competencias e servizos do Concello de Vigo e a súa área de influencia	79
5. Capítulo 5. Aspectos xurídicos da área metropolitana de Vigo	167

LIMIAR

Por iniciativa do conselleiro de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza da Xunta de Galicia, José Luis Méndez Romeu, constituíuse no mes de abril de 2007 un grupo de traballo no seo da Escola Galega de Administración Pública (EGAP) para reflexionar sobre a Área Metropolitana Vigo-Pontevedra. O carácter complexo do fenómeno metropolitano aconsellou compoñer un conxunto de expertos de diferentes áreas de coñecemento; nomeadamente, do dereito, da economía, da socioloxía e da ciencia política. As persoas que finalmente participaron nos traballos foron: Miguel Caínzos (profesor de Socioloxía da Universidade de Santiago de Compostela e responsable da Unidade de Investigación da EGAP); Javier Ferreira (profesor de Dereito Administrativo da Universidade de Santiago de Compostela); Antonio Izquierdo (director da EGAP); Santiago Lago Peñas e Albino Prada (profesores de Economía Aplicada da Universidade de Vigo) e os integrantes da Unidade de Investigación da EGAP que están a traballar sobre o fenómeno metropolitano desde o ano 2006: Pilar Luaces, Carmen Voces, Martiño Rubal, Paula Rama e Ana Fontenla.

Ao longo dos meses que van de abril a setembro de 2007 fixéronse cinco reunións en que se debateron diferentes documentos de traballo. Estes documentos son a base do libro que agora se presenta. Aínda que a obra debe entenderse como un esforzo colectivo, a responsabilidade na redacción dos capítulos foi a seguinte: a Unidade de Investigación da EGAP encargouse de elaborar os capítulos 2 e 4, que atinxen á delimitación da área metropolitana e ao mapa competencial; Santiago Lago e Albino Prada son responsables principais do capítulo 3, sobre os aspectos económicos do fenómeno metropolitano; e Javier Ferreira é autor do capítulo 5, en que se abranguen os aspectos máis xurídicos.

Con esta publicación preténdese contribuír ao actual debate sobre as áreas metropolitanas de Galicia, co convencemento por parte dos seus autores de que se trata dun asunto que repercute directamente sobre o benestar dos cidadáns e cuxo desenlace é urxente para tirar partido de sinerxías colectivas hoxe infraexplotadas.

**CAPÍTULO 1.
INTRODUCCIÓN. A ÁREA
METROPOLITANA FUNCIONAL DE VIGO:
O ÁMBITO XEOGRÁFICO DA
PLANIFICACIÓN ECONÓMICA E DA
COOPERACIÓN MUNICIPAL**

Este documento ten como obxectivo presentar as bases para a análise da delimitación da Área Metropolitana Funcional de Vigo atendendo á dobre vertente de demandas de actuación pública que se formulan no citado espazo.

Unha área metropolitana funcional é un espazo territorial no que a poboación se concentra nunha grande aglomeración urbana e no que se establece, entre un conxunto de núcleos de poboación, unha relación de dependencia funcional materializada na existencia de fluxos regulares de intercambio de materias e persoas. Frecuentemente as fronteiras xeográficas destes espazos metropolitanos desbordan os límites das unidades administrativas que os gobernan e que lle prestan servizos públicos á poboación residente neles, o que dá lugar a un desaxuste entre o alcance e a dinámica das relacións socioeconómicas e as estruturas de goberno local ou rexional.

A área metropolitana funcional pode ser concibida de dúas maneiras, dependendo de cal sexa o obxectivo último da súa definición. Pódese entender como un espazo de prestación supramunicipal de servizos en que municipios limítrofes e con características demográficas, socioeconómicas ou laborais similares sumen os seus esforzos orzamentarios e de xestión para facilitar a prestación de determinados servizos da súa competencia (a xestión da auga en baixa, o transporte público de viaxeiros ou a recollida e tratamento selectivo de residuos entre outros).

Pero a área metropolitana funcional tamén pode concibirse como un espazo de planificación económica estratéxica en que as actuacións en materia de programación de infraestruturas, transporte ou establecemento de estratexias e plans de desenvolvemento económico competitivo levadas a cabo por unha Administración ou axente externo cuxo ámbito de acción excede os límites da propia área asocien baixo o mesmo espazo un conxunto de concellos que cumpran dúas condicións. Por unha parte, a de ser sede de infraestruturas públicas básicas que constitúen a pedra angular do desenvolvemento económico competitivo; por outra, a de comprender un volume de poboación que permita dotar a área dunha base demográfica suficiente, volume que se pode cifrar en torno aos 800 000 habitantes. De acordo con estes criterios, Vigo e a súa área metropolitana funcional axustaríanse aos parámetros demográficos doutras áreas metropolitanas funcionais europeas.

Ambas as perspectivas, lonxe de ser incompatibles, son complementarias, aínda que dan lugar á delimitación de espazos xeograficamente diferentes, como examinamos a continuación, e a niveis de implicación competencial dos diferentes niveis de goberno (local e autonómico) variables en función de cales sexan os obxectivos da planificación e actuación pública nesa área. Ao longo deste proxecto manexáronse estas dúas perspectivas complementarias, que se explican sucintamente deseguido, pero que son obxecto dunha análise detallada nos apartados 2 e 3 deste informe.

Área Metropolitana Funcional de Vigo: características descritivas

Os estudos máis recentes sobre delimitación de espazos metropolitanos funcionais apuntan a dous enfoques para delimitar as fronteiras dun espazo metropolitano: o enfoque radiocéntrico, que defende a primacía dunha cidade que actúa como polo de atracción das unidades poboacionais lindeiras, e o enfoque policéntrico, que supón a adopción dun enfoque no que ningunha área administrativa ten atribuída *a priori* a condición de polo da área. Un e outro enfoque utilizan criterios similares para identificar qué unidades poboacionais e/ou administrativas forman parte dunha área metropolitana funcional. Eses criterios están relacionados con características demográficas, socioeconómicas, socio-laborais e de fluxos de mobilidade da man de obra.

Tomando como unidade de análise o concello e como base os datos do último *Censo de poboación e vivendas* e do *Anuario económico* de La Caixa, a Área Metropolitana Funcional de Vigo parece caracterizarse, en comparación co resto dos concellos da provincia, polo seu dinamismo e densidade xeográfica, por índices de actividade económica e niveis de renda máis elevados e por un peso maior das ocupacións de carácter profesional, traballadores do sector servizos e traballadores cualificados da industria manufacturera, así como operadores de instalacións e maquinaria.

Esta caracterización é extensible a un conxunto de 17 concellos da provincia (Baiona, Bueu, Cangas, Gondomar, Marín, Moaña, Mondariz-Balneario, Mos, Nigrán, Poio, Ponteareas, Pontevedra, Porriño (O), Redondela, Soutomaior, Tui e Vilaboa), conxunto que, tomando Vigo como polo da área metropolitana, integraría a Área Metropolitana Funcional de Vigo.

É necesario sinalar que esta caracterización responde á análise de datos homoxéneos existentes a escala municipal. Establece as fronteiras dun grupo de concellos con características similares que, pola súa contigüidade xeográfica, cabería pensar que son o espazo idóneo para o establecemento de figuras de cooperación supramunicipal que favorezan a prestación eficaz dos servizos que lles son propios.

Porén, a delimitación deste espazo xeográfico non inclúe consideracións relativas á caracterización desta hipotética área como espazo de referencia funcional para a planificación económica.

Área Metropolitana Funcional de Vigo como espazo de referencia para a planificación económica

A adopción desta outra perspectiva, que entende a área metropolitana ou rexión urbana funcional como espazo para a planificación económica, esixe determinar cal é a escala xeográfica axeitada na que conducir unha política económica que dote de competitividade a Área Metropolitana Funcional de Vigo no contexto das zonas urbanas funcionais europeas.

A planificación económica de calquera área metropolitana funcional debe explotar as vantaxes do fenómeno económico e demográfico da aglomeración. Así, o principal motor do dinamismo socioeconómico destas áreas estriba nos seus mercados de traballo; para o seu mantemento e crecemento cómpre que o deseño e implementación de políticas públicas estableza:

1. Unha racionalización na planificación das infraestruturas básicas para o desenvolvemento económico, o que, no caso da área de Vigo, implicaría integrar as áreas urbano-portuarias de Pontevedra-Marín e de Vilagarcía coa de Vigo.
2. En segundo lugar, supón planificar as necesidades de provisión de solo industrial e loxístico a través de directrices de ordenación territorial que exceden as competencias municipais en materia de ordenación municipal e requiren da intervención da Xunta en materia de ordenación territorial.
3. En terceiro lugar, a competitividade da área como mercado local de traballo esixe a planificación de sistemas de transporte multimodal (tren de alta velocidade, ferrocarril de proximidades, transporte terrestre metropolitano...) que demandan a actuación conxunta dos niveis de goberno competentes na materia co obxectivo de asegurar a súa racionalización.
4. Por último, a competitividade global da área estará condicionada polo aproveitamento das propias condicións preexistentes nesta área metropolitana funcional, onde poden identificarse,

polo menos, tres clústers industriais, e onde xa existen as condicións para o fomento dun modelo de tripla hélice que converta a Área Metropolitana Funcional de Vigo nunha “rexión do saber”, unha zona que permita o fomento da investigación, a transferencia tecnolóxica e a innovación mediante a cooperación das administracións públicas, a universidade e as empresas, facilitando de paso a retención de capital humano cualificado.

Unha rexión deste tipo, configurada en torno ao eixe Vigo-Pontevedra, tería uns límites xeográficos máis amplos que os establecidos na sección anterior. A aglutinación dos concellos do Salnés e os do Baixo Miño dentro da mesma zona xeográfica daría como resultado unha poboación duns 800 000 habitantes¹, condición que facilitaría o reequilibrio poboacional con respecto á área metropolitana funcional máis próxima, a do Porto.

Así pois, a delimitación dos límites xeográficos da Área Metropolitana Funcional de Vigo enfróntanos á necesidade de determinar cal é a escala xeográfica axeitada para planificar e dar resposta a dous tipos de problemas diferentes: os relacionados coa xestión eficaz dos servizos municipais e os vinculados a unha planificación económica competitiva desta zona. O recoñecemento da necesidade de diferenciar estes dous tipos de problemas pon de manifesto que non existe unha solución institucional unívoca e válida para dar resposta a ambas as necesidades e que a escala xeográfica para conducir políticas que dean resposta aos dous tipos de problemas tampouco é a mesma.

Ao longo deste documento examínanse ambas as perspectivas seguindo o seguinte esquema: o apartado 2 realiza unha análise estatística que, baseada en procedementos multivariantes, estuda as características e delimita as fronteiras da Área Metropolitana Funcional de Vigo. O apartado 3 aborda a xustificación económica e prospectiva da área funcional metropolitana de Vigo como espazo de planificación económica, o que implica unha ampliación do ámbito xeográfico analizado na sección 2. O apartado 4 presenta un mapa de prestación de servizos e desempeño de competencias polos gobernos municipais da área metropolitana considerada. Finalmente, o apartado 5 realiza unha análise arredor das posibles solucións institucionais para a xestión deste espazo.

¹ Se tomamos como referencia a distancia mínima con respecto a un dos núcleos que se poden considerar polos principal ou secundario desta área metropolitana funcional (Vigo e Pontevedra), a área metropolitana funcional (segundo o mesmo esquema de análise seguido na análise anterior) amplíase aos municipios de Meaño, O Rosal, Ribadumia, Caldas de Reis, Catoira, Lalín, Vilanova de Arousa, Vilagarcía de Arousa, Pontecesures, Sanxenxo, O Grove, A Illa de Arousa, Cambados, Oia, Tomiño, A Guarda e Salceda de Caselas.

CAPÍTULO 2. DELIMITACIÓN DA ÁREA METROPOLITANA FUNCIONAL DE VIGO

2.1. Introducción

O obxectivo deste capítulo é delimitar as fronteiras da área metropolitana de Vigo, identificando nominalmente todos e cada un dos municipios que a compoñen. Este traballo de delimitación lévase a cabo a través dunha análise estatística das características demográficas, socioeconómicas e funcionais dos municipios da provincias de Vigo dirixida a obter un subconxunto de municipios que, polos seus trazos distintivos e a súa relación de interdependencia, e de dependencia con respecto ao polo metropolitano –Vigo–, sexan claramente diferenciábeis do resto e reúnan as propiedades que adoitan considerarse propias dunha área metropolitana.

O capítulo está organizado en cinco seccións. A primeira, de carácter introdutorio, presenta o concepto de área metropolitana e explica a relevancia do obxectivo proposto. A segunda repasa sumariamente as estratexias e os criterios de delimitación de áreas metropolitanas que son utilizados máis habitualmente na literatura especializada sobre o tema. Na terceira sección preséntanse as variables e técnicas estatísticas utilizadas nas análises realizadas. Os resultados destas son expostos con detalle na sección cuarta. Finalmente, o documento péchao un apartado de recapitulación e conclusións.

Unha área metropolitana funcional é un espazo no territorio en que a poboación se concentra nunha grande aglomeración urbana e no que se establece, entre un conxunto de núcleos de poboación, unha relación de dependencia funcional materializada na existencia de fluxos regulares de intercambio de materias e persoas. Con frecuencia, as fronteiras xeográficas destes espazos metropolitanos desbordan os límites das unidades administrativas que os gobernan e que lle prestan servizos públicos á poboación residente neles, o cal dá lugar a un desaxuste entre o alcance e a dinámica das relacións socioeconómicas e as estruturas de goberno local ou rexional. Pola súa vez, este desaxuste pode traducirse nunha incapacidade das unidades administrativas tradicionais para darlles unha resposta adecuada e eficiente ás novas demandas xurdidas dos espazos metropolitanos e das redes de interacción política, social e económica que neles se constitúen.

A conciencia tanto do carácter xeneralizado dos procesos de formación de espazos metropolitanos nas sociedades actuais como das implicacións que aqueles teñen para a viabilidade das estruturas tradicionais de goberno local deu orixe á aparición dunha corrente de investigación aplicada na cal foron confluindo, ao longo das últimas décadas, as contribucións académicas e as iniciativas promovidas por axencias gobernamentais de diversos países. Esta corrente da que falamos propúxose fundamentalmente dous obxectivos. Primeiro, identificar as características e dinámicas socioeconómicas que son propias das áreas metropolitanas. Segundo, e estreitamente ligado ao anterior, establecer criterios para a delimitación xeográfica das devanditas áreas.

Como calquera outra sociedade moderna, a Comunidade Autónoma de Galicia experimentou –e experimenta de maneira crecente– as consecuencias do proceso de aparición de áreas metropolitanas. A organización e o funcionamento das súas dúas maiores cidades, Vigo e A Coruña, víronse afectados polo establecemento dun complexo sistema de relacións cos –e entre os– núcleos de poboación situados no seu ámbito de influencia. Entre outras cousas, isto deu lugar á necesidade de facerlles fronte ás demandas que veñen impostas pola presenza dunha importante poboación flotante, que reside en municipios próximos a estas cidades pero que se despraza a elas por motivos de traballo ou de obtención de servizos comerciais, sanitarios ou educativos.

Con carácter máis xeral, a mellora das infraestruturas e a dispoñibilidade de medios de transporte individuais traducíuse nunha ruptura do vínculo tradicional entre lugar de traballo e lugar de residencia, coa conseguinte difusión da poboación e das actividades económicas ao longo do territorio, o que deu lugar á aparición de fluxos de intercambio e mobilidade de persoas e recursos que conectan

entre si de maneira multiforme os municipios situados nestas áreas. A consecuencia última é que as administracións públicas teñen que afrontar novas demandas e desafíos, aos cales resulta difícil dar-lles resposta sen recorrer a mecanismos de carácter supramunicipal que permitan superar algunhas das rixideces e ineficacias derivadas das divisións administrativas e competenciais definidoras de noso sistema político, que no nivel local encontran a súa expresión máis xenuína na primacía case absoluta do municipio como mecanismo de gobernación dos asuntos locais.

Agora ben, resulta obvio que avanzar cara ao estudo destes problemas require, como condición previa, o trazado das fronteiras das áreas metropolitanas funcionais². Esa é a tarefa que se acomete neste documento, no cal se procede a un exercicio de delimitación da Área Metropolitana Funcional de Vigo seguindo unha estratexia que, tanto pola metodoloxía empregada como polos criterios de delimitación adoptados, se axusta aos principios establecidos na literatura especializada sobre a materia³.

2.2. Enfoques e criterios de delimitación de áreas metropolitanas

Unha revisión da literatura sobre áreas metropolitanas na procura dunha guía para a tarefa de delimitación das fronteiras dunha área produce un resultado un tanto paradoxal. Por un lado, poden encontrarse aproximacións ou estratexias moi diferentes, que seguen procedementos e parten de supostos bastante dispares; polo outro, porén, hai unha serie de criterios de delimitación –e variables en que estes se traducen operativamente– aos que se lles atribúe relevancia de maneira recorrente, con independencia de cal fose o enfoque inicialmente adoptado. Empezaremos por examinar os dous tipos principais de enfoques, para despois facer un inventario dos criterios de delimitación sobre a importancia dos cales parece haber un alto grao de consenso.

2.2.1. Dous enfoques contrapostos

As estratexias seguidas tanto nas contribucións académicas como nos traballos desenvolvidos por diferentes axencias gobernamentais para tentar especificar as fronteiras de áreas metropolitanas funcionais poden reducirse no fundamental a dous enfoques básicos. Un deles, que chamaremos *nodal*, *radiocéntrico* ou “de arriba abaixo”, parte da identificación previa do polo ou dos polos metropolitanos para, nun segundo momento, establecer os criterios que permitan identificar que unidades administrativas ou núcleos de poboación forman parte da área metropolitana. O outro enfoque, que podemos denominar *non-nodal*, *policéntrico* ou “de abaixo arriba”, supón adoptar unha aproximación en que ningún núcleo de poboación ou ningunha unidade administrativa teñen atribuída de antemán a condición de polo da área; a primeira tarefa é, neste caso, o establecemento das fronteiras da área, xeralmente en termos do funcionamento de mercados locais de traballo, e só máis tarde

2 Por outra parte, aínda que isto ten unha relevancia marxinal para os nosos propósitos, a delimitación das áreas metropolitanas podería ser un paso útil de cara ao seu emprego como unidades de aprehensión e organización de información estatística, que contribuíse a unha mellor comprensión e análise dos datos relativos aos procesos territoriais, económicos, sociais e políticos que conforman o espazo urbano. Ese foi un dos obxectivos fundamentais dos exercicios de definición de áreas metropolitanas levados a cabo noutros países; o mellor exemplo disto proporcionáno os traballos do US Bureau Census.

3 Por suposto, non é este o primeiro estudo dirixido á delimitación das fronteiras xeográficas dos espazos urbanos en Galicia, asunto que nos últimos anos é obxecto de non pouca atención. Entre os exemplos máis recentes destaca o de Dalda, Docampo e García (2006).

se procede á identificación dos polos, fundamentalmente segundo a frecuencia con que cada unidade é orixe ou destino de desprazamentos por motivos laborais⁴.

No *enfoque radiocéntrico*, a delimitación da área ten lugar “de arriba abaixo”, isto é, do polo ao cinto metropolitano. A área metropolitana é concibida como unha rexión en que diferentes unidades territoriais manifestan unha relación de dependencia respecto a un núcleo que é previamente identificado como polo central en virtude dunha característica ou dun conxunto de características relevantes. Estas poden ser de moi diverso tipo. Entre as que son tidas en conta máis frecuentemente, destacan as seguintes. En primeiro lugar, o polo pode definirse pola súa condición de área receptora de traballadores. Isto é, por presentar un balance moi positivo nos fluxos de mobilidade de man de obra entre diferentes núcleos poboacionais. Neste caso, aparece como centro dunha área laboral cuxas fronteiras poden determinarse en termos das distancias ao lugar de traballo e/ou do tempo de desprazamento ata el. En segundo lugar, cabe identificar o polo como centro dun mercado inmobiliario diferenciado, a partir do cal é posible distinguir sectores ou círculos concéntricos nun gradiente de prezos da vivenda que está ligado á distancia existente entre cada núcleo de poboación e as zonas de concentración do emprego. En terceiro lugar, unha localidade pode recibir a consideración de nodo metropolitano debido a que nela se concentran servizos de diversa orde; neste sentido, as áreas comerciais e os servizos de ocio recibiron unha especial atención. En cuarto lugar, e en boa medida como consecuencia dos trazos anteriormente mencionados, o polo metropolitano pode caracterizarse por unha especialización económica que se traduce nunha composición sectorial da man de obra na que predomina o sector terciario, e unha estrutura ocupacional que presenta un peso relativamente elevado dos postos de directivo e profesional e, en xeral, dos empregos cualificados. Finalmente, a identificación do núcleo metropolitano pode derivar de trazos estritamente demográficos, como o tamaño e a densidade de poboación⁵.

É interesante observar que, coa excepción do último, de carácter puramente demográfico, estes distintos xeitos de definir o nodo metropolitano están vencellados dunha ou doutra forma ao recoñecemento da existencia dun movemento pendular diario de poboación que se dirixe a el desde (e retorna a) outros núcleos poboacionais ou unidades administrativas situados nas súas inmediacións. É dicir, o nodo é o centro dunha “zona de desprazamento” cuxas fronteiras coinciden coas da área metropolitana. Esta, pola súa vez, pode definirse de maneira xeral en termos de “autocontención” –pola súa condición de área laboral funcional caracterizada por unha minimización do número de ocupados que cruzan os seus límites para acudir ao seu posto de traballo⁶– ou pode ser delimitada, de maneira máis específica, atendendo a unha característica ou a un conxunto de características concre-

4 Os enfoques nodal e policéntrico teñen as súas expresións respectivas nos traballos de delimitación de áreas urbanas levados a cabo por axencias gobernamentais norteamericanas (US Census Bureau) e británicas (Robson *et al.*, 2006: 1-4). A perspectiva nodal tamén parece estar no fondo dos esforzos da Unión Europea para definir as “rexións funcionais urbanas”, aínda que a controversia acerca da definición das unidades territoriais sobre cuxa interdependencia se asenta a existencia de tales rexións pon de manifesto a falta dunha concepción unitaria das áreas metropolitanas (De Cos, 2005: 32). En termos xerais, o enfoque radiocéntrico adoita ir ligado a unha aproximación non-exhaustiva á definición das áreas ou rexións urbanas, que non dá por suposto que toda unidade ou entidade de poboación teña que ser incluída nalgunha destas áreas, senón que parte da súa consideración como entidades ou configuracións exentas, inmersas nun contorno que comprende tanto espazos urbanos como non-urbanos; en cambio, o enfoque policéntrico ten afinidade coa adopción dunha aproximación exhaustiva, que presupón que todo núcleo de poboación forma parte dunha ou doutra área urbana.

5 Para unha enumeración e breve discusión dalgúns destes criterios de definición do núcleo, véxase Robson *et al.* (2006); Santos Preciado (2000).

6 Coombes *et al.* (2006).

tas de natureza análoga ás que permitiron identificar o polo metropolitano, é dicir, de carácter demográfico, sociolaboral, económico-funcional e/ou referente á estrutura do hábitat⁷.

O enfoque *policéntrico* ou *non-nodal*, pola súa parte, implica unha estratexia de análise “de abaixo arriba”. Nun primeiro paso, delimitáanse áreas ou rexións metropolitanas. Polo xeral, isto faise en función do volume de empregos dispoñibles e da existencia dun certo grao de “autocontención”, isto é, de que a proporción que supoñen os individuos que viven e traballan na área con respecto ao máximo do número de postos de traballo existentes ou do número de empregados residentes nela supere un determinado limiar. Posteriormente, identifícanse os polos “laborais” da área, aquelas unidades ou núcleos de poboación que son receptores netos de traballadores. Na práctica, este procedemento conduce á definición de “*travel to work areas*”, a partir da matriz de datos obtida a través do coñecemento da orixe e o destino das viaxes diarias por motivos de traballo⁸.

2.2.2. Criterios recorrentes

Malia que, como acaba de mostrarse, hai importantes discrepancias á hora de deseñar a estratexia ou o procedemento analítico que hai que seguir no proceso de delimitación de áreas metropolitanas, existe un acordo moito maior á hora de identificar os atributos distintivos desas áreas e as variables en que eses atributos se traducen operativamente. Podería dicirse, pois, que hai un grao relativamente elevado de *consenso práctico* acerca de cales son os *criterios definitorios dunha área metropolitana*, aínda que existan visións contrapostas sobre como deben ser usados eses criterios. Esencialmente, estes son de catro tipos.

En primeiro lugar, están os *criterios demográficos*. As áreas metropolitanas caracterízanse por ser áreas densamente poboadas e cun dinamismo demográfico comparativamente alto (sempre por referencia ao seu contorno), ben fose debido á súa taxa de crecemento vexetativo, á súa capacidade de atracción de poboación foránea ou a unha combinación de ambos os factores. En todo caso, as unidades que forman parte das áreas metropolitanas terán perfís demográficos máis semellantes entre si que con respecto ás unidades alleas a elas. En particular, cabe agardar que na súa estrutura de idades terán un peso relativamente menor os grupos de maior idade. Ademais, as taxas de crecemento da poboación dos municipios da área deben ser en xeral maiores que as dos municipios alleos a ela.

En segundo lugar, hai *criterios sociolaborais*: as áreas metropolitanas teñen niveis relativamente altos de actividade laboral, estruturas sectoriais fortemente terciarizadas e, en moitos casos, unha estrutura ocupacional en que teñen un peso relativo elevado os profesionais e directivos, os empregados

7 Por exemplo, a oficina do censo estadounidense establece que a definición do cinto metropolitano debe cumprir as seguintes condicións: o cinto debe estar formado por unidades administrativas (condados) adxacentes ao núcleo que teñan unha poboación urbana de 50 000 habitantes ou máis e cuxa poboación activa non agraria supoña polo menos un 75% da poboación activa total; polo menos un 65% da poboación ocupada da área debe traballar dentro dos seus propios límites e polo menos un 75% dos empregos dispoñibles na área deben estar ocupados por traballadores que residen nela; unha proporción mínima do 15% dos residentes nos condados contiguos á cidade central deben traballar nesta; e, por último, polo menos un 25% dos residentes no nodo deben traballar nos condados contiguos.

8 Como sinalamos anteriormente, este procedemento é o seguido no proceso de definición de rexións urbanas no Reino Unido, pero tamén foi empregado para identificar áreas laborais funcionais en diversas comunidades españolas (Cataluña, País Vasco, Comunidade Valenciana). De feito, o *Censo de poboación e vivendas* proporciona información que permite construír indicadores aproximados da integración laboral de áreas xeográficas (como o tempo de desprazamento ao lugar de traballo, a orixe e o destino dos desprazamentos, a poboación que só reside no concello en que está censada fronte á que reside e traballa nel, etc.), particularmente apropiados para levar a cabo unha caracterización non-nodal das áreas urbanas. Con todo, non existe, que saibamos, ningún intento de conceptualización das áreas laborais funcionais no eixe atlántico galego que segue esta orientación.

non-manuais e, en xeral, os postos que implican niveis altos de cualificación. Pola contra, hai nelas unha presenza comparativamente baixa do sector agrario e as ocupacións propias deste.

En terceiro lugar, existen criterios relacionados coa *distribución territorial* e os *fluxos de mobilidade da man de obra* que apuntan cara á existencia dunha complementariedade entre núcleos laborais e núcleos residenciais que xera os movementos pendulares diarios da poboación ocupada desde a súa residencia ao seu lugar de traballo. Isto debe traducirse en que nos municipios pertencentes á área metropolitana, en comparación cos que non forman parte dela, cómpre unha maior porcentaxe de residentes que teñan o seu traballo no polo metropolitano (e, en sentido inverso, unha maior proporción de postos de traballo localizados neles e ocupados por traballadores residentes no polo), unha maior proporción de traballadores que se despracen diariamente fóra do seu municipio por motivos de traballo e, en particular, unha maior frecuencia dos desprazamentos de duración intermedia (fronte a un predominio dos tempos de desprazamento moi curtos ou moi longos nos municipios non-metropolitanos).

Finalmente, están os criterios referentes á *especialización económico-funcional do territorio*, que apuntan cara á existencia de núcleos de prestación de servizos de ocio, comerciais e asistenciais que se distinguen, por unha parte, por ter niveis de actividade económica –e, particularmente, de actividade comercial e de servizos– relativamente elevados e, pola outra, por xerar movementos pendulares da poboación que se despraza desde o seu lugar de residencia por motivos de estudos, de ocio, comerciais ou de provisión de servizos persoais. Todo isto debe ter como consecuencia que os municipios metropolitanos presenten uns índices de actividade económica, industrial e, sobre todo, comercial máis altos que os municipios non-metropolitanos, así como unha maior dotación de superficie comercial e establecementos dedicados á prestación de servizos de ocio.

Estes catro conxuntos de criterios poden ser utilizados de maneira illada, pero hai boas razóns para pensar que os atributos aos que sinalan están directamente relacionados entre si e están conectados, asemade, por unha relación de retroalimentación. Cabe supor, pois, que as unidades integrantes dunha área metropolitana se diferenciarán das que son alleas a ela pero están situadas no seu contorno por ter un perfil distintivo nestas catro dimensións.

2.3. Variables e metodoloxía

O suposto mencionado atópase no punto de partida do ensaio de delimitación da área metropolitana de Vigo que se plasma neste documento. Nel inténtase proporcionar argumentos empíricos que permitan fundamentar a pertinencia da distinción desta área con respecto ao resto dos municipios da provincia de Pontevedra. Máis especificamente, as análises levadas a cabo están dirixidas a corroborar a existencia en cada unha destas provincias dun subconxunto de municipios que reúnen as características que a literatura existente e os estudos aplicados previos coincidiron en lles outorgar ás conurbacións municipais, con vistas a establecer, a continuación, os límites xeográficos do que neste momento serían as áreas metropolitanas galegas máis importantes, identificando nominalmente cada un dos municipios que forman parte delas.

Adoptarase para isto unha estratexia radiocéntrica que, dando por válida a identificación da cidade de Vigo como polo da área metropolitana, buscará xerar un grupo homoxéneo de municipios circundantes que sexan similares entre si en termos dos catro conxuntos de atributos consignados ao final da sección anterior (isto é, demográficos, sociolaborais, económico-funcionais e relativos á distribu-

ción e mobilidade espacial da man de obra)⁹. As análises estatísticas conducentes á delimitación da área metropolitana viguesa preséntanse na sección seguinte. Antes, nesta sección, especificaremos detalladamente cales son as variables en que se traduciron operativamente aqueles atributos e describíranse, ademais, as técnicas de análise utilizadas.

2.3. 1. Variables

Co fin de identificar as posibles características comúns aos municipios que poderían formar parte da Área Metropolitana Funcional de Vigo, fíxose uso principalmente dos datos do *Censo de poboación e vivendas de 2001*, elaborado polo Instituto Nacional de Estatística. Esta é a única fonte estatística que proporciona información sociodemográfica homoxénea no nivel municipal para variables que, segundo foi suxerido, constitúen eixes analíticos básicos na identificación dunha área metropolitana funcional. Do conxunto da información proporcionada polo censo extraeuse aquela que proporciona indicadores máis adecuados para a medición das variables demográficas e laborais pertinentes á hora de definir as áreas metropolitanas. Estas agrúpanse baixo as catro grandes rúbricas que xa anticipamos.

En primeiro lugar, é imprescindible ter en conta a dimensión demográfica. Concretamente, foron contemplados na análise os seguintes indicadores:

1. A poboación total dos municipios.
2. A porcentaxe que representa a poboación de 16 anos ou menos con respecto á poboación total.
3. A porcentaxe que representa a poboación que ten 65 ou máis anos.
4. A densidade de poboación (número de habitantes por quilómetro cadrado).
5. A variación intercensal da poboación en termos porcentuais entre os censos de 1991 e de 2001 é un indicador da posible aparición de municipios demograficamente dinámicos e que emerxeron na última década como polos de atracción poboacional.

En segundo lugar, as características sociolaborais dos municipios foron medidas a través dos seguintes indicadores

1. A taxa de actividade, definida como a porcentaxe de persoas de 16 anos ou máis que están ocupadas ou dispostas a traballar con respecto ao total da poboación desas idades.
2. A taxa de ocupación, definida como a porcentaxe de persoas que na semana de referencia estaban desempeñando un traballo, xa fose por conta allea ou por conta propia, con respecto ao número total de persoas activas.

⁹ Non nos parece necesario deterse na xustificación da consideración de Vigo e A Coruña como polos das respectivas áreas metropolitanas. Non obstante, algúns datos descritivos moi elementais poden deixar clara a súa singularidade con respecto aos municipios circundantes. Ademais de ser o municipio máis poboado da provincia de Pontevedra (e de Galicia), con 280 186 habitantes en 2002, Vigo ten unha densidade de poboación de 2568 habitantes por quilómetro cadrado (18 veces maior que a media provincial) e o maior índice de actividade económica de Pontevedra (628, base 100 000). Pola súa parte, A Coruña ten unha densidade poboacional 30 veces superior á media provincial (concretamente, 6287 habitantes por quilómetro cadrado), o maior índice de actividade económica da provincia (707, base 100 000), a maior concentración de superficie dedicada ao comercio polo miúdo (616213 metros cadrados (isto é, 22 veces a media provincial) e o maior número de centros comerciais.

3. Datos sobre a estrutura da poboación ocupada. Para isto, fíxose uso da porcentaxe de poboación ocupada en cada un dos grandes grupos diferenciados na *Clasificación nacional de ocupacións (CNO-94)*.
4. Datos sobre a composición sectorial da man de obra ocupada. Concretamente, empregouse a porcentaxe de poboación ocupada no sector primario (agricultura, gandería e pesca), na industria, nos servizos e na construción.

En terceiro lugar, manexamos un conxunto de indicadores que recollen información sobre a distribución territorial e os fluxos de intercambio da man de obra entre municipios. O *Censo de poboación e vivendas* inclúe información sobre aspectos relacionados cos movementos pendulares diarios da poboación por motivos de traballo. Concretamente, fíxose uso dos seguintes indicadores:

1. A distancia desde cada municipio ao polo metropolitano (Vigo).
2. A porcentaxe da poboación ocupada que fai unha viaxe diaria (de ida e volta) por motivos de traballo.
3. A porcentaxe da poboación ocupada que fai dúas ou máis viaxes (de ida e volta) por motivos de traballo.
4. A porcentaxe da poboación ocupada residente no municipio que traballa no seu domicilio.
5. A porcentaxe da poboación ocupada residente no municipio que traballa en distintos municipios (viaxantes, condutores...).
6. A porcentaxe da poboación ocupada residente no municipio que ten o seu lugar de traballo no mesmo municipio.
7. A porcentaxe da poboación ocupada residente no municipio que traballa nun municipio distinto pero pertencente á mesma provincia.
8. A porcentaxe da poboación ocupada residente no municipio que traballa nun municipio situado noutra provincia galega.
9. A porcentaxe da poboación ocupada residente no municipio que traballa noutra comunidade autónoma.
10. A porcentaxe da poboación ocupada que se despraza fóra do municipio de residencia e que tarda os seguintes intervalos de tempo¹⁰: menos de 10 minutos; entre 10 e 20 minutos; entre 20 e 30 minutos; entre 30 e 45 minutos; entre 45 minutos e 1 hora; entre 1 hora e 1 hora e media, e máis de 1 hora e media.
11. A porcentaxe da poboación ocupada residente no municipio que se dirixe diariamente ao polo metropolitano por motivos de traballo.
12. A porcentaxe da poboación ocupada no polo metropolitano que viaxa diariamente ao municipio por motivos de traballo.

¹⁰ Non inclúe os maiores de 16 anos que traballan no seu propio domicilio nin en varios concellos ou que se desprazan a traballar desde unha segunda residencia.

Por último, como vimos, un último conxunto de criterios de delimitación das áreas metropolitanas ten que ver coa especialización económica e funcional. É esta a única dimensión en que se utilizou información que non procede do *Censo de poboación e vivendas*. Neste caso, acudiuse á información proporcionada polo *Anuario económico de España 2006* de La Caixa e polo Instituto Galego de Estatística (IGE). Destas fontes extraéronse os seguintes indicadores relativos á actividade económica e de prestación de servizos nos municipios:

1. Índice de actividade industrial, que é un índice comparativo da importancia da industria (incluída a construción). Elabórase en función do imposto de actividades económicas (IAE) correspondente ás actividades industriais. O valor do índice reflicte o peso relativo (en tanto por cen mil) da industria dun concello con respecto ao total de España, con base no total de euros de recadación de impostos (IAE) en España = 100 000 unidades.
2. Índice de actividade comercial, que se elabora en función do imposto de actividades económicas (IAE) correspondente ás actividades do comercio por xunto e polo miúdo conxuntamente. O valor do índice reflicte o peso relativo (en tanto por cen mil) da actividade comercial dun concello respecto ao total de España, con base no total de euros de recadación de impostos en España = 100 000 unidades.
3. Índice de actividade económica, como índice comparativo da actividade económica que reflicte o peso relativo da recadación de impostos (IAE) nun concello con base no total de euros de recadación en España = 100 000 unidades.
4. Superficie do comercio polo miúdo. Dado que moitos dos negocios dedicados ao comercio polo miúdo quedan exentos do pagamento do IAE e, polo tanto, non se reflicten no Índice de Actividade Comercial, incluíuse o número de metros cadrados dedicados á actividade comercial polo miúdo en cada concello, segundo os datos do *Anuario económico de España 2006* de La Caixa.
5. Superficie de centros comerciais. Posto que a oferta de servizos e actividades de ocio especializadas é unha das características dos polos metropolitanos, incluíuse un indicador que reflicte o número de metros cadrados dedicados aos grandes centros comerciais en cada concello, segundo os datos do *Anuario económico de España 2006* de La Caixa.
6. Número de bibliotecas. Esta información, que provén do banco de datos municipal do Instituto Galego de Estatística, recolle o número total de bibliotecas (públicas, universitarias e especializadas) que había en cada municipio en 2005.
7. Número de cines. Este dato, que tamén provén do IGE, indica o número total de cines (comerciais, non-comerciais e cineclubs) que había en cada municipio en 2003.

2.3.2. Técnicas de análise

Coñecido o propósito xeral do traballo, resulta evidente que necesitamos recorrer a algún procedemento matemático que nos permita reorganizar os municipios das dúas provincias en grupos homoxéneos sobre a base da información recollida nos indicadores seleccionados. Desde esta aproximación, esperaríamos encontrar entre os grupos finalmente constituídos un que fose claramente identificable coa área metropolitana de Vigo. Unha das técnicas máis utilizada para esta finalidade é a *análise clúster* ou *análise de conglomerados*.

Análise de conglomerados é o nome xenérico que reciben unha gran variedade de procedementos multivariantes que poden usarse para crear unha clasificación. En esencia, estes procedementos agrupan casos ou variables nun número reducido de grupos (clústers ou “conglomerados”) segundo a semellanza existente entre eles, de forma que aquelas entidades que pertencen a un mesmo conglomerado son máis parecidas entre si do que se parecen a entidades doutros conglomerados. Dedúcese, polo tanto, que na construción dos conglomerados se busca incrementar a homoxeneidade interna dos conglomerados e maximizar a heteroxeneidade entre os agregados (Hair e cols., 1999).

Aínda que existe un gran número de criterios a partir dos cales clasificar o conxunto de métodos de conglomeración existente¹¹, as distincións máis importantes poden reducirse a dúas. En primeiro lugar, os métodos de análise clúster poden ser de tipo *aglomerativo* ou *divisivo*. Nos primeiros, o proceso comeza considerando cada un dos obxectos como un conglomerado independente, e nas sucesivas etapas van extraéndose conglomerados cada vez máis inclusivos ata que, na fase final, todos os elementos están incluídos nun mesmo conglomerado. Os métodos de tipo divisivo proceden en sentido oposto e, partindo dun único conglomerado en que se inclúen todas as entidades, descenden establecendo divisións cada vez menores entre os obxectos. En xeral, os métodos integrados en paquetes estatísticos como SPSS son de tipo *aglomerativo*.

En segundo lugar, existen métodos *xerárquicos* e métodos *non-xerárquicos*. Adoita considerarse que os primeiros son máis adecuados para determinar o número óptimo de clústers existentes nos datos, así como os seus elementos constituíntes (Pardo e Ruiz, 2002); con todo, tamén requiren o cálculo e almacenamento dunha matriz de semellanzas potencialmente grande, e esta esixencia establece un límite superior ao número de casos que poden ser agrupados (Aldenderfer e Blashfield, 1984). Pola súa parte, os métodos non-xerárquicos permiten traballar cun número ilimitado de casos, pero para poder utilizar estes procedementos, é necesario decidir *a priori* o número de conglomerados que se desexa extraer.

Entre os procedementos aglomerativos xerárquicos, que son os máis pertinentes para a nosa investigación, é posible distinguir diferentes tipos de métodos de conglomeración segundo o tipo de regras ou *formas de vinculación* empregadas para a formación dos conglomerados. Neste punto, a cuestión fundamental é decidir cal é o criterio de similitude polo que un novo obxecto é admitido nun conglomerado existente ou polo que se unen conglomerados xa formados. Entre as numerosas regras de vinculación existentes, cada unha das cales dá lugar a un método xerárquico diferente, as usadas máis frecuentemente son a vinculación simple, a vinculación completa, a vinculación media e o método de Ward.

A existencia de distintos métodos de análise clúster responde, en parte, aos intereses específicos das distintas disciplinas científicas en que foron deseñados (Aldenderfer e Blashfield, 1984). O maior problema que se desprende da proliferación de diferentes métodos de vinculación é que cada un deles produce diferentes resultados cando se aplican sobre os mesmos datos. Subxacente a este achado está o feito de que non se alcanzou unha definición unánime e práctica do que debe ser un conglomerado. Así pois, o que en principio podería entenderse como unha vantaxe derivada da versatilidade dos distintos procedementos chega a converterse nun importante obstáculo para o seu emprego. Neste sentido, algúns aconsellaron valorar diferentes solucións antes de elixir a máis consistente, definindo a *solución consistente* como aquela que descobre a auténtica estrutura dos datos e non a estrutura imposta polo método de agrupación seleccionado e, polo tanto, aquela que extrae os grupos “naturais” existentes no conxunto dos datos (Pardo e Ruiz, 2002; Aldenderfer e Blashfield, 1984).

11 Para un repaso exhaustivo, véxase Bailey (1975), que diferencia ata trece criterios.

Todos os métodos de conglomeración agrupan os obxectos en función dunha única medida de semellanza, unha medida que debe utilizar os datos de todos os indicadores dispoñibles. Existen moi distintos procedementos para obter *similitudes* dependendo da escala de medida das variables orixinais; se os datos están en escala de intervalo, como é o noso caso, as transformacións máis empregadas son a distancia euclídea e a correlación de Pearson. Non obstante, e a este respecto, cómpre introducir outra advertencia a propósito do emprego da análise clúster, e é que este tipo de análise “depende totalmente das variables utilizadas como base para a medida de similitude” (Hair e cols., 1999). Esa advertencia incorpora elementos de carácter substantivo e elementos de carácter práctico.

Desde a perspectiva substantiva, o problema radica en identificar e, posteriormente, incorporar todas as variables que son relevantes atendendo ao concepto de semellanza que se persegue no estudo; todo isto ao tempo que se exclúen outras variables que, aínda establecendo diferenzas entre os obxectos, están afastadas da noción sobre a que descansa a clasificación desexada. Este problema resólvese con facilidade de disporse dunha teoría na cal sexa explícito sen ambigüidades o conxunto de variables relevantes para establecer a tipoloxía. Porén, o máis habitual é dispoñer tan só dun conxunto de orientacións xerais acerca de criterios máis amplos que só implicitamente manteñen a clasificación; isto é precisamente o que ocorre co noso obxecto de estudo.

Desde a perspectiva práctica, é necesario asegurarse de que as variables que se introducen nunha análise clúster presentan un nivel moderado ou baixo de multicolinearidade. A incorporación indiscriminada de variables fortemente correlacionadas dá lugar a un proceso de ponderación segundo o cal aqueles atributos para os que se dispón de máis variables estarán sobrerrepresentados na medida de semellanza final. Un modo de salvar este inconveniente consiste en aplicar unha técnica de redución da dimensionalidade dos datos (análise factorial, análise de compoñentes principais ou escalamento multidimensional) antes de executar a análise de conglomerados. Mediante este tipo de técnicas obtéñense novas variables non-correlacionadas que resumen a maior parte da información orixinal e poden usarse para estimar as similitudes entre os casos.

Con todo, existe algunha controversia en torno á conveniencia do emprego destes procedementos. Por unha parte, sinalouse que a análise factorial tende a esvaece a relación entre os conglomerados, mentres que a análise de compoñentes principais, malia que consegue manter a representación de conglomerados claramente separados nun espazo de menor dimensión, tamén reduce –e polo tanto esvaece– as distancias entre os grupos ou conglomerados que non están claramente separados (Aldenderfer e Blashfield, 1984: 21; Change, 1983). Este tipo de reservas sobre o uso combinado das técnicas de factorización e a análise de conglomerados tamén se estendeu ao escalamento multidimensional (Arabie, Carroll e DeSarbo, 1987). Aínda que, por outra parte, autores como Sireci e Geisinger (1992) aplicaron de maneira combinada o escalamento multidimensional e a análise clúster con excelentes resultados¹².

Cando se utiliza en conxunción cunha técnica de redución da dimensionalidade, a análise clúster adoita xogar un papel simplemente instrumental, posto que se entende que o exame dos clústers derivados facilita a interpretación da configuración das entidades obtidas mediante MDS e permite a comparación directa das agrupacións. Esta estratexia é a seleccionada para o noso traballo. Así pois, nun primeiro momento someteremos os datos orixinais correspondentes aos municipios da provincia de Pontevedra ao escalamento multidimensional (MDS) e, a continuación, someteremos os resultados obtidos á análise clúster. Se a solución multidimensional fose interpretable por si mesma, a análise clúster unicamente será empregada co propósito de ratificar as agrupacións visualmente definidas

12 Véxanse tamén Kruskal e Wish (1978, 44) e Braña, Olea, Varela e San Martín (1994).

sobre o mapa de MDS. Se, pola contra, a solución multidimensional resulta excesivamente complexa e dificilmente interpretable, xa sexa en termos dimensionais ou de agrupacións, a análise clúster das coordenadas servirá para identificar subgrupos homoxéneos de municipios dentro do espazo multidimensional.

A elección do procedemento de escalamento multidimensional fronte á análise factorial ou á análise de compoñentes principais obedece a que aquel demostrou ter algunhas importantes vantaxes (Arce e Gärling, 1989; Arce, 1993; Jacoby, 2006; Real, 2001; Real e Varela, 2003). Os supostos implícitos na análise MDS son menos restritivos, as súas posibilidades de aplicación son maiores e adoita ofrecer solucións máis parsimoniosas que as obtidas mediante a análise factorial ou a análise de compoñentes principais. Tanto a análise factorial como o MDS axudan a desvelar a estrutura subxacente dos datos e proporcionan unha representación dos obxectos nun espazo multidimensional; con todo, mentres que a análise factorial representa as proximidades como ángulos entre vectores, o MDS represéntaas como distancias entre puntos, o cal fai que a súa interpretación sexa máis sinxela e intuitiva. Ademais, a aplicación da análise factorial require o cumprimento do suposto de linearidade entre as variables, mentres que este suposto é prescindible no MDS, de maneira que este proporciona solucións de menor dimensionalidade, o cal tamén contribúe a facilitar a súa interpretación. Finalmente, a análise factorial esixe que os datos estean medidos en escala de intervalo ou razón e utiliza como medida de semellanza as correlacións; en cambio o MDS pode aplicarse a datos medidos en calquera escala e a medidas de proximidade de moi diversos tipos¹³.

En termos xerais podería definirse o escalamento multidimensional como unha técnica de análise multivariante que permite representar as relacións existentes entre os obxectos (neste caso, os municipios da provincia de Pontevedra) como distancias entre puntos nun espazo de varias dimensións (Real, 2001). Mediante este procedemento –ou, en realidade, conxunto de procedementos– obtémos unha configuración espacial na cal os obxectos (aquí, os municipios) serán representados por un punto e as distancias entre puntos informarán da semellanza existente entre eles. Isto é, dous obxectos similares serán representados por dous puntos que aparecerán próximos o un ao outro, e dous obxectos moi diferentes estarán representados por dous puntos distantes entre si. Así pois, a análise mediante escalamento multidimensional debe permitírnos analizar conxuntamente as relacións que se establecen entre todos os municipios dunha provincia, tanto de forma numérica como visual.

O espazo que se deriva é xeralmente un espazo euclidiano de dúas ou tres dimensións. Ademais, dado que as dimensións ou eixes en que se representan os obxectos son independentes (ortogonais) entre si, cada un deles proporciona unha información única, resultado da combinación singular daqueles atributos de que derivan as maiores diferenzas entre obxectos. Así pois, os obxectivos do escalamento multidimensional van para alén da mera confección dun espazo en que sexa posible representar as relacións de similitude existentes entre os obxectos, e permítenos extraer a estrutura subxacente das relacións ao reducir a dimensión dos datos orixinais (no noso caso, 47 variables) a dúas ou tres dimensións.

¹³ Podería pensarse que as diferenzas entre estas dúas técnicas implican que son adecuadas para dous tipos de obxectivos distintos. Neste sentido, Jacoby (2006) suxeriu que a AF estaría particularmente indicada para explicar por que os valores de distintas variables aumentan ou diminúen conxuntamente e o uso do MDS estaría encamiñado preferentemente a explicar por que os obxectos se unen ou coinciden uns con outros. Con todo, entendemos que esta contraposición fai referencia ao uso máis estendido de cada unha das técnicas máis que a unha diferenza consubstancial a elas.

Na decisión sobre o número óptimo de dimensións que deben manterse desempeñan un destacable papel as medidas de bondade de axuste. No MDS, estas medidas avalían a correspondencia entre os datos orixinais de proximidade e as distancias derivadas a partir do modelo¹⁴ e; polo tanto, permítenos avaliar a calidade do modelo e discriminar entre varios alternativos. Unha medida de bondade de axuste amplamente utilizada no MDS é a do “stress” de Kruskal, obtida como a raíz cadrada da suma de cadrados residual normalizada (Kruskal e Wish, 1978); enténdese, xa que logo, que o valor deste índice será cero cando o axuste fose perfecto. Non obstante, a interpretación directa do valor do “stress” non é sinxela, entre outras cousas porque non é posible falar de valores limiar ou puntos de corte, por debaixo dos cales o axuste se considere adecuado. O “stress” non ten un límite superior estable e a súa magnitude exacta depende do número de obxectos e do número de dimensións, entre outros factores.

Ademais do “stress”, existe outro índice de axuste baseado na cantidade de varianza explicada polo modelo e obtido a partir da correlación cuadrática entre as disparidades derivadas a partir dos datos orixinais e as distancias resultantes do modelo MDS (RSQ ou “R-Squared”). A interpretación deste valor é máis sinxela e directa que a do “stress” e representa esencialmente a mesma medida de variación explicada que se emprega noutras técnicas multivariantes. Polo tanto, como indican Hair e cols. (1999: 563-564), “é posible utilizar criterios de medida similares; isto é, considéranse aceptables medidas de 0,60 ou superiores”.

Por último, é importante ter en conta que o termo MDS é un termo xenérico que inclúe diferentes tipos de modelos específicos, de entre os cales, e axustándonos aos nosos propósitos e á natureza dos nosos datos, seleccionamos o modelo métrico clásico de Torgerson (1958). As análises efectuáronse co algoritmo Alscal (Alternative Least Squares Scaling; Takane, Young, e De Leeuw, 1977) incorporado no paquete estatístico SPSS.

2.4. Delimitación da área metropolitana funcional de Vigo

2.4.1. Representación das semellanzas entre municipios nun espazo tridimensional

A matriz de datos construída para a provincia de Pontevedra contén 61 filas, correspondentes a outros tantos municipios, e 47 columnas, correspondentes aos indicadores especificados no apartado 3 deste documento. Sobre esta matriz foi aplicado o modelo métrico de escalamento multidimensional e chegouse a varias solucións de distinta dimensionalidade, desde unha ata seis dimensións. Para determinar o mellor resultado, seguíronse tres dos criterios propostos por Kruskal e Wish (1978): bondade de axuste, interpretabilidade e sinxeleza. A consideración de diferentes guías débese á existencia dun paradoxo entre axuste e interpretación das dimensións: o aumento do número de dimensións sempre supón unha mellora do axuste, pero tamén fai máis difícil a interpretación. En termos xerais, a disxuntiva adoita resolverse a favor do criterio de interpretabilidade (Kruskal e Wish, 1978: 57; Arabie, Carroll e DeSarbo, 1987: 36). Pola súa parte, o criterio de sinxeleza aconsella recorrer, sempre que fose posible, a solucións de baixa dimensionalidade.

14 En realidade, a maior parte dos modelos MDS non traballan directamente cos datos de proximidade orixinais, senón cunha transformación lineal deles que posibilita que se cumpran certas propiedades das distancias. Esa transformación denomínase *disparidade*.

A nosa intención á hora de seleccionar a solución óptima é a de manter o número de dimensións mínimo a partir do cal a adición dunha nova coordenada non supoña un incremento na bondade de axuste o suficientemente grande como para xustificar os custos interpretativos derivados de engadir máis complexidade á solución. A nosa preocupación, como sinalaban Kruskal e Wish (1978, 48), está máis orientada á identificación da “dimensionalidade apropiada” (aquela que é máis útil para a análise dos datos) que á identificación da “dimensionalidade correcta” (a hipotética verdadeira dimensionalidade que subxace aos datos).

Así pois, nun primeiro momento tívose en conta o patrón de axuste existente entre as medidas orixinais de proximidade e as distancias derivadas en cada un dos espazos n -dimensionais. A continuación, e unha vez seleccionado un rango de dimensións razoable a partir dos índices de axuste, atendeuse á interpretabilidade das configuracións resultantes. O proceso descrito levounos a considerar a solución de tres dimensións como a solución máis adecuada, cun valor de “stress” de 0,20 e un valor de RSQ de 0,67. Consideramos que esta é a solución máis apropiada, posto que a inclusión da terceira dimensión produce un incremento moi importante da varianza explicada (17 puntos), similar ao observado cando se pasa dunha a dúas dimensións (21 puntos); ademais, a solución inmediatamente inferior (dúas dimensións) non alcanza os criterios mínimos de axuste (Hair e cols., 1999). Por outra parte, aínda que, como cabería esperar, as solucións de maior dimensión melloran os valores de axuste, fano á custa dun incremento notable da complexidade do resultado e unha severa perda de interpretabilidade. Seguindo o noso propósito de maximización da parsimonia, optamos por manter unha solución de tres dimensións que nos ofrece un axuste adecuado e unha interpretación relativamente accesible.

A figura 1 mostra a disposición dos 61 municipios pontevedreses no espazo bidimensional finalmente asumido. Aínda que a inspección visual do mapa é bastante confusa, se diriximos a nosa atención cara á busca daqueles municipios dos que, *a priori*, podería dicirse que forman a Área Metropolitana de Vigo, é posible identificar no gráfico unha posición máis ou menos compartida para todos eles. En primeiro lugar, resulta bastante claro que a “área metropolitana” está á esquerda da dimensión I. En relación coa dimensión II, existe un importante número de municipios que se sitúan na sección superior ou positiva deste eixe, aínda que tamén é posible encontrar algúns municipios con puntuacións neutras (Moaña, O Porriño, Poio) ou incluso negativas (Cangas, Pontevedra, Bueu e Tui). Por último, a dimensión III coloca nun plano máis afastado (puntuacións negativas) municipios como Tui, Moaña, Vilaboa, O Porriño e Mos, e nun plano máis próximo (puntuacións positivas) municipios como Pontevedra, Marín, Mondariz–Balneario, Bueu, Poio, Cangas ou Baiona¹⁵.

15 No anexo pode encontrarse unha descomposición do mapa tridimensional presentado na figura 1 en tres mapas bidimensionais, que pode axudar a percibir de maneira máis clara a posición relativa de cada municipio nas diferentes dimensións obtidas.

2.4.2. Interpretación das dimensións

Para corroborar a validez desa identificación das fronteiras da área metropolitana e coñecer as características que sustentan a particular situación deste conxunto de municipios, así como a do resto de entidades da provincia, é necesario interpretar as dimensións extraídas. Dada a dificultade e os riscos que entraña unha interpretación directa das dimensións sobre a base da mera observación da disposición dos municipios no “mapa” derivado (un procedemento lexítimo e moi empregado neste tipo de análise), preferimos facer uso dun procedemento estatístico, concretamente a análise de regresión múltiple, para facilitar e obxectivar esta tarefa¹⁶.

Estimáronse 47 ecuacións de regresión múltiple, utilizando en cada unha delas un indicador diferente como variable criterio, mentres que as tres coordenadas dos municipios se mantiveron constantes como variables explicativas. A lectura deste tipo de análise é sinxela: os indicadores fortemente relacionados coa solución dimensional mostrarán coeficientes de correlación múltiple elevados e os coeficientes de regresión parcial informaranos da magnitude da relación entre cada indicador e cada coordenada; neste sentido, unha ponderación elevada e significativa indicará unha relación importante entre o indicador e a dimensión correspondente.

Na táboa 1 amósanse os valores dos coeficientes de correlación múltiple, os coeficientes de determinación (R^2), así como as ponderacións (β) das dimensións I, II e III nas distintas ecuacións de regresión múltiple estimadas.

A valoración individual da contribución ou presenza de cada un dos indicadores na configuración final, efectuada a partir do coeficiente de correlación múltiple, identifica 19 variables cunha importancia relativamente superior ás demais. Son as seguintes: a porcentaxe de poboación de 16 ou menos anos; a porcentaxe de poboación de 65 ou máis anos; a variación relativa de poboación (1991-2001); a densidade de poboación; a taxa de actividade total; a porcentaxe de traballadores dos servizos; a porcentaxe de traballadores cualificados en agricultura e pesca; a porcentaxe de artesáns e traballadores cualificados; a porcentaxe de ocupados nas ramas de agricultura, gandería ou pesca, construción, industria e servizos; a distancia ao polo metropolitano (Vigo); a porcentaxe de ocupados que realizan unha viaxe diaria (ida e volta) por motivos de traballo; a porcentaxe de ocupados que realizan dúas ou máis viaxes diarias (ida e volta) por motivos de traballo; a porcentaxe de ocupados que traballan no polo metropolitano; a porcentaxe de ocupados que traballan no domicilio propio; a porcentaxe de ocupados que traballan en distinto municipio da mesma provincia e renda dos fogares (2002).

De entre os catro criterios en que se clasifican as 47 variables consideradas no estudo, tan só un deles está claramente representado e se asocia manifestamente cunha das tres dimensións derivadas. Así, os avultados coeficientes de regresión parcial de catro das cinco variables incluídas baixo o rótulo demográfico: porcentaxe de poboación de 65 ou máis anos ($\beta_1 = 0,872$), porcentaxe de poboación de 16 ou menos anos ($\beta_1 = -0,844$), variación relativa da poboación entre 1991 e 2001 ($\beta_1 = -0,745$) e densidade de poboación ($\beta_1 = -0,621$) informan dunha primeira dimensión en que adquire un peso destacable a estrutura poboacional dos municipios.

¹⁶ A adecuación desta estratexia foi apuntada por Kruskal e Wish (1978) (véxase tamén Arce, 1994, e Real, 2001), que destacan a capacidade da análise de regresión múltiple para establecer a relación (lineal) entre as propiedades estudadas (aquí, os 47 indicadores) e as coordenadas das dimensións obtidas, consideradas estas últimas de forma simultánea, tal e como foron extraídas. En palabras de Kruskal e Wish (1978: 36), “buscamos unha combinación ponderada das coordenadas da configuración que sexa capaz de dar conta ou ‘explicar’ as variables o mellor posible”.

Se, ademais de atendermos ao tamaño dos coeficientes de regresión, atendemos ao seu signo, podemos dicir que o extremo máis negativo da primeira dimensión estará ocupado por municipios cunha maior densidade de poboación, unha maior taxa de poboación infantil e xuvenil, unha variación relativa de poboación (entre 1991 e 2001) comparativamente positiva e unha taxa de poboación de 65 ou máis anos relativamente inferior. Pola súa parte, a variable “poboación total de cada municipio” mantén con esta dimensión unha relación negativa e considerablemente máis débil que as variables mencionadas.

	Dimensión I		Dimensión II		Dimensión III		R múltiple	R ²
	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.		
Demografía								
Poboación total	-0,442	0,000	-0,155	0,158	0,315	0,005	0,57	0,33
Poboación ≤ 16 anos	-0,844	0,000	-0,176	0,008	-0,142	0,031	0,87	0,77
Poboación ≥ 65 anos	0,872	0,000	0,112	0,076	0,083	0,186	0,88	0,78
Variación intercensal	-0,745	0,000	-0,067	0,447	-0,085	0,339	0,75	0,57
Densidade de poboación	-0,621	0,000	-0,247	0,006	0,331	0,000	0,76	0,58
Sociolaboral								
Actividade total	-0,711	0,000	-0,422	0,000	-0,135	0,062	0,84	0,71
Ocupación total	0,008	0,943	-0,465	0,000	-0,035	0,770	0,47	0,22
CNO94_0 fffaa	0,206	0,104	0,197	0,120	0,192	0,129	0,34	0,12
CNO94_1 dir	-0,136	0,289	-0,035	0,782	0,227	0,080	0,27	0,07
CNO94_2 tecpro	-0,301	0,007	-0,104	0,335	0,488	0,000	0,59	0,35
CNO94_3 tec_3	-0,547	0,000	0,005	0,964	0,242	0,026	0,60	0,36
CNO94_4 advos	-0,426	0,000	0,288	0,012	0,206	0,068	0,55	0,30
CNO94_5 serv	-0,096	0,270	0,643	0,000	0,400	0,000	0,76	0,58
CNO94_6 cualiagr	0,364	0,000	-0,665	0,000	0,123	0,158	0,76	0,58
CNO94_7 cuali	0,003	0,976	0,322	0,001	-0,668	0,000	0,74	0,55
CNO94_8 opera	-0,074	0,452	0,341	0,001	-0,576	0,000	0,67	0,45
CNO94_9 noncuali	-0,147	0,193	0,422	0,000	0,307	0,008	0,54	0,29
CNAE93_agricultura	0,286	0,001	-0,686	0,000	0,223	0,011	0,77	0,59
CNAE93_construción	0,431	0,000	0,273	0,004	-0,493	0,000	0,72	0,52
CNAE93_industria	-0,447	0,000	0,321	0,000	-0,625	0,000	0,82	0,67
CNAE93_servizos	-0,234	0,012	0,498	0,000	0,495	0,000	0,74	0,54
Mobilidade								
Distancia ao polo	0,636	0,000	-0,577	0,000	-0,032	0,654	0,85	0,72
Unha_viaxe	-0,481	0,000	0,489	0,000	0,110	0,260	0,69	0,47
Dúas_via	-0,506	0,000	-0,315	0,001	-0,425	0,000	0,73	0,53
Van_polo	-0,369	0,000	0,622	0,000	0,206	0,023	0,75	0,56
Saen_polo	-0,453	0,000	0,132	0,264	-0,032	0,784	0,47	0,22
Temp_menos10min	0,232	0,060	-0,257	0,038	-0,225	0,067	0,41	0,17

Temp_10-20min	0,215	0,075	-0,349	0,005	-0,194	0,106	0,45	0,20
Temp_20-30min	-0,281	0,024	-0,246	0,047	0,118	0,334	0,40	0,16
Temp_30-45min	-0,289	0,025	0,124	0,327	0,108	0,390	0,33	0,11
Temp_45min-1h	-0,259	0,042	0,239	0,059	0,049	0,694	0,35	0,12
Temp_1-1,5h	-0,130	0,318	0,097	0,454	0,165	0,205	0,23	0,05
Temp_mais1,5h	0,077	0,559	0,138	0,296	0,030	0,821	0,16	0,03
Tra_domicilio propio	0,544	0,000	-0,444	0,000	-0,010	0,916	0,69	0,48
Tra_varios municipios	0,117	0,371	0,113	0,388	0,113	0,386	0,20	0,04
Tra_mesmo municipio	-0,408	0,000	-0,431	0,000	0,205	0,049	0,64	0,41
Tra_distinto municipio	-0,202	0,010	0,767	0,000	-0,229	0,004	0,82	0,67
Tra_distinta provincia	0,147	0,232	-0,269	0,032	-0,242	0,052	0,39	0,15
Tra_distinta comunidade	0,537	0,000	0,161	0,131	0,235	0,030	0,61	0,37
Económico-funcional								
IAE	-0,419	0,001	-0,120	0,312	0,187	0,116	0,48	0,23
IA_industrial	-0,375	0,004	-0,090	0,469	0,015	0,906	0,39	0,15
IA_comercial	-0,408	0,001	-0,175	0,130	0,264	0,024	0,53	0,28
Renda	-0,706	0,000	-0,272	0,002	-0,108	0,208	0,77	0,59
Centros comerciais	-0,161	0,206	-0,144	0,256	0,262	0,041	0,35	0,12
Comercio polo miúdo	-0,373	0,002	-0,214	0,068	0,254	0,031	0,51	0,26
Cines	-0,361	0,003	-0,070	0,547	0,296	0,014	0,48	0,23
Bibliotecas	-0,263	0,036	-0,097	0,429	0,257	0,040	0,39	0,15

Táboa 1. Resultados da análise de regresión múltiple.

Pese á preponderancia da primeira das dimensións no que se refire ao peso das variables demográficas, convén destacar que o compoñente poboacional non está ausente por completo en ningunha das outras dúas dimensións. Tal e como se pon de manifesto na táboa 1, existe unha asociación significativa das variables “porcentaxe de poboación de 16 ou menos anos” ($\beta_{II} = -0,176$) e “densidade de poboación” ($\beta_{II} = -0,247$) coa dimensión número dous e unha asociación, tamén significativa, das variables “poboación total de cada municipio” ($\beta_{III} = 0,315$) e “densidade de poboación” ($\beta_{III} = 0,331$) coa dimensión número tres.

Polo que respecta ao criterio sociolaboral, tal e como se avanzaba, non parece que se extraia ningunha dimensión capaz de resumir de maneira unívoca a información subxacente ao conxunto das 16 variables alí contidas. No seu lugar, e salvando o evidente solapamento, é posible advertir certa correspondencia entre tres perfís ocupacionais distintos e cada unha das dimensións. Deste modo, a primeira delas tendería a diferenciar os municipios segundo o peso relativo que teñen entre os ocupados que residen neles tres grupos ocupacionais caracterizados por desempeñar un traballo non manual e ter, en xeral, niveis elevados de cualificación: “técnicos e profesionais científicos e intelectuais” ($\beta_I = -0,301$), “técnicos e profesionais de apoio” ($\beta_I = -0,547$) e “empregados de tipo administrativo” ($\beta_I = -0,426$), é dicir, os grandes grupos 2, 3 e 4 da CNO-94. Avaliando os signos dos coeficientes, enténdese que os municipios con puntuacións máis negativas nesta primeira dimensión destacarían pola maior presenza deste tipo de traballadores. De maneira congruente con isto, a

mesma dimensión ofrece un perfil da composición sectorial da man de obra que se define fundamentalmente a partir das ramas de industria (relación negativa, $\beta_1 = -0,447$) e construción (relación positiva, $\beta_1 = 0,431$).

A segunda das dimensións ordena os municipios dependendo da presenza relativa entre os seus residentes das categorías ocupacionais de “traballadores dos servizos de restauración, persoais, protección e vendedores comerciais” ($\beta_{II} = 0,643$), “traballadores cualificados na agricultura e na pesca” ($\beta_{II} = -0,665$) e “traballadores non-cualificados” ($\beta_{II} = 0,422$), isto é, os grandes grupos 5, 6 e 9 da CNO-94. En termos dos sectores de actividade, a escala subxacente á segunda das dimensións está relacionada principalmente coas ramas de agricultura (negativamente: $\beta_{II} = -0,686$) e servizos (positivamente: $\beta_{II} = 0,498$). En definitiva, considerada estritamente desde o prisma sociolaboral, a segunda dimensión suscita unha clasificación dos municipios que sitúa no extremo positivo aqueles que se distinguen por unha maior presenza de empregados de comercio e servizos persoais e de traballadores non-cualificados (e, en xeral, de traballadores de establecementos pertencentes á rama dos servizos) e nos cales ademais hai unha menor presenza de traballadores ocupados en actividades agrarias; exactamente o contrario sería predicable dos municipios situados cara ao extremo negativo desta dimensión.

Atendendo aínda ao criterio sociolaboral, a terceira dimensión está máis relacionada coa representación das categorías ocupacionais de “artesáns e traballadores cualificados das industrias manufacturais, a construción, e a minería” ($\beta_{III} = -0,668$) e “operadores de instalacións e maquinaria, e montadores” ($\beta_{III} = -0,576$) (grandes grupos 7 e 8 da CNO-94), así como coa dos sectores da industria ($\beta_{III} = -0,625$) e a construción ($\beta_{III} = -0,493$). Estes indicadores operan todos na mesma dirección, contraponendo os municipios cunha estrutura ocupacional e sectorial que se caracteriza por unha presenza desproporcionada destas categorías (extremo negativo) a aqueles en que teñen un menor peso (extremo positivo). Ao mesmo tempo, esta dimensión incorpora con coeficientes significativos de sentido oposto ao anterior a porcentaxe de “técnicos e profesionais de apoio” ($\beta_{III} = 0,488$) e a proporción de individuos ocupados no sector servizos ($\beta_{III} = 0,495$).

Malia o esforzo efectuado por asignar as variables a unha única dimensión, a lectura dos comentarios anteriores desvela certas reiteracións para algúns dos indicadores. Concretamente, na interpretación da dimensión III incorporáronse algúns atributos previamente relacionados coas dimensións primeira e segunda. Unha análise máis precisa desta información obrigaríanos a contemplar varias dimensións asemade, pero isto requiriría entrar nun nivel de detalle e complexidade que é innecesario para os nosos propósitos presentes.

A información contida no conxunto de variables que conceptualmente conforman o criterio de distribución territorial e mobilidade da man de obra é explotada de forma moi equilibrada polas dúas primeiras dimensións, sendo a súa presenza simplemente testemuñal na terceira delas. Esta circunstancia obriga a facer unha interpretación conxunta das dimensións primeira e segunda. Deste modo, poderíamos pensar nun mapa bidimensional en que é posible distinguir catro cuadrantes, dous dos cales se corresponderían con puntuacións do mesmo signo en ambas as escalas, positivas ou negativas, e outros dous en que se encontrarían os municipios con puntuacións de distinto signo nunha e outra dimensión (véxase o anexo).

No extremo positivo da primeira dimensión sitúanse os municipios máis afastados xeograficamente do polo metropolitano ($\beta_1 = 0,636$). Non obstante, a segunda das dimensións introduce unha gradación adicional ($\beta_{II} = -0,577$), e da combinación das puntuacións positivas na dimensión I e negativas na dimensión II extraemos un subconxunto de municipios nos cales a distancia ao polo metropolitano é substancialmente maior (Agolada, Dozón, A Estrada, Forcarei, A Illa de Arousa, Lalín, Rodeiro, Silleda,

Valga, Vila de Cruces, Vilanova de Arousa). Este mesmo segmento de municipios está caracterizado pola maior presenza de ocupados que traballan no domicilio propio ($\beta_1 = 0,544$; $\beta_{11} = -0,444$).

Se na primeira dimensión nos movemos da sección de puntuacións positivas á sección de puntuacións negativas, encontraremos aqueles municipios que, en termos xerais, están xeograficamente máis próximos ao polo. As distincións que se engaden coa segunda das dimensións permítenos falar de dous segmentos de entidades con algunhas características de interese para os nosos obxectivos. Por unha parte, existe un conxunto de municipios con puntuacións negativas na primeira dimensión e positivas na segunda (Baiona, Caldas de Reis, Catoira, Gondomar, Marín, Moaña, Mondariz-Balneario, Mos, Nigrán, Ponteareas, Redondela, Salceda de Caselas, Soutomaior e Vilaboa), en que se entende que ha de predominar, fronte a todos os demais segmentos, a porcentaxe de ocupados que realizan unha viaxe diaria (ida e volta) por motivos de traballo ($\beta_1 = -0,481$; $\beta_{11} = 0,489$), a porcentaxe de individuos que traballan nun municipio distinto ao de residencia pero pertencente á provincia de Pontevedra ($\beta_1 = 0,202$; $\beta_{11} = 0,767$) e a porcentaxe dos ocupados que traballan no polo metropolitano ($\beta_1 = -0,369$; $\beta_{11} = 0,622$).

O segundo dos segmentos que é posible identificar a partir das puntuacións negativas nos dous eixes (Bueu, Cambados, Cangas, O Grove, A Guarda, Meaño, Oia, Poio, Pontecesures, Pontevedra, Porriño (O), Ribadumia, O Rosal, Sanxenxo, Tomiño, Tui e Vilagarcía de Arousa) está caracterizado pola presenza desproporcionada de traballadores que realizan dúas ou máis viaxes diarias (de ida e volta) por motivos de traballo ($\beta_1 = -0,506$; $\beta_{11} = -0,315$) e pola presenza de traballadores con postos de traballo no mesmo municipio de residencia ($\beta_1 = -0,408$; $\beta_{11} = 0,431$).

Antes de abandonarmos o criterio de distribución territorial e mobilidade da man de obra, é conveniente destacar que existe unha variable vinculada de maneira exclusiva á primeira das dimensións: a “porcentaxe de traballadores que residen no polo metropolitano e traballan noutro municipio da provincia”, que incrementa os seus valores cando as puntuacións na dimensión se fan máis negativas. Por outra parte, cómpre sinalar que ningunha das variables relativas ao tempo de duración do desprazamento desde o lugar de residencia ao de traballo ten suficiente relevancia como para ser incorporada a esta interpretación.

O último dos criterios, “especialización económico-funcional”, vincúlase de maneira case exclusiva á primeira das dimensións. Non obstante, é importante ter en conta que, a diferenza do que ocorría cos indicadores demográficos, os indicadores económico-funcionais teñen unha relación moito máis débil coa coordenada. Con todo, podería dicirse que todos aqueles municipios con puntuacións negativas nesta dimensión terán, por termo medio, un maior índice de actividade económica, industrial e comercial, así como un nivel de renda máis elevado. Outras características relacionadas cos servizos —como o número de cines existentes no municipio, o número de bibliotecas e a superficie dedicada ao comercio polo miúdo— tamén son características dos municipios con puntuacións negativas na primeira dimensión. Agora ben, como resultado da súa combinación coa terceira das dimensións, con efectos de menor tamaño e significatividade, a presenza das citadas características é apreciable en Baiona, Bueu, Cangas, Gondomar, O Grove, A Guarda, Marín, Mondariz-Balneario, Nigrán, Oia, Poio, Ponteareas, Pontevedra, Sanxenxo, Soutomaior e Vilagarcía de Arousa.

En resumo, dispoñemos dunha primeira dimensión fundamentalmente apoiada en criterios demográficos, tanto estáticos como dinámicos, e nas características económico-funcionais que loxicamente derivan do tamaño e dinamismo poboacional, incluíndo un peso diferencial das ocupacións de carácter profesional e non-manual. Xunto a ela, unha segunda dimensión que pon maior énfase nas características ocupacionais dos municipios, confrontando aqueles con maior presenza de traballadores dos servizos e traballadores non-cualificados con aqueles en que comparativamente priman os ocu-

pados agrarios. Complementando a información das dimensións precedentes, a terceira delas destaca por incorporar información sobre outras dúas categorías ocupacionais e outros dous sectores de ocupación: “artesáns e traballadores cualificados das industrias manufactureiras, a construción e a minería”, “operadores de instalacións e maquinaria e montadores”, así como os sectores da industria e a construción.

Este resumo esvaecido das coordenadas en ningún caso debería invitarnos a pensar que a configuración extraída está exenta daquelas propiedades máis destacadas na literatura de cara á identificación de áreas metropolitanas, senón que esas características, estando presentes na solución obtida, apenas emerxen cando se combinan as primeiras dimensións.

2.4.3. Distinción de grupos de municipios e demarcación da área metropolitana

Tendo isto en conta, e dada a complexidade que entraña a tarefa de identificar a área metropolitana no espazo tridimensional aínda despois de perfilar algunhas das características máis importantes consideradas na súa construción, parece conveniente dar un paso máis e, conservando unicamente a información que ata o momento se mostrou relevante para as análises, tratar de extraer unha solución máis parsimoniosa e de fácil lectura, que nos permita falar con maior contundencia da identificación dunha área metropolitana no contorno de Vigo.

Con este propósito, efectuamos unha análise de conglomerados xerárquica, polo método de vinculación completa, sobre as coordenadas dos municipios obtidas mediante o escalamento multidimensional que comentamos nas páxinas anteriores. Os resultados deste procedemento móstranse na figura 2. O método de vinculación completa establece que un obxecto será admitido nun clúster de comprobarse que é máis semellante a cada un dos membros do clúster que a calquera outro obxecto que non pertenza a el (Sokal e Michener, 1958; Bailey, 1975). Segundo este método, a distancia entre dous conglomerados corresponde á distancia entre os seus dous elementos máis distantes. A regra de vinculación completa é unha das máis rigorosas e tende a encontrar conglomerados compactos, de forma esférica, con casos moi similares entre si (Aldenderfer e Blashfield, 1984).

O dendograma ou *árbore xerárquica* da figura 2 representa, de forma abreviada, as etapas de fusión, así como as distancias existentes entre os elementos fundidos. Dicimos que a representación das etapas está resumida porque só se representa un pequeno número do total de sesenta pasos en que se efectúa a análise. Do mesmo modo, as distancias entre os municipios non están expresadas na súa escala orixinal, senón nunha escala estandarizada de 25 puntos. A perda de información que se deriva dunha e doutra restrición fai que na parte esquerda do gráfico non sexa posible apreciar a orde de fusión dos conglomerados. Non obstante, estas limitacións poden controlarse cotexando a información do dendograma coa contida no historial de conglomeración (véxase o anexo), e, en calquera caso, enténdese que “a escala estandarizada do dendograma reflicte con suficiente precisión a proporcionalidade existente entre as distancias orixinais” (Pardo e Ruiz, 2002: 486). O valor máis importante deste gráfico radica en que nos permite efectuar unha estimación rápida e fiable da homoxeneidade dos conglomerados, ao tempo que nos axudará a decidir sobre o número de conglomerados que temos que conservar. Respecto á avaliación da homoxeneidade dos clústers, débese ter presente que as agrupacións que teñen lugar nas zonas iniciais (esquerda) da escala indican que o conglomerado constituído é moi homoxéneo, en tanto que as combinacións da zona final da escala (dereita) indican un maior grao de heteroxeneidade no conglomerado formado.

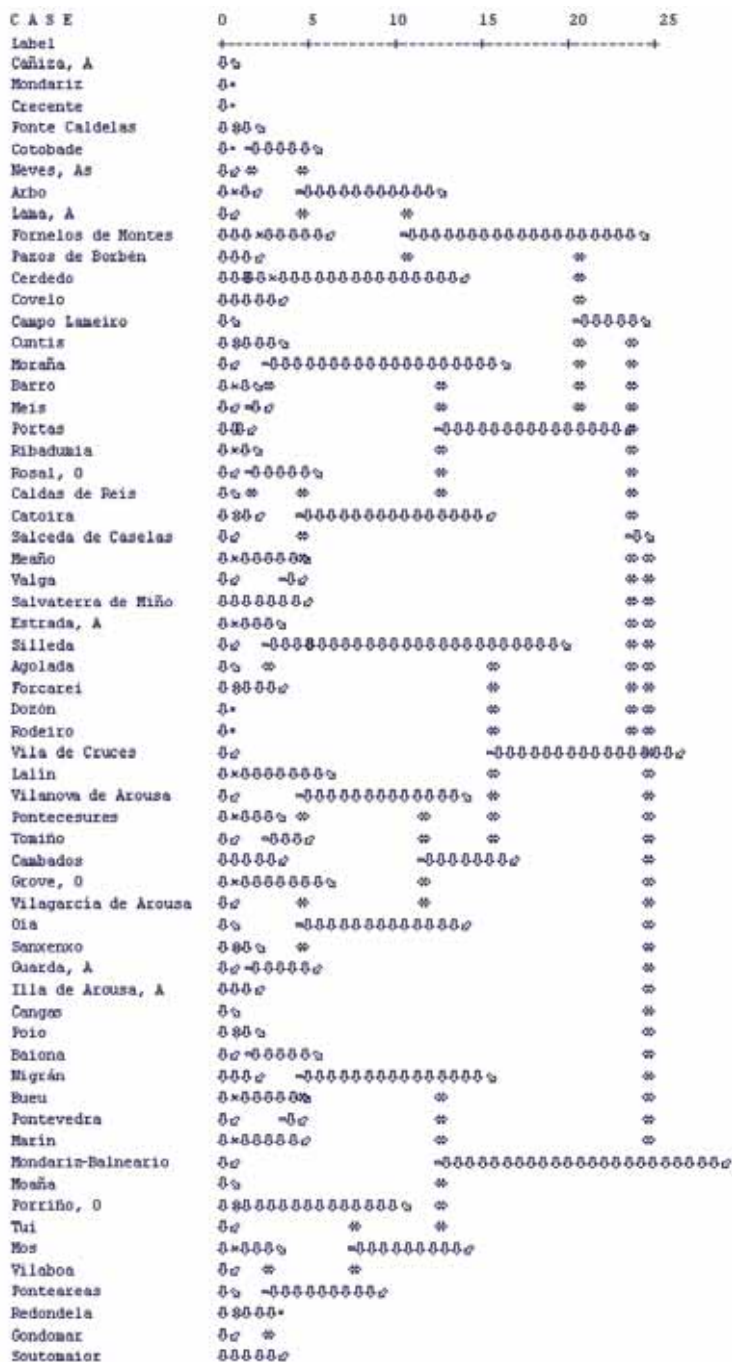


Figura 2. Dendograma resultante da análise clúster efectuada sobre as coordenadas do mapa tridimensional de Pontevedra.

Para a selección do número de conglomerados óptimo representamos conxuntamente o número de conglomerados de cada unha das etapas da análise *clúster* xunto aos coeficientes de fusión, a distancia sobre a cal varios casos ou clústers emerxen para formar un novo conglomerado (Aldenderfer e Blashfield, 1984). Os valores deste tipo de gráficos sempre seguirán unha traxectoria ascendente, máis suave para un número de clústers maior e máis acusada para un número de clústers menor (véxase a figura 3). Incrementos importantes dos coeficientes de unión indicarán que a homoxeneidade do conglomerado viuse comprometida, en tanto que os valores relativamente constantes dos coeficientes a través das etapas revelarán que se están creando conglomerados cun nivel de homoxeneidade moi semellante ao existente nos conglomerados previos (Hair, Anderson, Tatham e Black, 1999). Os nosos resultados apuntan a existencia de dúas solucións plausibles, unha solución de catro conglomerados e outra de cinco. Entre ambas as alternativas, inclinámonos pola proposta de catro conglomerados, xa que a solución a cinco grupos dá lugar a un conglomerado moi pequeno, constituído unicamente por sete municipios (Agolada, Dozón, Estrada (A), Forcarei, Rodeiro, Silleda e Vila de Cruces) (véxase a figura 4).

Independentemente do punto de corte que empreguemos para definir os segmentos de municipios da provincia, hai un deles que permanece inalterado ata a solución mínima de dous conglomerados e que con moita clareza podería definirse como a área metropolitana de Vigo. Ese conglomerado ocupa a parte inferior do dendograma e está formado polos municipios de: Baiona, Bueu, Cangas, Gondomar, Marín, Moaña, Mondariz-Balneario, Mos, Nigrán, Poio, Ponteareas, Pontevedra, Porriño (O), Redondela, Soutomaior, Tui e Vilaboa.

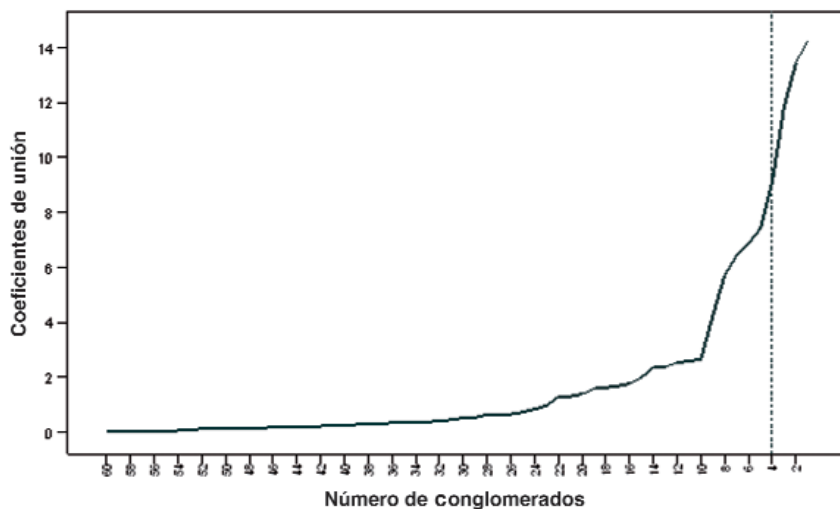


Figura 3. Representación conxunta do número de conglomerados e os coeficientes de unión.

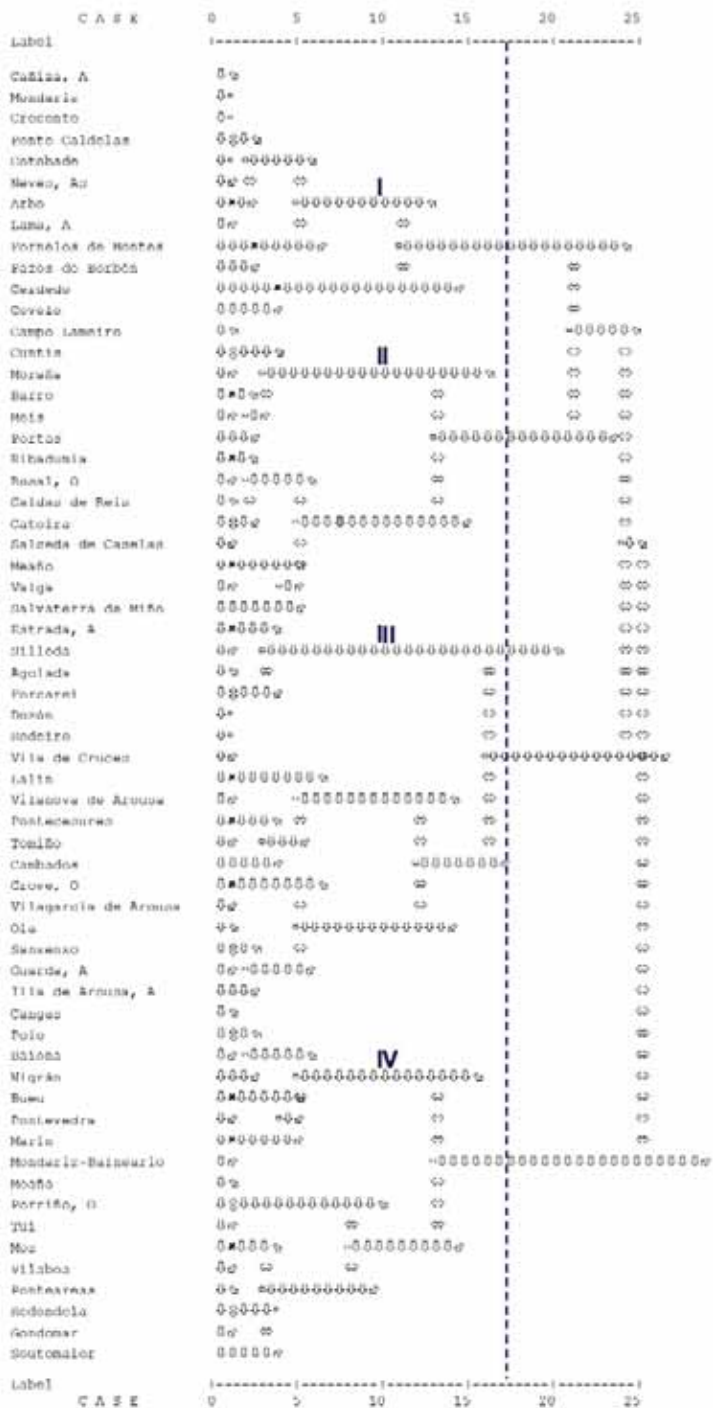


Figura 4. Solución de cuatro conglomerados.

A solución proposta de catro conglomerados probablemente sería a solución axeitada se o propósito último fose segmentar os sesenta e un municipios da provincia de Pontevedra a partir dos indicadores propostos. Non obstante, como o obxectivo final desta investigación é bastante máis restrinxido e unicamente pretende constatar a existencia dunha área metropolitana en torno a Vigo, identificar os seus límites xeográficos e, en último termo, caracterizar o conxunto de municipios que efectivamente a constitúen, consideramos preferible sacrificar información e optar por unha solución de dous conglomerados, prescindindo da diferenciación existente entre os distintos tipos de municipios alleos á área metropolitana. Así pois, un dos conglomerados obtidos estaría constituído polos dezasete municipios da área metropolitana, mentres que o outro contería o resto dos municipios da provincia. En todo caso, convén destacar que a solución de dous conglomerados atópase entre as distintas alternativas que nos ofrece o procedemento de conglomeración empregado (véxase a figura 4).

O resultado final da nosa proposta de delimitación da área metropolitana de Vigo reflíctese no mapa da figura 5.

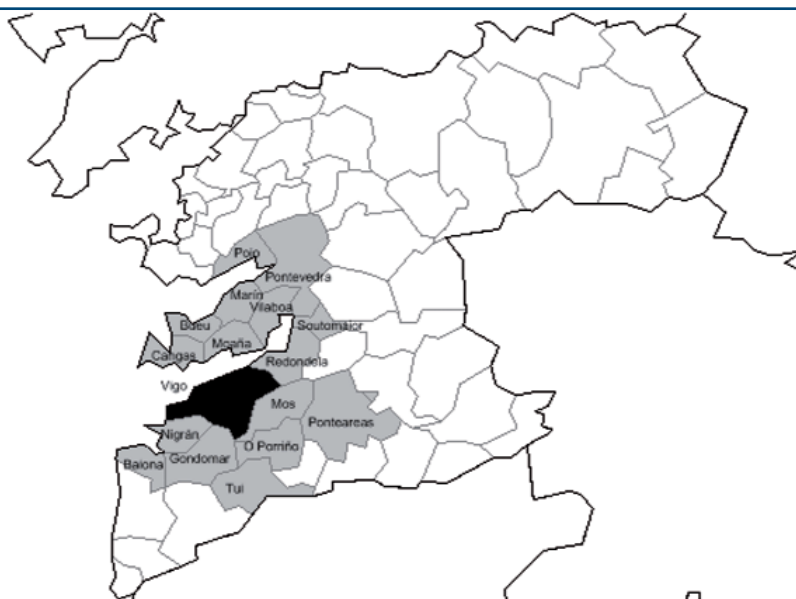


Figura 5. Área Metropolitana de Vigo.

2.4.4. Comparación entre os municipios da área metropolitana e os demais municipios da provincia de Pontevedra

O último paso na nosa análise será a comparación das características dos municipios integrantes da área metropolitana co resto dos municipios da provincia pontevedresa. Para isto, examinaremos os estatísticos descritivos (fundamentalmente por medio dunha comparación de medias) das variables consideradas. A táboa 2 mostra a media e desviación típica de cada variable para os dous grupos de municipios, así como os resultados do correspondente contraste para a igualdade das medias. A súa inspección permite ratificar a pertinencia da delimitación da área metropolitana viguesa á que chegamos mediante a análise presentada nos apartados anteriores.

No plano demográfico, ponse de manifesto, unha vez máis, que os municipios da área metropolitana se caracterizan, en xeral, por ter un maior número de habitantes, unha maior densidade de poboación, unha taxa de variación intercensal positiva (1991-2001) e unha taxa máis elevada de poboación de 16 ou menos anos. Polo contrario, os municipios que non forman parte da área metropolitana presentan unha taxa máis alta de poboación con 65 ou máis anos.

Centrándonos na perspectiva sociolaboral, os municipios da área metropolitana mostran por termo medio unha taxa de actividade total superior ao resto de municipios pontevedreses. Ademais, hai neles unha maior presenza de tres dos catro primeiros “grandes grupos” da C.N.O.-94: “técnicos e profesionais científicos e intelectuais”, “técnicos e profesionais de apoio” e “empregados de tipo administrativo”. Así mesmo, este conxunto de municipios presenta unha porcentaxe de “traballadores cualificados en agricultura e pesca” significativamente inferior á media do resto de municipios.

Se, sen abandonar a perspectiva sociolaboral, nos detemos na composición sectorial da man de obra, encontramos entre os municipios da área un peso significativamente maior da rama dos servizos, mentres que no resto dos municipios a proporción media de poboación ocupada na rama da construción é superior.

Desde a perspectiva da distribución territorial e a mobilidade da man de obra, os municipios metropolitanos caracterízanse por presentar: primeiro, unha proporción media maior de ocupados que efectúan unha viaxe diaria (ida e volta) por motivos de traballo; segundo, unha proporción máis alta de ocupados cuxo lugar de traballo se encontra situado no polo metropolitano; terceiro, unha proporción relativamente maior de postos de traballo ocupados por traballadores que residen no polo metropolitano; cuarto, un taxa media superior de ocupados que traballan nun municipio distinto ao de residencia dentro da mesma provincia; e, quinto, unha menor distancia ao polo metropolitano, a cidade de Vigo. En cambio, os municipios que non pertencen á área metropolitana teñen porcentaxes máis altas de ocupados que traballan noutra provincia ou noutra comunidade e, no extremo oposto, de ocupados que traballan no seu propio domicilio. Por outra banda, se atendemos aos tempos empregados polos ocupados nos seus desprazamentos ao lugar de traballo, obsérvase que na área metropolitana a porcentaxe media de ocupados que tardan entre 30 e 45 minutos é significativamente superior á do resto do municipios, mentres que nestes destaca a porcentaxe de ocupados que tardan menos de 10 minutos ou entre 10 e 20 minutos. Parece, polo tanto, que os tempos de desprazamento máis breves tenden a producirse en municipios alleos á área metropolitana.

Desde a última das perspectivas, a especialización económico-funcional do territorio, tan só catro das oito variables consideradas ofrecen diferenzas estatisticamente significativas entre os grupos, aínda que todas elas apuntan na mesma dirección, de modo que, unha magnitude destacada en cada unha delas pode entenderse como un trazo distintivo da área. De seren así, observamos un índice de actividade económica e comercial, un nivel de renda e unha superficie dedicada ao comercio polo miúdo superior na área que no resto de municipios fóra dela.

No resto das variables non se aprecian diferenzas estatisticamente significativas na comparación das medias entre os municipios da área metropolitana e os alleos a ela.

	Area metropolitana (n = 17)		Resto de municipios (n = 44)		Significación da proba T para a igualdade de medias	
	Media	Desv. Típica	Media	Desv. Típica	Sig. (bilateral)	Difer. de medias
Demografía						
Poboación total	18448,29	16222,45	7044,36	6103,63	0,011	11403,93
Poboación total	18448,29	16222,45	7044,36	6103,63	0,011	11403,93
Poboación de 16 ou menos anos (%)	15,62	1,19	12,85	2,62	0,000	2,77
Poboación de 65 ou máis anos (%)	15,80	2,32	23,29	5,85	0,000	-7,50
Variación relativa da poboación (1991-2001)	7,06	8,48	-5,28	12,55	0,000	12,33
Densidade de poboación	374,17	178,29	160,21	190,28	0,000	213,96
Sociolaboral						
Actividade total (%)	54,46	3,19	49,20	6,88	0,000	5,26
Ocupación total (%)	88,40	3,02	87,22	5,54	0,409	1,18
CNO94_0 "Forzas Armadas" (%)	0,60	0,64	0,53	0,31	0,653	0,07
CNO94_1 "Dirección das empresas e as AA. PP." (%)	9,31	3,37	8,33	3,15	0,290	0,98
CNO94_2 "Técnicos e profesionais científicos e intelectuais" (%)	7,51	3,64	4,72	1,71	0,007	2,80
CNO94_3 "Técnicos e profesionais de apoio" (%)	8,06	2,15	5,67	1,71	0,000	2,39
CNO94_4 "Empregados de tipo administrativo" (%)	6,65	1,49	5,12	1,40	0,000	1,53
CNO94_5 "Traballadores dos servizos" (%)	14,56	2,49	12,91	4,06	0,122	1,66
CNO94_6 "Traballadores cualificados en agricultura e pesca" (%)	5,70	4,36	13,62	12,85	0,001	-7,92
CNO94_7 "Artesáns e traballadores cualificados" (%)	21,98	5,29	23,95	6,05	0,246	-1,96
CNO94_8 "Operarios de instalacións e maquinaria" (%)	13,20	5,48	14,67	5,27	0,336	-1,48
CNO94_9 "Traballadores non-cualificados" (%)	12,42	4,04	10,50	3,23	0,056	1,93
CNAE93_Rama "Agricultura, gandería ou pesca" (%)	10,16	8,51	15,87	13,31	0,107	-5,70
CNAE93_Rama "Construción" (%)	12,95	2,57	17,87	4,99	0,000	-4,92
CNAE93_Rama "Industria" (%)	23,54	8,79	21,18	7,43	0,295	2,36
CNAE93_Rama "Servizos" (%)	53,35	8,97	45,08	8,40	0,001	8,26
Mobilidade						
Distancia ao polo metropolitano (Vigo)	22,87	6,64	53,97	22,48	0,000	-31,10
Ocupados que realizan unha viaxe diaria (ida e volta) por motivos de traballo (%)	47,23	7,43	35,87	11,56	0,000	11,36
Ocupados que realizan dúas ou máis viaxes diarias (ida e volta) por motivos de traballo (%)	32,69	7,49	31,25	11,40	0,569	1,44
Ocupados que traballan no polo metropolitano (%)	18,87	11,22	7,59	8,81	0,000	11,28
Ocupados residentes no polo que traballan nos municipios de cada grupo (%)	0,51	0,69	0,02	0,03	0,009	0,49

Ocupados que se desprazan a traballar e tardan menos de 10 minutos (%)	17,66	6,05	24,70	9,70	0,001	-7,04
Ocupados que se desprazan a traballar e tardan entre 10 e 20 minutos (%)	19,37	7,29	23,55	6,93	0,042	-4,18
Ocupados que se desprazan a traballar e tardan entre 20 e 30 minutos (%)	15,39	5,99	13,17	7,31	0,270	2,22
Ocupados que se desprazan a traballar e tardan entre 30 e 45 minutos (%)	9,15	4,38	6,88	3,46	0,038	2,27
Ocupados que se desprazan a traballar e tardan entre 45 minutos e 1 hora (%)	5,33	6,99	2,59	1,70	0,128	2,75
Ocupados que se desprazan a traballar e tardan entre 1 hora e 1 hora e media (%)	1,18	0,52	0,94	0,68	0,186	0,24
Ocupados que se desprazan a traballar e tardan máis de 1 hora e media (%)	0,27	0,17	0,31	0,26	0,501	-0,05
Ocupados que traballan no domicilio propio (%)	2,85	0,69	11,05	11,72	0,000	-8,20
Ocupados que traballan en varios municipios (viaxante, condutor...) (%)	10,25	4,99	10,48	6,33	0,892	-0,23
Ocupados que traballan no municipio de residencia (%)	41,05	10,80	37,78	14,53	0,404	3,27
Ocupados que traballan en distinto municipio da mesma provincia (%)	40,34	11,96	32,02	14,63	0,041	8,32
Ocupados que traballan en distinta provincia da mesma comunidade (%)	1,29	0,52	4,21	6,04	0,003	-2,93
Ocupados que traballan noutra comunidade (%)	1,39	0,63	1,92	1,03	0,018	-0,54
Económico-Funcional						
Indicador municipal da renda dos fogares (2002)	37,00	42,74	10,27	13,07	0,026	26,73
Índice de actividade económica	38,75	53,73	11,86	12,53	0,065	26,89
Índice de actividade industrial	42,50	44,65	13,20	18,36	0,021	29,30
Índice de actividade comercial	95,35	6,59	81,16	12,84	0,000	14,19
Superficie m ² de centros comerciais	0,31	0,79	0,07	0,33	0,249	0,24
Superficie m ² dedicada a actividades comerciais polo miúdo	44237,50	45813,32	16560,86	24579,53	0,004	27676,64
Bibliotecas	3,59	4,89	1,32	1,29	0,076	2,27
Cines	0,71	1,26	0,18	0,45	0,112	0,52

Táboa 2. Estatísticos descritivos da área metropolitana e dos municipios fóra dela (continuación).

2. 5. Conclusións

Este documento ten como obxectivo a delimitación das fronteiras da Área Metropolitana de Vigo segundo criterios sistemáticos. Isto non só constitúe un paso ineludible para o ulterior estudo das dinámicas sociopolíticas presentes nos espazos metropolitanos, senón que tamén permite identificar un marco de referencia que ten unha importancia crecente para o deseño e implementación de políticas públicas –en particular, para a planificación de servizos públicos e para a posta en marcha de políticas de ordenación do territorio–, pero a cuxa caracterización non se dedicou ata agora suficiente atención.

Para levar a cabo a delimitación da área metropolitana, adoptamos un enfoque radiocéntrico. Polo tanto, pártese da identificación do polo da área (a cidade de Vigo) e realízase unha análise das características dos demais municipios da provincia dirixida a obter agrupamentos homoxéneos que, en último termo, permitan extraer un subconxunto de municipios que, estando situados no contorno desa cidade, compartan os trazos que a literatura especializada lles atribuíu habitualmente ás unidades integrantes das áreas urbanas. Concretamente, atendemos a catro conxuntos de trazos: demográficos, sociolaborais, económico-funcionais e os relativos á distribución territorial e aos fluxos de mobilidade da man de obra, o que se traduce en corenta e sete variables coas que operar.

A análise estatística procedeu en catro pasos. En primeiro lugar, levouse a cabo un escalamento multidimensional (MDS) para construír un mapa de semellanzas entre municipios, expresadas como distancias nun espazo de tres dimensións. Nun segundo momento, partindo dos resultados obtidos no escalamento multidimensional, construíronse unha serie de modelos de regresión lineal, os cales regresan cada unha das variables consideradas na orixe sobre os valores de escala (puntuacións) dos municipios en cada unha das dimensións identificadas no MDS; con iso pretendeuse facilitar a interpretación do significado substantivo desas dimensións e, por conseguinte, do lugar que ocupan os distintos municipios no espazo multidimensional derivado. Estes dous primeiros pasos, por si sós, xa permitirían unha descrición aproximada das fronteiras das áreas metropolitanas e dos perfís distintivos dos municipios que as integran. Con todo, e sempre coa finalidade de asegurar unha maior rigurosidade nos resultados, aínda se deu un terceiro paso, consistente na realización dunha análise de conglomerados sobre as puntuacións dos municipios no MDS. Mediante este procedemento, todos os municipios da provincia estudada foron asignados a un (e só un) grupo internamente homoxéneo, un dos cales se revelou como o cinto da área metropolitana. Finalmente, con ánimo ilustrativo, efectuouse unha análise comparada dos valores medios que presentan as corenta e sete variables estudadas nos municipios incluídos na área metropolitana e nos municipios que non pertencen a esta.

Os resultados alcanzados mediante o uso combinado destas diferentes técnicas converxen en dúas conclusións principais, relativas á identificación dos municipios que compoñen a área metropolitana e ás características que, en xeral, determinan esta.

No que respecta ao primeiro punto, puidemos delimitar as fronteiras da área urbana de Vigo. Concretamente, consideramos que a Área Metropolitana de Vigo comprendería, ademais da cidade, os municipios de Baiona, Bueu, Cangas, Gondomar, Marín, Moaña, Mondariz-Balneario, Mos, Nigrán, Poio, Pontearreas, Pontevedra, Porriño (O), Redondela, Soutomaior, Tui e Vilaboa.

No que respecta aos trazos diferenciais dos concellos pertencentes a área en comparación co resto dos municipios da provincia: en primeiro lugar, trátase de concellos cunha maior concentración de poboación e que teñen un maior dinamismo demográfico, o que significa unhas taxas positivas de crecemento intercensual e tamén unha estrutura de idades menos envellecida. En canto ás súas características sociolaborais, debemos destacar tres trazos: primeiro, presentan taxas de actividade

máis elevadas; segundo, teñen unha estrutura ocupacional na cal hai un maior peso relativo dos grandes grupos de “técnicos e profesionais científicos e intelectuais”, “técnicos e profesionais de apoio” e “empregados de tipo administrativo” –é dicir, das categorías que implican traballo non manual e/ou niveis elevados de cualificación–; e, terceiro, a composición sectorial da man de obra ocupada, neles comporta unha maior proporción de ocupados en establecementos dedicados á rama dos servizos e un menor peso do sector agrario. Por outra parte, como cabería esperar tendo en conta esas características demográficas e sociolaborais, os concellos pertencentes á área metropolitana amosan uns índices de actividade económica, industrial e comercial relativamente máis elevados, teñen unha renda media máis alta e contan cunha maior dotación de superficie dedicada ao comercio. Por último, no que se refire aos indicadores relativos á distribución espacial e aos fluxos de mobilidade da man de obra, encontramos que, agás pola maior proximidade ao polo metropolitano, os municipios que forman o cinto urbano envían e reciben do polo unha maior proporción de traballadores e teñen tamén unha porcentaxe maior de residentes que traballan noutros municipios da mesma provincia –que, supoñemos, serán en gran parte pertencentes á área metropolitana– e que realizan un desprazamento diario (de ida e volta) por motivos de traballo (os tempos de desprazamento por causa do traballo tamén son un factor significativo, xa que encontramos un predominio dos tempos de desprazamento intermedios nos municipios da área e das viaxes de curta duración nos municipios que non pertencen a ela); estes trazos semellan apuntar á existencia dunha relación de interdependencia entre os municipios das áreas en termos de funcións económica e residencial.

Todas estas características coinciden con atributos que a literatura especializada considera propios das áreas metropolitanas. Ademais, é razoable pensar que existe unha relación de retroalimentación entre elas. Por un lado, entre o dinamismo demográfico e o dinamismo económico existe unha relación causal recíproca. Por outro lado, a concentración de poboación e de actividades económicas e a especialización funcional nas áreas metropolitanas tende a producir unha tipoloxía máis complexa de usos do territorio e unha maior separación entre os lugares de traballo e residencia, o cal, entre outras cousas, se traducirá nun maior volume de movementos entre o polo e o cinto metropolitano ou entre os municipios que forman parte deste. En suma, pódese pensar que os catro conxuntos de características que apuntamos son indicativos de que a área metropolitana é un escenario fundamental do proceso de modernización das estruturas socioeconómicas na nosa Comunidade Autónoma.

ANEXO

Municipio	Dimensión I	Dimensión II	Dimensión II
Agolada	1,695	-0,949	0,322
Arbo	1,493	1,012	0,444
Baiona	-1,372	0,366	1,217
Barro	0,518	0,515	-1,302
Bueu	-0,608	-0,477	1,521
Caldas de Reis	-0,872	0,110	-1,400
Cambados	-0,888	-1,599	-0,080
Campo Lameiro	1,329	0,578	-0,969
Cangas	-1,429	-0,167	1,220
Cañiza (A)	1,034	1,229	0,424
Catoira	-0,594	0,174	-1,631
Cerdedo	1,880	0,079	0,419
Cotobade	1,289	1,243	0,213
Covelo	1,146	0,697	1,288
Crecente	1,105	1,260	0,526
Cuntis	1,335	0,429	-0,926
Dozón	1,498	-1,102	0,417
Estrada (A)	0,689	-1,482	0,410
Forcarei	1,687	-0,960	0,074
Fornelos de Montes	0,155	1,717	0,633
Gondomar	-1,282	1,012	0,063
Grove (O)	-1,179	-1,159	0,700
Guarda (A)	-0,032	-1,239	1,167
Illa de Arousa (A)	0,110	-1,715	0,534
Lalín	0,395	-1,775	-0,457
Lama (A)	1,256	0,946	0,817
Marín	-0,563	0,371	1,617
Meaño	-0,102	-0,606	-1,447
Meis	0,845	0,236	-1,366
Moaña	-1,557	0,009	-0,464
Mondariz	0,984	1,299	0,403
Mondariz-Balneario	-0,431	0,842	1,524
Moraña	1,379	0,598	-0,384
Mos	-1,367	0,886	-0,708

Neves (As)	1,163	1,204	0,061
Nigrán	-1,626	0,346	0,713
Oia	-0,270	-1,259	0,685
Pazos de Borbén	0,323	1,674	-0,159
Poio	-1,089	-0,060	1,334
Ponte Caldelas	0,829	1,426	0,486
Ponteareas	-1,634	0,623	0,121
Pontecesures	-0,796	-0,826	-0,914
Pontevedra	-0,807	-0,221	1,640
Porriño (O)	-1,602	-0,036	-0,635
Portas	1,165	0,015	-1,059
Redondela	-1,576	0,876	-0,144
Ribadumia	-0,826	-0,515	-1,247
Rodeiro	1,291	-1,403	0,292
Rosal (O)	-0,485	-0,271	-1,426
Salceda de Caselas	-0,971	0,454	-1,237
Salvaterra de Miño	0,064	0,794	-1,446
Sanxenxo	-0,319	-1,354	0,711
Silleda	0,936	-1,638	0,216
Soutomaior	-0,852	1,417	0,327
Tomíño	-0,961	-1,161	-0,623
Tui	-1,746	-0,337	-0,267
Valga	0,444	-0,151	-1,575
Vila de Cruces	1,408	-1,182	-0,178
Vilaboa	-0,844	1,271	-0,536
Vilagarcía de Arousa	-1,184	-0,824	0,978
Vilanova de Arousa	0,421	-1,242	-0,938

Táboa A1. Puntuacións dos municipios de Pontevedra nas tres dimensións resultantes do MDS.

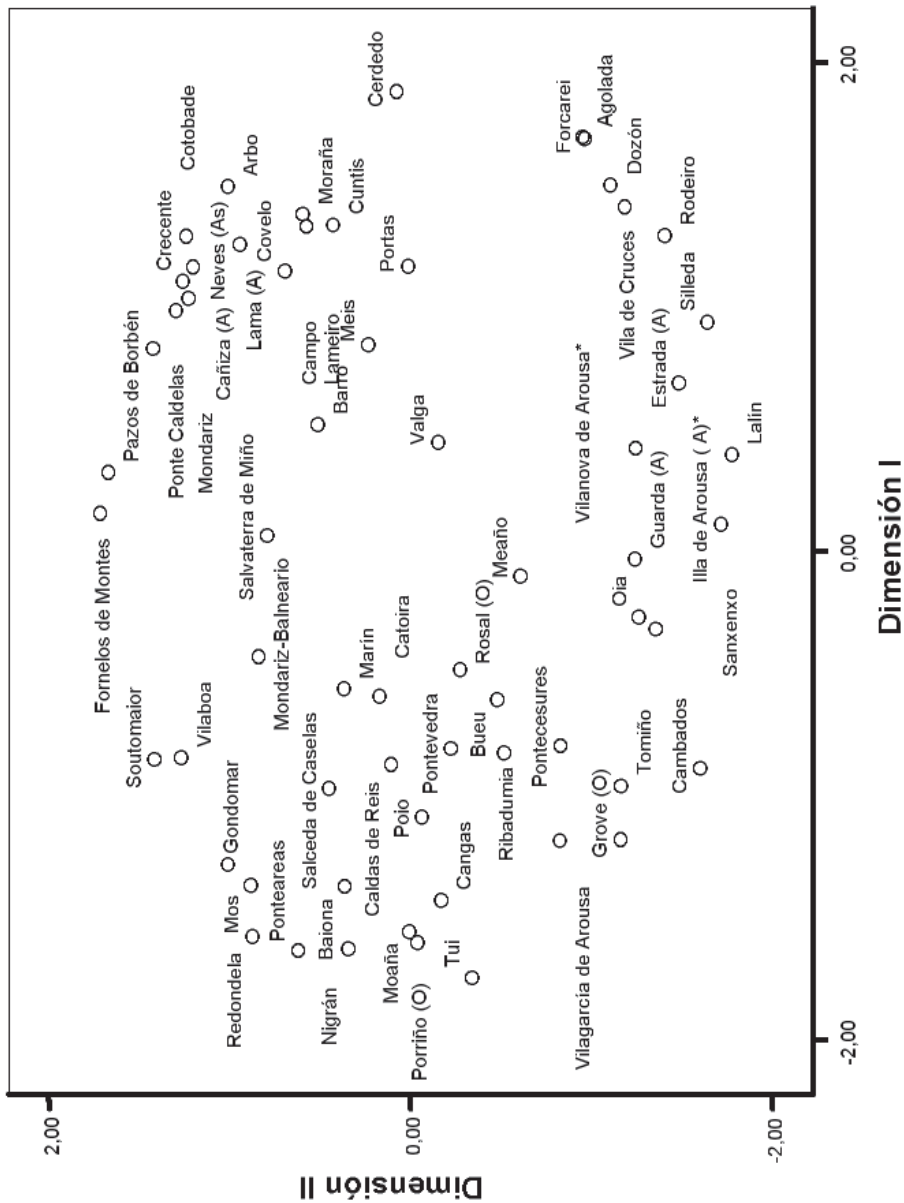
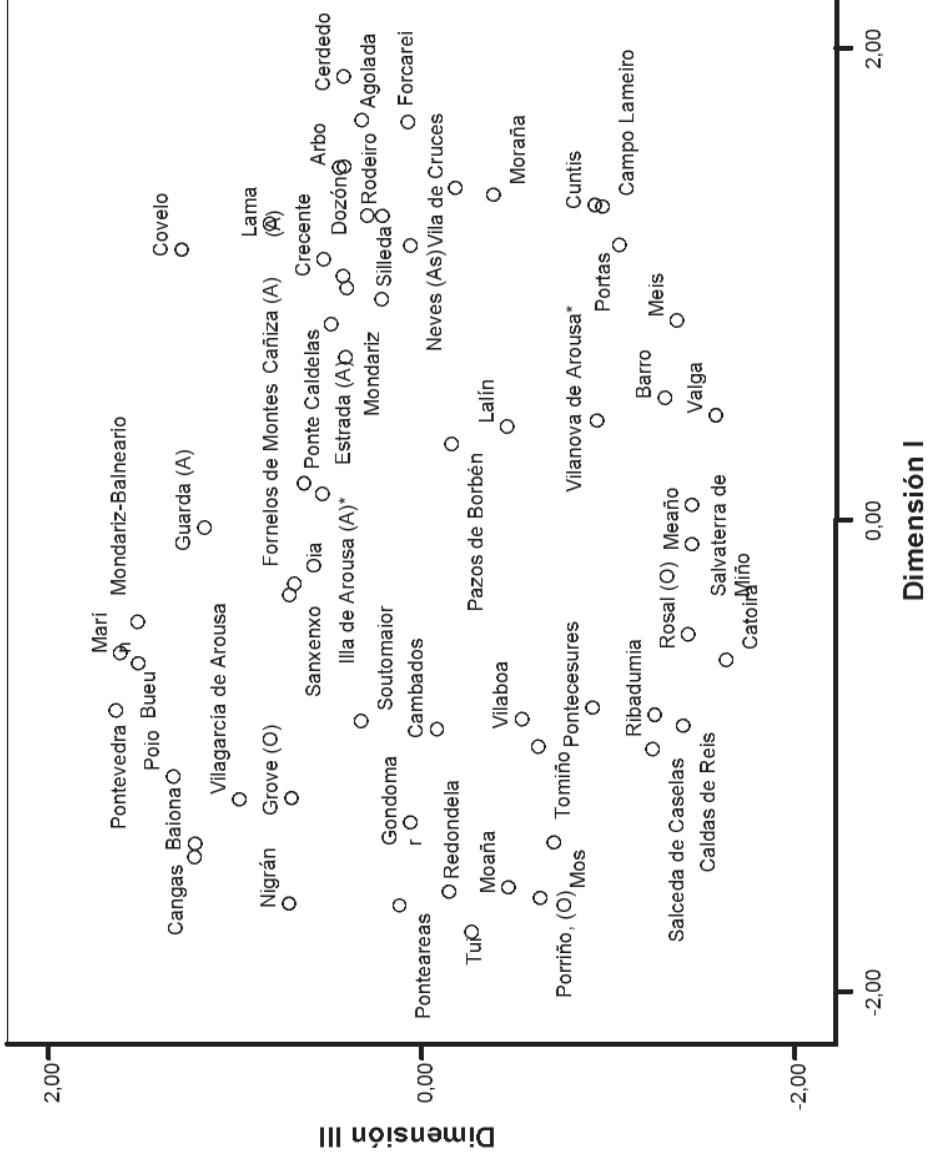


Figura A1. Representación dos municipios nas dimensións I e II da solución tridimensional do MDS.



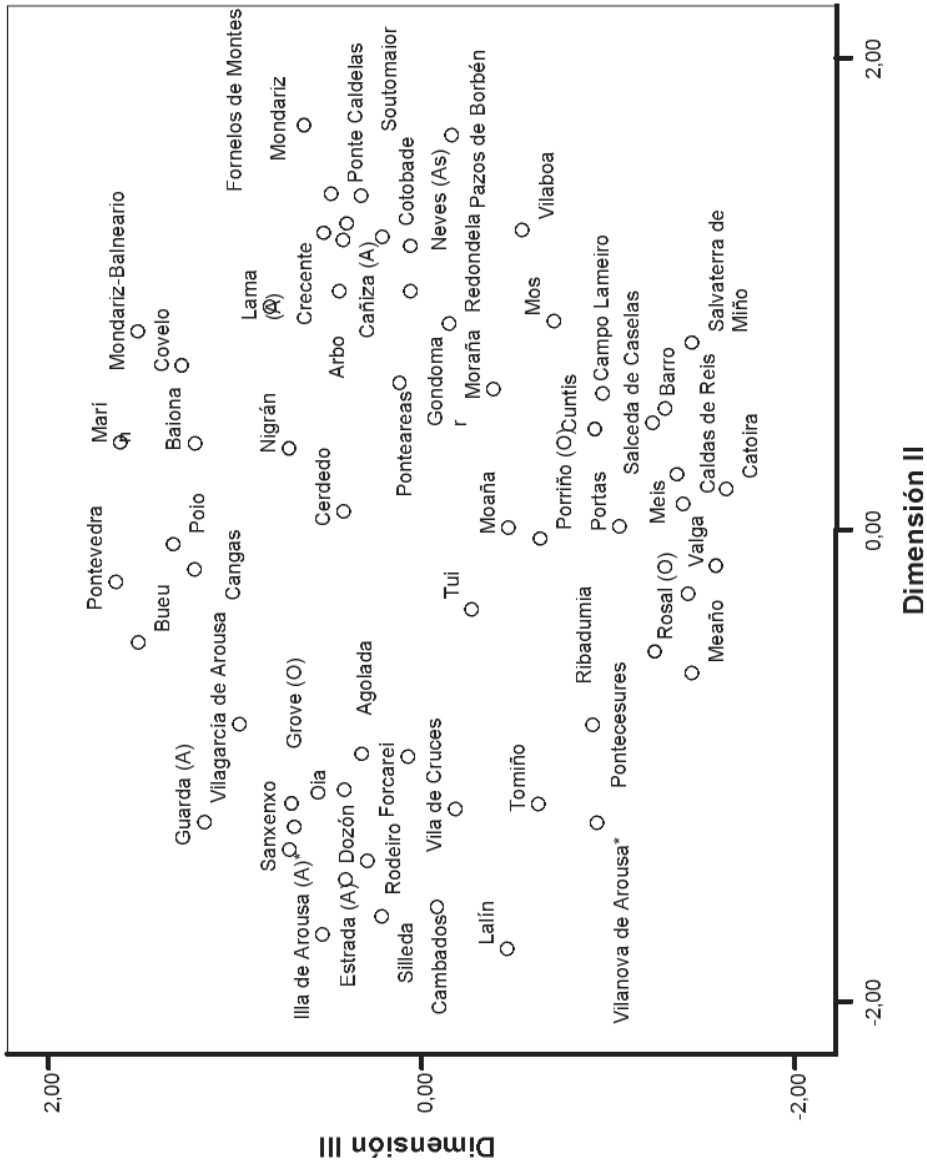


Figura A3. Representación dos municipios nas dimensións II e III da solución tridimensional do MDS.

Etapa	Conglomerado 1		Conglomerado 2	Coefficiente	Próxima etapa
1	Cañiza (A)	↔	Mondariz	0,0078	4
2	Oia	↔	Sanxenxo	0,0121	24
3	Campo Lameiro	↔	Cuntis	0,0241	26
4	Cañiza (A) - Mondariz	↔	Crecente	0,0313	8
5	Moaña	↔	Porriño (O)	0,0333	20
6	Cotobade	↔	Neves (As)	0,0405	25
7	Agolada	↔	Forcarei	0,0617	29
8	Cañiza (A) - Mondariz - Crecente -	↔	Ponte Caldelas	0,1053	25
9	Bueu	↔	Pontevedra	0,1193	45
10	Estrada (A)	↔	Silleda	0,1230	41
11	Caldas de Reis	↔	Catoira	0,1347	28
12	Ponteareas	↔	Redondela	0,1376	22
13	Cangas	↔	Poio	0,1400	23
14	Dozón	↔	Rodeiro	0,1491	27
15	Barro	↔	Meis	0,1889	36
16	Grove (O)	↔	Vilagarcía de Arousa	0,1895	51
17	Arbo	↔	Lama (A)	0,1997	33
18	Ribadumia	↔	Rosal (O)	0,2079	38
19	Pontecesures	↔	Tomiño	0,2241	40
20	Moaña - Porriño (O)	↔	Tui	0,2468	52
21	Marín	↔	Mondariz - Balneario	0,2479	45
22	Gondomar	↔	Ponteareas - Redondela	0,2786	39
23	Baiona	↔	Cangas - Poio	0,2873	37
24	Guarda (A)	↔	Oia - Sanxenxo	0,3035	34
25	Cañiza (A) - Mondariz - Crecente - Ponte Caldelas	↔	Cotobade - Neves (As)	0,3415	33
26	Campo Lameiro - Cuntis	↔	Moraña	0,3451	42
27	Dozón - Rodeiro	↔	Vila de Cruces	0,3685	29
28	Caldas de Reis - Catoira	↔	Salceda de Caselas	0,3758	38
29	Agolada - Forcarei	↔	Dozón - Rodeiro - Vila de Cruces	0,4006	41
30	Mos	↔	Vilaboia	0,4513	43

31	Lalín	↔	Vilanova de Arousa*	0,5161	50
32	Meaño	↔	Valga	0,5215	46
33	Arbo - Lama (A)	↔	Cañiza (A) - Mondariz - Crecente - Ponte Caldelas - Cotobade - Neves (As)	0,6467	47
34	Guarda (A) - Oia - Sanxenxo	↔	Illa de Arousa (A)*	0,6474	51
35	Fornelos de Montes	↔	Pazos de Borbén	0,6573	47
36	Barro - Meis	↔	Portas	0,7277	42
37	Baiona - Cangas - Poio	↔	Nigrán	0,8388	48
38	Caldas de Reis - Catoira - Salceda de Caselas	↔	Ribadumia - Rosal (O)	0,9601	49
39	Gondomar - Ponteareas - Redondela	↔	Soutomaio	1,2844	43
40	Cambados	↔	Pontecesures - Tomiño	1,3015	50
41	Agolada - Forcarei - Dozón - Rodeiro - Vila de Cruces	↔	Estrada (A) - Silleda	1,3814	57
42	Barro - Meis - Portas	↔	Campo Lameiro - Cuntis - Moraña	1,5909	55
43	Gondomar - Ponteareas - Redondela - Soutomaio	↔	Mos - Vilaboa	1,6184	52
44	Cerdedo	↔	Covelo	1,6758	53
45	Bueu - Pontevedra	↔	Marín - Mondariz-Balneario	1,7711	48
46	Meaño - Valga	↔	Salvaterra de Miño	1,9876	49
47	Arbo - Lama (A) - Cañiza (A) - Mondariz - Crecente - Ponte Caldelas - Cotobade - Neves (As)	↔	Fornelos de Montes - Pazos de Borbén	2,3530	53
48	Baiona - Cangas - Poio - Nigrán	↔	Bueu - Pontevedra - Marín - Mondariz-Balneario	2,3665	56
49	Caldas de Reis - Catoira - Salceda de Caselas - Ribadumia - Rosal (O)	↔	Meaño - Valga - Salvaterra de Miño	2,5452	55
50	Cambados - Pontecesures - Tomiño	↔	Lalín - Vilanova de Arousa	2,5771	54
51	Grove (O) - Vilagarcía de Arousa	↔	A Guarda - Oia - Sanxenxo - Illa de Arousa (A)	2,6655	54
52	Gondomar - Ponteareas - Redondela - Soutomaio - Mos - Vilaboa	↔	Moaña - Porriño (O) - Tui	4,2286	56

53	Arbo - Lama (A) - Cañiza (A) - Mondariz - Crecente - Ponte Caldelas - Cotobade - Neves (As) - Fornelos de Montes - Pazos de Borbén	↔	Cerdedo - Covelo	5,7045	58
54	Cambados - Pontecesures - Tomiño - Lalín - Vilanova de Arousa	↔	Grove (O) - Vilagarcía de Arousa - Guarda (A) - Oia - Sanxenxo - Illa de Arousa (A)	6,4218	57
55	Barro - Meis - Portas - Campo Lameiro - Cuntis - Moraña	↔	Caldas de Reis - Catoira - Salceda de Caselas - Ribadumia - Rosal (O) - Meaño - Valga -	6,8456	58
56	Baiona - Cangas - Poio - Nigrán - Bueu - Pontevedra - Marín - Mondariz-Balneario	↔	Gondomar - Pontearreas - Redondela - Soutomaior - Mos - Vilaboa - Moaña - Porriño - Tui	7,4023	60
57	Agolada - Forcarei - Dozón - Rodeiro - Vila de Cruces - Estrada (A) - Silleda	↔	Cambados - Pontecesures - Tomiño - Lalín - Vilanova de Arousa - Grove (O) - Vilagarcía de Arousa - Guarda (A) - Oia - Sanxenxo - Illa de Arousa (A)	9,0784	59
58	Arbo - Lama (A) - Cañiza (A) - Mondariz - Crecente - Ponte Caldelas - Cotobade - Neves (As) - Fornelos de Montes - Pazos de Borbén - Cerdedo - Covelo	↔	Barro - Meis - Portas - Campo Lameiro - Cuntis - Moraña - Caldas de Reis - Catoira - Salceda de Caselas - Ribadumia - Rosal (O) - Meaño - Valga - Salvaterra de Miño	11,8217	59
59	Agolada - Forcarei - Dozón - Rodeiro - Vila de Cruces - Estrada (A) - Silleda - Cambados - Pontecesures - Tomiño - Lalín - Vilanova de Arousa - Grove (O) - Vilagarcía de Arousa - Guarda (A) - Oia - Sanxenxo - Illa de Arousa (A)	↔	Arbo - Lama (A) - Cañiza (A) - Mondariz - Crecente - Ponte Caldelas - Cotobade - Neves (As) - Fornelos de Montes - Pazos de Borbén - Cerdedo - Covelo - Barro - Meis - Portas - Campo Lameiro - Cuntis - Moraña - Caldas de Reis - Catoira - Salceda de Caselas - Ribadumia - Rosal (O) - Meaño - Valga - Salvaterra de Miño	13,4398	60
60	Agolada - Forcarei - Dozón - Rodeiro - Vila de Cruces - Estrada (A) - Silleda - Cambados - Pontecesures - Tomiño - Lalín - Vilanova de Arousa - Grove (O) - Vilagarcía de Arousa - Guarda (A) - Oia - Sanxenxo -	↔	Baiona - Cangas - Poio - Nigrán - Bueu - Pontevedra - Marín - Mondariz-Balneario - Gondomar - Pontearreas - Redondela - Soutomaior - Mos - Vilaboa - Moaña - Porriño (O) - Tui	14,2472	

Illa de Arousa (A) - Arbo -
Lama (A) - Cañiza (A) -
Mondariz - Crecente -
Ponte Caldelas - Cotobade -
Neves (As) -
Fornelos de Montes -
Pazos de Borbén - Cerdedo -
Covelo - Barro - Meis - Portas -
Campo Lameiro - Cuntis -
Moraña - Caldas de Reis -
Catoira - Salceda de Caselas -
Ribadumia - Rosal (O) -
Meaño - Valga -
Salvaterra de Miño

Táboa A2. Historial de conglomeración (Pontevedra) - continuación.

CAPÍTULO 3.
XUSTIFICACIÓN ECONÓMICA E
PROSPECTIVA PARA O
DESENVOLVEMENTO DA ÁREA
FUNCIONAL METROPOLITANA DE
VIGO-PONTEVEDRA (AFMVP)

Na última proposta de Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM) de Vigo, o ámbito supramunicipal figura nomeado das seguintes maneiras: mancomunidade, rexión urbana, área intermunicipal, comarca, bisbarra, concellos metropolitanos, concellos limítrofes, áreas próximas, áreas de influencia, Vigo e comarca, área metropolitana... E non son meros sinónimos para non reiterar un só nome. Trátase, máis ben, de que non existe unha referencia institucional ben definida e, daquela, aboian por un lado e outro do extenso documento a figura, o concepto e os lindes que a cada autor lle viñeron á cabeza. Sintomático.

Outro documento non menos importante, que malia ser aprobado hai anos foi escasamente desenvolvido, é o Plan Estratéxico de Vigo. Neste caso, as referencias son: área funcional, rexión urbana, rexión metropolitana, área metropolitana, rede metropolitana... Unha indefinición parella á anterior.

En todo caso, é moi probable que os redactores dun e doutro documento concordaran en que existen obxectivos estratéxicos para Vigo que teñen un alcance supramunicipal. Obxectivos que non poden ser resoltos dentro dos lindes municipais de Vigo e que implican o desfase entre estruturas de goberno, espazos provinciais de planificación (deputacións) e realidades socioeconómicas. A referencia á mobilidade das persoas, ao mercado de traballo, ás interaccións empresariais, ao *hinterland* do porto de Vigo e á relación real e potencial deste con Marín e Vilagarcía son pezas fundamentais para xustificar unha planificación metropolitana das dotacións de solo industrial e produtivo (digamos que nos leva á idea de distrito industrial), do transporte intermodal (ao dunha rexión portuaria), da cidade-rexión, para evitar a conxestión¹⁷ e aglomeración, ou mesmo para dar pulo á especialización de cada un dos núcleos da rede urbana na procura da mellora da competitividade.

Serían eses contidos axustados ao artigo 7.g. da Lei 10/1995 de ordenación do territorio de Galicia cando fala da "*determinación de áreas homoxéneas de carácter supramunicipal, de acordo co seu potencial desenvolvemento e á súa situación socioeconómica*", ou mesmo ao contido de fondo da definición que a Lei de Administración local de Galicia (LALGA 5/1997) fai destas no seu 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 servizos e obras*".

Noutros termos, estamos a falar neste capítulo da AFMVP como **espazo de referencia funcional para a planificación** da Xunta e de colaboración co nivel local de goberno polo menos nas seguintes áreas:

¹⁷ Tratamento de residuos, transporte público, información turística..., malia seren obxectivos importantes, non deberan ser os únicos –mesmo probablemente non os máis importantes– neste asunto. Noutros capítulos do informe faise referencia polo miúdo a aspectos competenciais e de estrutura institucional.

ÁREAS FUNCIONAIS DIRECTRICES SECTORIAIS

Mobilidade e transporte

redes viarias

redes ferroviarias

sistema portuario e aéreo

sistemas de transporte público, combinado e loxística

impacto ambiental das infraestruturas

Servizos básicos

abastecemento de augas

depuración de augas

xestión de residuos

protección civil

enerxía e fomento das renovables

telecomunicacións

mapa educativo e sanitario

Territoriais e urbanísticas

a identidade territorial e ambiental

áreas residenciais e urbano continuo

centros loxísticos e solo industrial

superficies comerciais e para o ocio

solos non urbanizables, rurais e agrarios; os montes

a compactación do disperso

os espazos protexidos, corredores verdes e o litoral

Fonte: Elaboración propia sobre Gobierno Vasco (2001) e Directrices de ordenación de Valladolid (Decreto 206/2001 da Junta de Castilla y León).

O cualificativo de funcional para as áreas metropolitanas faríaaas máis semellantes ao que define a Comisión Europea como rexión urbana funcional (CESE 2004:2-3), no que se inclúe unha metrópole nuclear (ou varias, caso no que sería policéntrica) e a súa área de influencia definida polas relacións de interdependencia que existen entre as unidades territoriais que forman a rexión urbana (mercado de traballo, desprazamentos domicilio-traballo, redes de transporte, centros comerciais, localizacións produtivas, mercado inmobiliario, parques de ocio, preservación do medio ambiente, etc.).

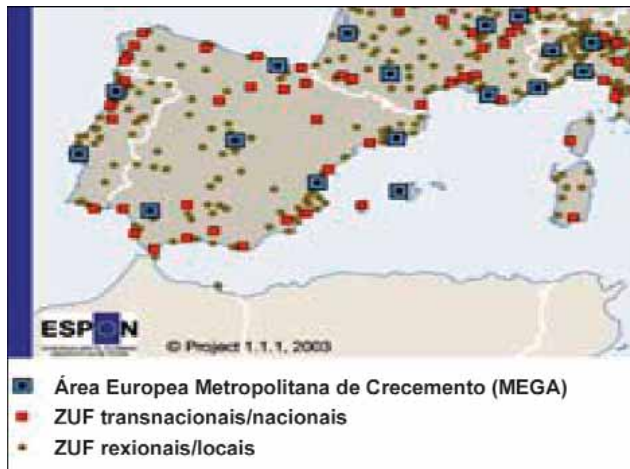
Daquela, temos diante nosa dous asuntos intimamente relacionados: precisamos explicitar ben qué queremos resolver (obxectivos) para definir territorialmente con precisión (ámbito) algún espazo supramunicipal a Vigo e de paso evitar así a multiplicidade conceptual baleira de contido existente hoxe en día.

Recoñeciase así no avance das Directrices de ordenación do territorio que o daquela vicepresidente, Núñez Feijoo, presentara en 2004 (p. 257, punto 2.1.3.): “Poderase redactar un *Plan Territorial Integrado da Área Metropolitana de Vigo-Pontevedra* co obxectivo de favorecer as tendencias actuais de integración urbana e funcional destas dúas cidades, articulando un importante nodo metropolitano no sur da comunidade que permita dotar de coherencia os procesos de desenvolvemento neste espazo altamente dinámico e aproveitar as oportunidades derivadas da súa estratéxica localización en relación coa Área Metropolitana do Porto e ao eixe urbano do litoral portugués”.

Os obxectivos estratéxicos e a escala supramunicipal derivada que se fai necesaria teñen moito que ver co papel¹⁸ que podemos xogar na rexión urbana transfronteiriza que o conxunto de Galicia conforma co norte de Portugal. Rexión urbana que só con esa suma nos fará visibles tanto en Europa como na península Ibérica.

Só así poderíamos entrar no ránking das megalópoles da UE da mesma forma que o están xa Valencia, Sevilla, Palma de Mallorca ou O Porto.

ZONAS URBANAS FUNCIONAIS (ZUF) E ÁREAS EUROPEAS METROPOLITANAS DE CRECEMENTO (MEGA)



Fonte: ORATE – Dirección Xeral de Política Rexional da UE (2004: 19).

Contemplada así esa rexión nun raio de 100 km, precisamos agregar unha masa crítica social e económica que sexa quen de equilibrar algo a asimetría coa rexión do Grande Porto (co seu distrito). E iso só é posible cunha área metropolitana que percorra dende Arousa ata o Baixo Miño con epicentro no eixe urbano Vigo-Pontevedra (AFMVP). Só así poderíamos acumular un capital humano e social de 800 000 habitantes, dimensión esta que nada ten que ver coa comarca de Vigo derivada da Lei 7/1996 (DOG 3.4.97), coa actual mancomunidade e, como veremos, coa proposta nunha lei para a área metropolitana máis recente.

É este tamén o modelo que seguen as premiadas Directrices do País Vasco, que definen quince áreas funcionais (cun Bilbao Metropolitano e un sistema de tres cidades) nunha idea coherente¹⁹ coa de

¹⁸ Vid. “Posición atlántica e infraestructuras de transporte de mercadorías na economía local”, pp.97-117 no libro coordinado por X. H. Vázquez Vicente *Vigo: Economía e Sociedade* (Xerais, 2003).

cidade-rexión que nas súas palabras²⁰ é o “Sistema Polinuclear Vasco de Capitais”: “As tres cidades do Sistema Polinuclear Vasco de Capitais deben liderar, conxuntamente, dende o punto de vista económico, cultural e especificamente urbano o conxunto do territorio da Comunidade Autónoma”.

Esa masa crítica social tería moi solventes argumentos económicos para facerse visible e para gañar coa suma. Anotemos, en primeiro lugar, que a apertura económica da AMVP duplica con moito a do conxunto de Galicia. É dicir, as relacións comerciais co exterior (exportacións máis importacións fóra de España verbo da produción anual) sitúanse nela por riba do 70%, mentres que en Galicia o fan por debaixo do 40% e en Cataluña se situaban en 1998 en algo máis do 60%. Teriamos daquela masa crítica social e económica á altura exportadora da Área Metropolitana do Grande Porto no norte de Portugal.

CRECIMENTO DO EMPREGO 1991-2001



Fonte: Xunta de Galicia, 2004: 46.

19 Vergara, A. e de las Rivas, J. L., 2004: 207.

20 Preámbulo do xa citado Decreto 28/1997 e Goberno Vasco 2001.

É isto moi importante porque permite e aconsella priorizar nos obxectivos estratéxicos máis que os axentes económicos e sociais interesados en mercados cativos locais aqueloutros afeitos a moverse no exterior (automoción, naval, alimentos do mar, pedra, compoñentes de automoción...). Configúrase así unha masa crítica con, polo menos, tres clústers industriais que reclaman a escala metropolitana e supramunicipal para poder ter acomodo nun espazo axeitado e operativo. Clústers que axeitadamente combinados cunha universidade de vocación industrial e tecnolóxica como a de Vigo (que xa ten, dito sexa de paso, a escala funcional metropolitana cos seus tres campus en Ourense, Pontevedra e Vigo) e mais cunha implicación das institucións e administracións públicas de distinto nivel (a Cidade do Mar e CITE XVI poderían ser un referente xa en marcha), debullarían o coñecido esquema da *tripla hélice* na estratexia competitiva dunha área metropolitana portuaria e loxística que fose quen de poñer en valor todas esas sinerxías. Non teríamos aquí os problemas de obsolescencia siderúrxico-portuaria cos que tiveron que enfrontarse os teóricos e planificadores²¹ do Bilbao Metropolitano, e si aproveitariamos a escala metropolitana para acumular unha masa crítica (de capital humano cualificado e de relacións sociais e profesionais) que configure unha rexión urbana innovadora (Storper 2007: 266) (CESE 2004: 14).

De feito, semella que xa as está a pór en valor en termos demográficos. Namentres o conxunto de Galicia entre 1991-2001 perdía poboación, o concello de Vigo aumentábaa en 4000 habitantes e –o que é máis significativo neste punto– o resto da AFMVP gañaba 8000 habitantes.

Algo semellante ocorre se miramos cara ao emprego. Para ese período 1991-2001 vai ser xusto a AFMVP (dende Arousa á Guarda) a rexión urbana²² cun maior, e positivo, dinamismo no crecemento da ocupación (véxase o mapa adxunto inserido neste texto). Non vemos mellor xeito de acoutar visual e xeograficamente a dimensión da “masa crítica” que xa está a expresarse como tal. Mais tamén é unha masa crítica se a contemplamos como unidade no seu patrimonio natural de vocación e non só turística-recreativa. O conxunto das Rías Baixas cos seus espazos protexidos tanto no xa Parque Nacional das Illas Atlánticas (que ten a escala AFMVP e non outra) como en todo o litoral incluído na Rede Natura 2000 (O Grove, A Costa da Vela, San Simón...) supón un conxunto privilexiado que só como tal pode e debe ser conservado e dado a coñecer no mundo.

Por iso, cando se presenta a proposta de Lei da Área Metropolitana de Vigo ao remate da anterior lexislatura²³, que remata polo norte no eixe Cangas-Fornelos de Montes e polo sur no eixe Baiona-Salvaterra (incluíndo uns 460 000 habitantes) non debemos menos que avaliar que tal definición non ten a escala estratéxica requirida pois:

- a) Deixa fóra a área urbano-portuaria norte de Pontevedra-Marín e de Pontevedra-Vilagarcía, o que cremos supón unha eiva portuario-atlántica e urbana.
- b) Deixa fóra a área do Baixo Miño-A Guarda no vector sur, o que leva consigo outra eiva salientable, neste caso en termos de eurorrexión transfronteiriza co norte portugués.

Pero a mesma persoa e Administración que vai asinar esa proposta nese proxecto de lei modifícaa de xeito substantivo verbo da proposta (previa) sobre o particular que fixera no Avance das directri-

21 Leira, 1994: 31

22 Tamén en cotizantes á Seguridade Social sucede como na demografía: entre 1994-2003, mentres o concello de Vigo aumenta nunha taxa do 3%, o resto da área metropolitana faíno a unha taxa do 8%.

23 *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* n.º 715, 5.2.2005 pp. 46390-46443; esta proposta supera por pouco a delimitación que para 11 municipios se fixera anos antes nunha monografía (Precado, A. 1988: 45) da autoría do inspirador da actual comarca (véxase anexo final).

ces de ordenación do territorio (Xunta de Galicia 2004: 22, 53) que a ampliaba. Teríamos daquela tres opcións a considerar despois do comentado ata aquí:

- AMV segundo proposta de lei, decaída en 2005, con 460 000 habitantes.
- AMVP segundo o avance das DOT de 2004 (tamén decaídas) e con 642 000 habitantes.
- AFMVPP segundo a proposta funcional que se fai neste capítulo, axustada á dinámica espacial do emprego, das actividades económicas e dos obxectivos estratéxicos por 800 000 habitantes.

Creemos que só esta última ten a escala e tamaño precisos para formar unha parella non asimétrica coa Rexión Urbana do Grande Porto (1 200 000 habitantes, CESE 2004: 18) na eurorrexión. Para configurar así o seu eixe vertebrador. Esa tamén é a escala que para o Bilbao Metropolitano definen as DOT do País Vasco (Goberno Vasco, 2001; Leira 1994) pois dun municipio bilbaíno de 354 000 habitantes pásase a unha área de 906 000 con 35 concellos; e así, mentres Bilbao só supón o 17% da poboación da Comunidade Autónoma, o Bilbao Metropolitano ascende xa ao 43%.

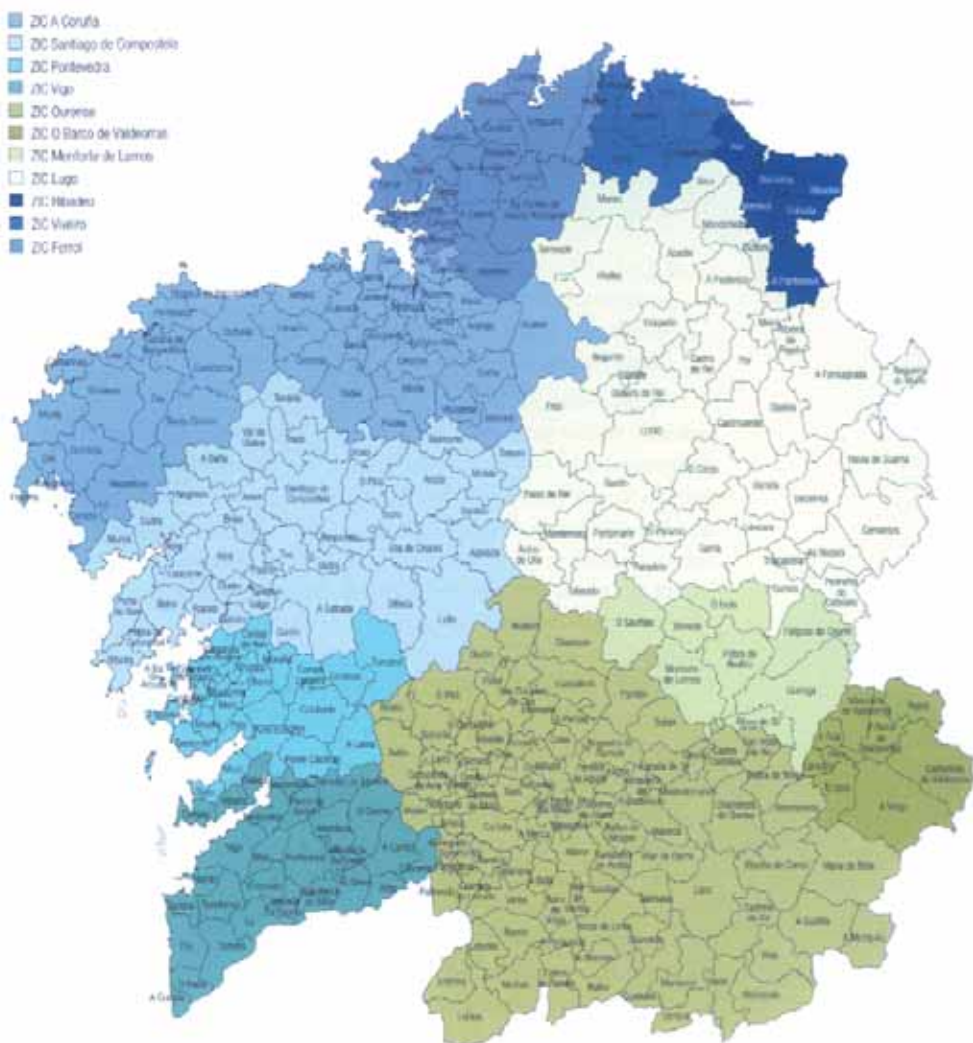
Con todo, imos agregar algúns argumentos suplementarios para reforzar tal conclusión desde o punto de vista dos recursos, dos fluxos de movementos (de persoas e produtos) e das potencialidades.

Tanto a nosa proposta como a de 2004 da Xunta de Galicia supoñen a integración das dúas²⁴ zonas de influencia comercial de Vigo e Pontevedra (Xunta de Galicia e Instituto Cerdá 2000), das dúas áreas comerciais de Vigo e Pontevedra que tamén separan no seu informe anual La Caixa e o Instituto Klein ou –polo menos– das subrexións de Vigo, Pontevedra²⁵ e Baixo Miño (que tamén separa Precedo, 1987). Por calquera destas vías teríamos a posibilidade institucional de modificar a delimitación das comarcas afectadas segundo o disposto no art. 33 da Lei 7/1996, para así estruturar no caso de Vigo o modelo rexional do sistema de cidades nunhas DOT que é urxente redactar axiña.

24 Con 26 e 25 concellos respectivamente.

25 Que si inclúe a comarca de Arousa.

ZONAS DE INFLUENCIA COMERCIAL (Xunta de Galicia e Instituto Cerdá)



Fonte: Ares, J. e García, A. (2003: 300).

A nosa proposta coincide no seu núcleo fundamental coa que resulta do estudo elaborado pola Unidade de Investigación da EGAP e sintetizado no capítulo 1, cunha metodoloxía moi diferente (económica e necesariamente baseada en datos do pasado; enfoque prospectivo e tanto cuantitativo como cualitativo no noso capítulo). Existirían dúas diferenzas salientables. A inclusión, no noso caso, dos catro concellos do Baixo Miño-A Guarda e da comarca de Arousa. A xustificación de incluír ese primeiro grupo de concellos é prospectiva. Como xa sinalamos, eses concellos son peza básica no continuo da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, na que se están a dar pasos importantes (especialmente a renovación completa da conexión ferroviaria con horizonte 2013). No caso da comarca de Arousa, ten que ver de novo coa posta ao día do conexión ferroviaria do eixe atlántico.

Pero é tamén resultado directo dun cambio de enfoque unipolar-nuclear (Vigo) a outro bipolar-policéntrico (Vigo e Pontevedra). Unha vez que se teñen en conta as distancias e relacións con calquera dos dous polos, a área funcional amplíase automaticamente cara ao norte da provincia. Ese semella ser o modelo de mobilidade que están a xerar as novas formas urbanas policéntricas que Peter Hall rotulou como “rexións megaurbanas policéntricas”²⁶.

En todo caso, cabe referirse aquí a outras investigacións empíricas desenvolvidas con metodoloxía alternativa e que demostran: i) que é difícil trazar fronteiras precisas xa que, por definición, as áreas metropolitanas funcionais dinámicas responden a un proceso de crecemento continuo por difusión no tempo; ii) que segundo sexan de exixentes os criterios de unidade urbana, así será o número de concellos a incluír, existindo sempre marxe técnica para dar acomodo a diferentes solucións e iii) en calquera caso, a área metropolitana funcional que nos atinxe abrangue unha superficie e poboación significativamente maior que os concellos limítrofes a Vigo.

En particular, imos referirnos ao traballos de Boix (2006) e AUDES5, e ao informe do Ministerio de Vivenda (2005). Nunha táboa adxunta comparamos as delimitacións municipais que resultan nos diferentes casos e na proposta de delimitación feita pola Unidade de Investigación da EGAP (2007). Uns breves comentarios sobre a metodoloxía empregada, semellan necesarios.

Os criterios de delimitación de áreas nestes tres estudos son diferentes aos da EGAP (2007). O proxecto AUDES5 (Áreas Urbanas de España 2005)²⁷ inspírase na metodoloxía empregada en Canadá polo STATCAN (o ente oficial de estatísticas de Canadá). A definición dunha área metropolitana funcional realízase en cinco pasos: en primeiro lugar, defínense os “núcleos urbanos”; en segundo, identifícanse as “zonas principais” a partir de mapas de usos do solo e fotografías aéreas; en terceiro, identifícanse os “concellos secundarios”; en cuarto, defínense as “áreas urbanas”, formadas por aquelas zonas principais e mais os seus concellos adxacentes que suman unha poboación de polo menos 20 000 habitantes; en último lugar, confórmase cada AM como unha área urbana cun núcleo urbano de polo menos 50 000 habitantes e unha poboación total de polo menos 200 000 habitantes. A partir de aquí defínense posibles conurbacións, entendendo por tal: “áreas urbanas/metropolitanas cuxos territorios se solapan producindo unha continuidade xeográfica” (Vid. <http://alarcos.inf-cr.uclm.es/per/fruiz/pobesp/dat/areas.htm#definicion>). Na táboa ofrécese os datos da conurbación detectada polo autor e que inclúen as áreas urbanas de Vigo, Pontevedra e Vilagarcía.

Pola súa banda, Boix (2006) emprega unha metodoloxía dinámica adaptada do Federal Register estadounidense para New England²⁸. En síntese o método baséase nos datos de *commutings* entre concellos agregados en torno a un núcleo central. A partir de aquí, combínanse áreas metropolitanas adxacentes sempre que:

- a. Os termos municipais das cidades centrais sexan contiguos, ou polo menos as cidades centrais non deben estar a máis de 40 km de distancia.

26 Hall 2007: 31, 38, 45. Na escala europea chega a falar do anel de mobilidade Londres-París-Milán-Munich-Hamburgo (p. 34) e en xeral “...as rexións metropolitanas policéntricas poden englobar varias cidades florecentes de tamaño medio.” (p. 510).

27 <http://alarcos.inf-cr.uclm.es/per/fruiz/audes5/index.htm>.

28 Agradécémolle ao autor a información adicional que nos remitiu.

- b. Debe existir evidencia de que ambas as dúas áreas están fortemente integradas en termos económicos e sociais.
- c. A opinión local nas dúas áreas estea conforme en que forman unha única unidade.

Para un *commuting* superior ao 5%, Boix consolida Avilés-Xixón-Oviedo, mais non lle alcanza para integrar Vigo e Pontevedra²⁹.

En último lugar, hai que referirse aos sucesivos traballos do Ministerio de Vivenda, en particular os máis recentes Atlas de 2000 e 2005. O *Atlas estadístico de las áreas urbanas en España* non se centra na delimitación de AM, senón na de áreas urbanas en xeral. A aproximación emprega catro tipos de datos:

1. Poboación (volume de poboación, densidades municipais, dinámicas demográficas a curto e longo prazo, poboación ocupada por sectores, estrutura de poboación).
2. Vivenda (dinámica do parque de vivenda nos últimos 30 anos, vivendas por uso, tipoloxía de edificios por plantas, dinámica de visados de obra e prezo da vivenda).
3. Estrutura territorial e dinámicas urbanas: ortofotos, mapas de usos do solo, clasificacións e cualificacións urbanísticas, bases topográficas e documentación procedente doutras entidades administrativas.
4. Datos sobre redes de transporte existentes e planificadas.
5. Na versión de 2005 inclúense por vez primeira datos de mobilidade laboral.

²⁹ Vigo con Pontevedra un 4,1%; Oviedo con Avilés un 6,25%. Por iso ten especial relevancia identificar factores do grupo b. alternativos, tanto estruturais como estratéxicos, que fundamenten a integración. Un criterio alternativo podería consistir en identificar que municipios das respectivas coroas (Bueu, Redondela..) manteñen *commutings* simultáneos cos dous núcleos por riba do 5%.

Concello	EGAP (2007)	Xunta de Galicia (2004)	Ministerio de Vivenda (2005)	Boix (2006)*	AUDE55** (2005)
Vigo					
Cangas					
Bueu					
Moaña					
Marín					
Vilaboa					
Poio					
Pontevedra					
Soutomaior					
Redondela					
Mos					
Ponteareas					
O Porriño					
Tui					
Gondomar					
Nigrán					
Baiona					
Arbo					
A Cañiza					
Covelo					
Crecente					
Fornelos					
A Guarda					
Mondariz					
Mondariz-Balneario					
As Neves					
Oia					
Pazos de Borbén					
O Rosal					
Salceda de Caselas					
Salvaterra					
Tomiño					
Barro					
Campo Lameiro					
Cerdedo					
Cotobade					
A Lama					
Meis					
Moraña					
Ponte Caldelas					
Portas					
Vilaboa					
Vilagarcía de Arousa					
Vilanova de Arousa					
A Illa de Arousa					
Cambados					
Caldas					
Catoira					
Ribadumia					
Sanxenxo					

*Neste estudo sepáranse as áreas de Vigo e Pontevedra. En gris claro aparecen os concellos asignados á Área Metropolitana de Pontevedra e en gris escuro os da Área Metropolitana de Vigo.

** Neste estudo sepáranse as áreas de Vigo e Pontevedra. De novo, en gris escuro os concellos da área urbana de Vigo, en gris claro os de Pontevedra e en negro os de Vilagarcía.

Táboa: Delimitación da AMVP en diferentes estudos.

A ambición na escala da nosa proposta pode semellar excesiva só se se infravalora a situación actual e se esquecen outras experiencias exitosas na mesma dirección que formulamos como a de Bilbao Metropolitano. Mais estamos diante da primeira área urbana portuaria europea en alimentos derivados do mar, o segundo porto español en tránsito relacionados coa automoción, o primeiro de España no que atinxe ás rochas ornamentais e tamén como construtor naval civil... Con todos estes cambios temos ante nós o primeiro núcleo exportador de Galicia; daquela, un primeiro núcleo non pode amañarse cunha área estratéxica de segunda ou de mínimos.

BILBAO METROPOLITANO



Fonte: DOT País Vasco (2001: 281).

E menos aínda elaborando plans de ordenación a escala municipal que fan pasar a un segundo nivel a nosa realidade portuaria para idear unha presunta "cidade posindustrial". Xusto ao contrario de como proceden as DOT do País Vasco cando para o Bilbao Metropolitano establecen unha oportuna coordinación dos Plans Xerais de Urbanismo e do planeamento municipal³¹, integrando e compatibilizando as normas subsidiarias tal como achegamos nun mapa para o efecto elaborado polo Goberno Vasco. Pois xa previamente comprobaran que "... *pretender construír plans metropolitanos só pola suma compatibilizada de plans municipais constata a dificultade de que xurdan nestes propostas de transformación do conxunto, propostas na escala grande e catalizadora desa transformación*".

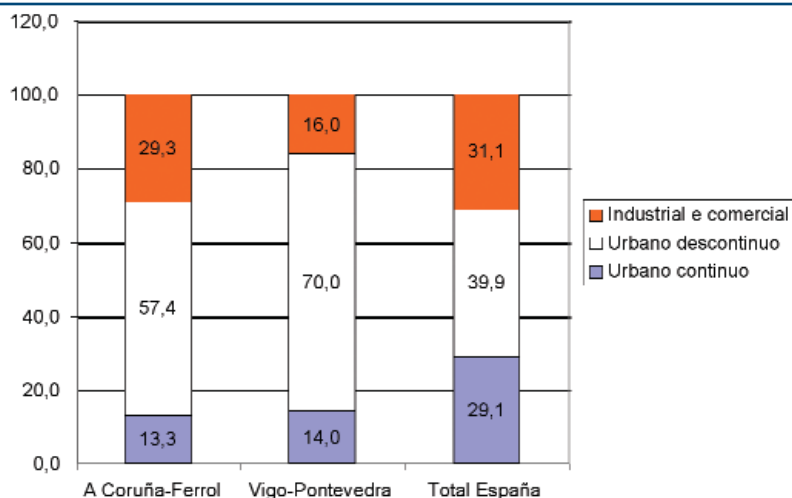
30 PXOM de Vigo, *Avance de Planeamento – O Medio Humano* (2002: 123 e ss.)

31 Certo que para só 18 dos 35 concellos que forman a área funcional (Goberno Vasco, 2001) considera tal proceso imprescindible. A cita en cursivas en Leira, 1994: 33.

Non: a AFMVPP será, aínda máis, o primeiro exportador do país se é quen de aproveitar –dende Vilagarcía a Vigo– a súa capacidade portuaria. Non deberamos ter nós máis dúbidas das que non se teñen en Cataluña cando se refiren³² así a Barcelona: *“O don natural do Mediterráneo é o recurso máis específico de Cataluña. O porto de Barcelona, forma de aproveitamento secular desta vantaxe natural, foi o motor económico de Cataluña... Barcelona e Cataluña non serían o que son sen o porto. Hoxe o 43% en volume e o 35% en valor das exportacións-impportacións de Cataluña pasan polo porto de Barcelona.”*

Claro que ser consecuentes con esta análise supón planificar a esa escala as necesidades de solo industrial e loxístico (cosa que non pode facer o PXOM de Vigo pero si a Consellería de Ordenación nas DOT para Galicia e no PTI para a AFMVPP). Necesidades estas de solo industrial especialmente intensas nesta área metropolitana que conviven –como ben se visualiza no gráfico adxunto– cun especialmente intenso problema de espallamento dos asentamentos de poboación no que o Ministerio da Vivenda cualifica de “urbano discontinuo”³³.

USOS DO TERRITORIO NAS ÁREAS METROPOLITANAS



Fonte: Elaboración propia con datos do Ministerio de Medio Ambiente (2006).

Liberar as mobilidades para transporte terrestre de persoas (o que implica falar da alternativa á peaxe entre Vigo e Pontevedra³⁴), desfacer o funil ferroviario entre a fronteira e O Porto cun TVA Vigo-O Porto de uso mixto e axustado ás novas realidades socioeconómicas no seu trazado (na saída sur de Vigo, na conexión cos eixes cara a Ourense e Santiago-A Coruña, no paso do Miño, cara a PLISAN de Salvaterra³⁵, etcétera) e moldear á escala da AFMVPP e non á escala local-municipal, pondo en servizo o corredor urbano Vilagarcía-Pontevedra-Vigo ou mesmo actualizando a obsoleta saída sur por estrada de Puxeiros en Vigo, son todos asuntos que hoxe supoñen un bloqueo estrutural obxectivo

32 Plan Territorial Metropolitano de Barcelona 1998, p. 196

33 Sobre a relación deste problema co modelo de mobilidade baseado no automóbil privado, reflexiona para a área metropolitana de Madrid Monzón 2007: 414 e ss.

34 E non considerar liberado para a área metropolitana este asunto reducíndoo ao percorrido Vigo-Morrazo.

35 Así o fan as Directrices para a rexión Urbana de Valladolid, que manexan o concepto de Plataforma Loxística como vertebradora da súa Cidade Rexión. *Directrices de Ordenación de Valladolid y Entorno* para un marco de 23 concellos, nas que o control da dispersión, o reforzamento da compactidade e a posta en valor territorial da infraestrutura asociada ao AVE cara a Madrid foron elementos centrais no seu concepto de cidade-rexión

para o crecemento e desenvolvemento do motor exportador de Galicia, e que só terán cumprida resolución e superación na escala metropolitana funcional.

Na posta ao día ferroviaria analizamos polo miúdo noutra parte³⁶ que, para Galicia, o corredor atlántico A Coruña-O Porto e o corredor transversal Monforte-León³⁷ son moito máis decisivos como estratexia territorial gañadora na península que a conexión radial do AVE Ourense-Madrid. Mais para a AFMVPP tal enfoque é dobremente decisivo, pois a fenda cara ao Porto e a dificultade para permeabilizar a nosa posición transatlántica cara ao eixe do Ebro son obvios elementos de bloqueo.

No moi singular caso das novas liñas de altas prestacións ferroviarias sería unha mágoa desaproveitar, pasados cen anos da realización da primeira e actual plataforma, a oportunidade para configurar novas centralidades metropolitanas, como ben anotaba o Avance das DOT (2004, p. 259 punto 2.1.11) que non chegaran a ser aprobadas: *“Con carácter xeral para as áreas metropolitanas de Galicia a localización das terminais dos trens de alta velocidade buscará emprazamentos que faciliten a súa accesibilidade dende o conxunto dos espazos metropolitanos en que se localizan, dado o seu carácter de infraestruturas de transporte de rango supramunicipal”*.

No caso da AFMVPP o corolario deste enfoque para a terminal viguesa sería contemplala *ex novo* atendendo aos fluxos que o actual corredor do Morrazo, a autoestrada Rande-Puxeiros e o segundo cinto Bouzas-Puxeiros permite recoller para a AFMVPP, dende Baiona a Tui, pasando por Cangas, Redondela ou Pontearreas.

Xa que logo, os argumentos que máis deberan importar nesta cuestión non son institucionais senón sociais, territoriais, de transporte, económicos, de emprego, de calidade de vida... E, fronte a isto, os lindes municipais son obsoletos, as comarcas foron polo de agora virtuais, as deputacións pouco sensibles a estas prioridades e as provincias meras circunscricións electorais que apalancan no seu *statu quo* todos os axentes implicados.

Cómpre un cambio ambicioso e radical desta póla do noso capital social para desenvolvérmonos mellor. Tamén no caso de Vigo. Os elementos e opcións institucionais para avanzar nesta tarefa sen dúbida cualificable de histórica –con paso firme e pragmatismo– atinxen a toda Galicia e non poden ser encarreirados como unha demanda localista ou cun traxe á medida.

36 Ver “Infraestruturas públicas e desenvolvemento. Retos para un novo século”, pp. 9 a 50 do libro colectivo *Chaves da economía pública galega*, Edit. Galaxia (2006).

37 Nótese que esta foi a nosa primeira –e ben exitosa– liña ferroviaria inaugurada no 1883, mentres que a liña Ourense-Zamora hoxe tan prioritizada demorou a súa apertura ata o 1957.

ANEXO DE MAPAS

Mapa comarcal (1997)

Proposta DOT (2004)

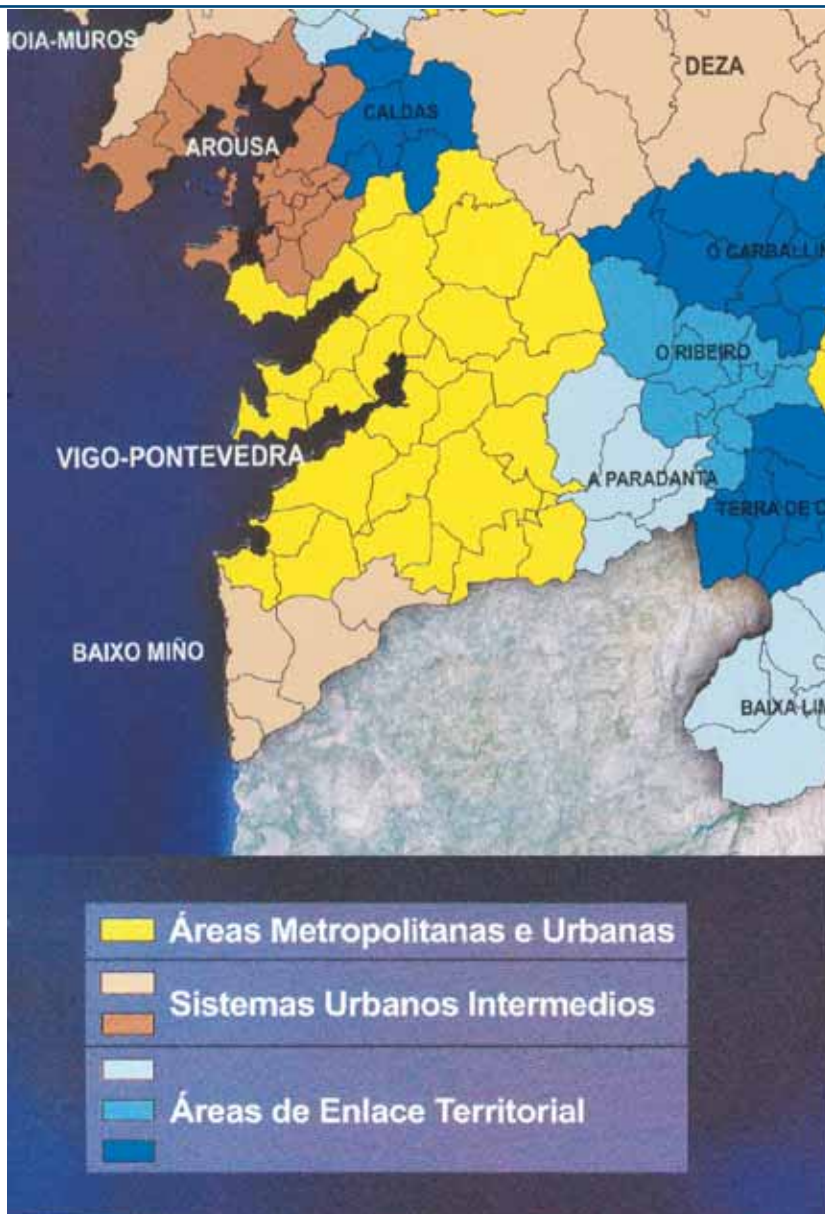
Área urbana Ministerio de Vivenda (2005)

Mapa EGAP (2007)

Mapa comarcal de Galicia

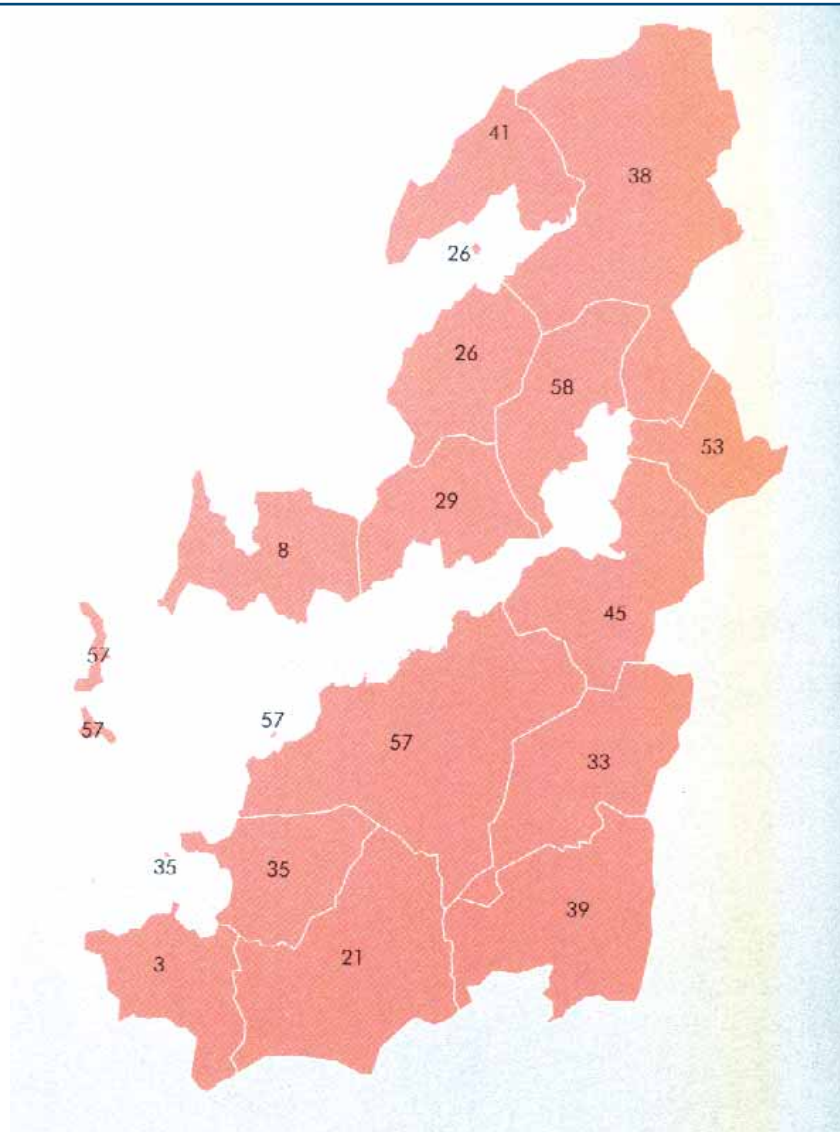


ÁREA METROPOLITANA VIGO-PONTEVEDRA
DA ANTERIOR XUNTA DE GALICIA

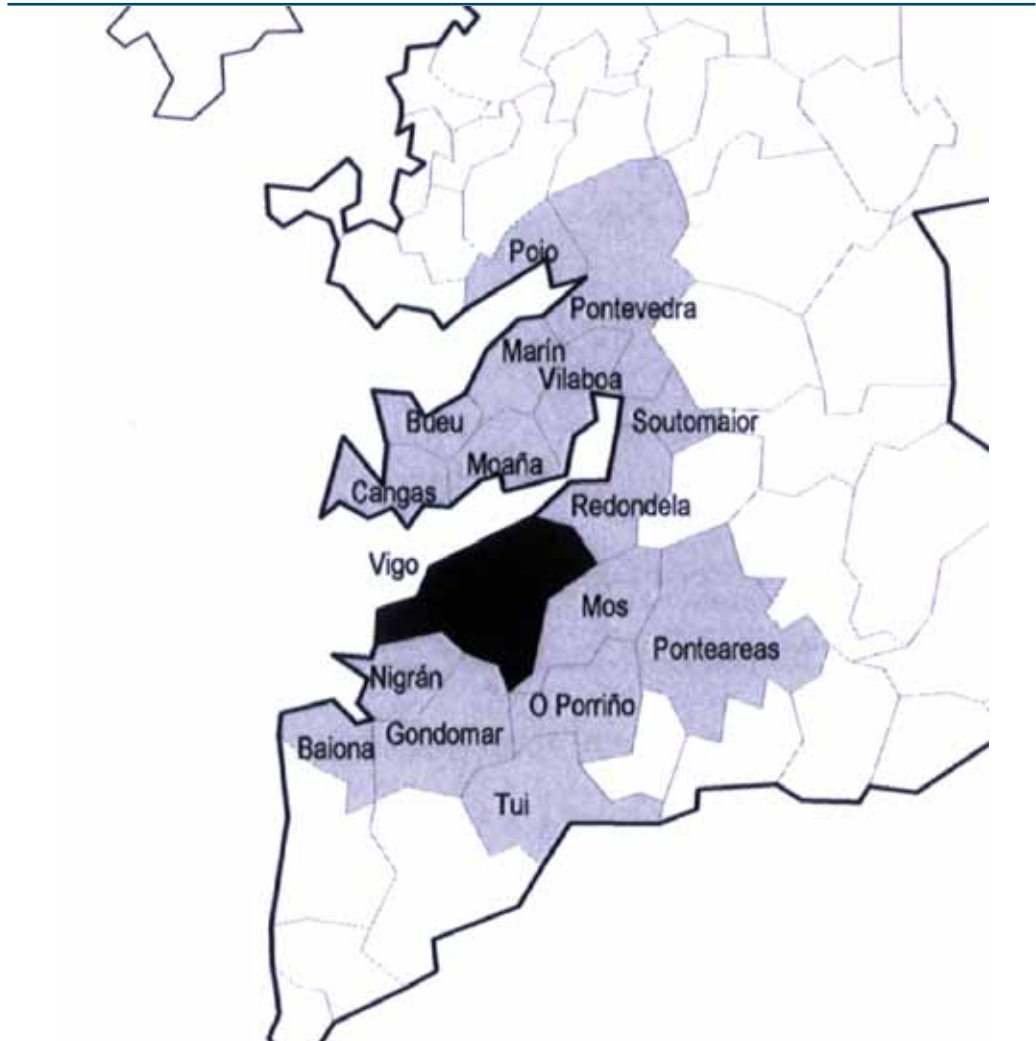


Fonte: Xunta de Galicia, 2004: 22, 53.

ÁREA URBANA MINISTERIO DE VIVENDA (2005)



MAPA EGAP (2007)



CAPÍTULO 4.

MAPA DE COMPETENCIAS E SERVIZOS DO CONCELLO DE VIGO E A SÚA ÁREA DE INFLUENCIA

4.1. Introducción

Valorar o modo de actuar dos nosos concellos esixe información empírica sobre as competencias e os servizos que desenvolven. Esta información é máis necesaria se consideramos a posibilidade de realizar xuízos acerca da capacidade de resposta dos entes locais ás necesidades da poboación, a efectividade dos servizos prestados ou a posibilidade de mellora da súa prestación a través de mecanismos de cooperación supramunicipal.

No ámbito das ciencias sociais, estas valoracións xorden especialmente ao termos en conta as competencias e os servizos que prestan os municipios daquelas áreas xeográficas onde os movementos intermunicipais de poboación, a actividade económica e a vida social desbordan os límites dos termos municipais tradicionais. É nestas áreas onde a información empírica é máis necesaria para acadar un coñecemento real da súa maneira de funcionar, con vistas a unha mellora da súa capacidade para lles dar resposta ás necesidades dos cidadáns.

O presente traballo pretende responder á necesidade de ter unha aproximación empírica real e actualizada á actividade diaria desenvolvida polos concellos dunha das principais áreas urbanas da nosa Comunidade Autónoma, aquela que se articula arredor do termo municipal de Vigo. Para iso, na primeira parte realízase un exame xeral do desenvolvemento normativo da autonomía local ao longo da Carta Magna, da lexislación de desenvolvemento e da xurisprudencia constitucional.

A segunda parte deste documento de traballo analiza polo miúdo os servizos que de forma efectiva prestan os concellos de Vigo e a súa área de influencia segundo as obrigas impostas pola Lei reguladora das bases do réxime local, así como a forma de xestión e as fórmulas de cooperación empregadas na súa prestación. Así mesmo, examínase cales das posibles competencias que poden asumir os concellos están sendo desenvolvidas polos grupos de entes locais analizados. Estas tarefas perseguen o obxectivo último de ofrecer unha imaxe empírica actualizada do desenvolvemento efectivo da autonomía local na xestión dos seus intereses.

4.2. Réxime xurídico dos municipios

4.2.1. A Administración local como entidade xurídico-política: unha aproximación xeral

Historicamente, o concepto de autonomía municipal, entendida como o dereito natural do Concello a ser recoñecido e asistido polo Estado *—de claras connotacións pasivas para o ente local, que tiña que agardar a acción do Estado*³⁸— pasa ao dereito peculiar da comunidade de veciños para definir ela mesma a súa identidade, para establecer a súa organización, para regular as súas actividades e incluso para participar equilibradamente dentro da estrutura estatal en que se integra.

De feito, o principio de autogoberno como facultade de xestión colectiva e democrática dos asuntos propios, allea á soberanía pero dotada de autonomía fronte aos poderes do Estado, xorde no ámbito dos entes locais. A medida que se vai “publicando”, o réxime local e os intereses locais pasan a ser considerados como intereses xerais necesitados de instrumentación mediante o exercicio de potestades de carácter público.

38 Albi (1960: 193): “A denominada autonomía municipal non pode considerarse como un valor absoluto e inmutable, senón como unha noción de carácter relativo e completamente variable no tempo e no espazo.” Albi (1960: 194): “A denominada autonomía municipal ten que formularse necesariamente dentro dunha inmensa variedade de matices libremente determinados polo poder lexislativo de cada Estado, atendendo ás circunstancias do momento en que se actúe.”

No século XX a súa regulación xurídica, ata a actual Lei reguladora das bases do réxime local (LRBRL) de 1985, estivo caracterizada por esta tensión que o principio histórico de autonomía local mantén coa soberanía estatal. Os ordenamentos tratan de garantir a xestión autónoma dos intereses predominantemente locais, pero estes esforzos tropezan coa imposibilidade de determinar a existencia de asuntos locais por natureza, e coa tendencia a que o Estado asuma a xestión daquelas actuacións que están en estreita relación cos intereses públicos. A chamada “concepción funcional da autonomía local”, mediante a que pretende defenderse teoricamente este estado de cousas, significa a disolución dos intereses locais nunha execución conxunta das tarefas públicas coas demais administracións territoriais, principal aspiración da concepción funcional da autonomía local, pero moi difícil de conseguir, dado que a lexitimación democrática da autonomía local esixe unha actuación baixo a súa propia responsabilidade e impide reducila a unha mera función técnico-administrativa fundada nun principio de descentralización.

É así como se inician os esforzos para dotar de contido constitucional propio a autonomía dos entes locais e como, paralelamente, vai creándose unha conciencia social do autogoberno que comeza a servir de contraste coa realidade normativa, o que conduce a ensaiar diversas alternativas para salvar o desaxuste. Neste sentido, a Constitución española (CE) de 1978 inclúe as entidades locais dentro da estrutura territorial do Estado ao sinalar o seguinte o artigo 137:

“O Estado organízase territorialmente en municipios, en provincias e nas comunidades autónomas que se constitúan. Todas estas entidades gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses.”

Iníciase así unha nova etapa histórica que culminará na actual Lei reguladora das bases do réxime local, na cal se lles recoñece ás administracións locais o seu carácter de entidades ou entes territoriais e a súa autonomía³⁹.

Con todo, a autonomía recoñecida aos entes locais garda notables diferenzas coa autonomía das comunidades autónomas, tanto polo que se refire aos fins de autogoberno como á definición do que debe entenderse por intereses municipais, sobre todo nunha Constitución que non enumera un núcleo básico de competencias ou intereses de xurisdición municipal. Neste contexto, o ordenamento local é autónomo, pero aparece inmerso e sometido no resto dos ordenamentos do Estado e das comunidades autónomas. O marco de acción institucional da autonomía local despois de aprobada a Constitución plásmase na actual Lei reguladora das bases do réxime local⁴⁰, que establece nos seus aspectos básicos a organización e o funcionamento dos nosos entes locais, aínda que require da concorrencia e o desenvolvemento da acción normativa das comunidades autónomas para obter unha comprensión conxunta da substantivación xurídica do exercicio da autonomía local.

39 Estas dúas características da nova Administración local obrigaron apresuradamente a adaptar á Constitución a normativa local anterior; así, mediante o Real decreto-lei 3/1981, do 16 de xaneiro, que se convertería na Lei 40/1981, do 28 de outubro, desmontáronse os sistemas de tutelas do Estado sobre as entidades locais previstos na lexislación histórica.

40 Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (BOE do 3 de abril e do 11 de xuño).

4.2.2. A Administración local no marco constitucional

4.2.2.1. Posición constitucional dos municipios e as provincias

A clave para comprender a posición constitucional dos concellos atópase no oitavo título da Constitución española, sobre a “Organización territorial do Estado”⁴¹, que consagra catro principios fundamentais en relación coa Administración local:

- O seu carácter de elemento articulador da estrutura territorial do Estado.
- A autonomía das entidades locais para a xestión dos seus intereses.
- O carácter representativo e democrático dos órganos de goberno das corporacións locais.
- A suficiencia das facendas locais.

O artigo 137 determina as bases da organización territorial do Estado, ao establecer que este se organiza en municipios, provincias e comunidades autónomas que gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses, e proclama así os entes locais como unidade de organización territorial do Estado.

O recoñecemento do principio constitucional da autonomía local reviste unha grande importancia para a correcta comprensión do modelo de Administración local polo cal optou a nosa norma suprema. A correcta interpretación do significado deste principio constitúe a clave de todo o proceso de lexislación do réxime local. Así, o artigo 137 da Constitución atribúelles aos municipios e ás provincias autonomía para a xestión dos seus propios intereses, do que se desprende que a lei debe atribuírles ás entidades locais as competencias necesarias para a satisfacción destes intereses e para a prestación dos servizos públicos que teñan encomendados. Pero o texto constitucional non se detén nesta declaración de “principio xeral” da organización territorial do Estado; ademais no seu artigo 140, expresa:

“(...) A Constitución garante a autonomía dos municipios. Estes gozarán de personalidade xurídica plena. O seu goberno e a súa administración correspóndelles aos seus respectivos concellos, integrados polos alcaldes e mais os concelleiros. Os concelleiros serán elixidos polos veciños do municipio mediante sufraxio universal, igual, libre, directo e secreto, na forma establecida pola lei. Os alcaldes serán elixidos polos concelleiros ou polos veciños. A lei regulará as condicións nas cales conveña o réxime de concello aberto.”

Agora ben, desde o texto constitucional só se nos achegan algúns elementos configuradores desta autonomía, como son:

- A atribución do goberno e da administración dos municipios e as provincias ás súas respectivas corporacións de carácter representativo (artigo 140).

41 Porén, parte da doutrina destaca a escasa atención que lle asignou o constituínte ao tema das autonomía locais, xa que os debates políticos xiraron sobre a configuración das comunidades autónomas. A pouca atención do marco constitucional a un tema tan complexo orixinou un déficit importante na consideración de aspectos relevantes á hora de configurar a Administración local, como que non se prevexa expresamente na Constitución unha lei de réxime local, e moito menos se lle conceda o rango de lei orgánica; non se di con claridade a quen lle corresponden as competencias para promulgar a lei de réxime local, se ao Estado ou ás asembleas lexislativas das comunidades autónomas; non se lles recoñece unha esfera de competencias propias especificadas aos municipios e ás provincias; non se garante plenamente a autonomía local, que está regulada por unha lei ordinaria; tampouco se establece un elo entre a Administración local e as comunidades autónomas, por unha parte, e o Estado por outra. Dada a regulación articulada cabe o risco para as entidades locais territoriais de caer nun centralismo rexional nada desexable para a autonomía local.

- A atribución en réxime de autonomía da xestión dos seus propios intereses (artigo 137).
- A posibilidade de establecer e esixir tributos, de acordo coa Constitución e as leis (artigo 133.2).
- A suficiencia financeira para o desempeño das súas funcións (artigo 142).
- A necesidade de lei para a atribución de competencias ás corporacións locais (artigo 142).

Existe, pois, na Constitución un expreso recoñecemento dos concellos como entes territoriais de carácter administrativo, pero tamén hai un goberno dos concellos integrado polos alcaldes e os seus concelleiros elixidos democraticamente. O recoñecemento da substantividade propia dos Concellos como entes rexidos por representantes democraticamente elixidos, gobernados en réxime de autonomía e auto-administración conduce a unha esfera de poder exento de interferencias: a autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses. Esta autonomía debe ir indeleblemente unida á capacidade financeira; de pouco ou nada serve a capacidade de decisión se non existen recursos para que se materialicen as decisións tomadas⁴².

Ás referencias constitucionais a estes entes territoriais hai que engadir as que examinaremos no apartado seguinte, relacionadas co sistema de distribución de competencias ao cal nos remitimos.

4.2.2.2. Distribución de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas sobre a regulación do réxime local

Os municipios son entes político-administrativos do Estado, dotados como mínimo das potestades regulamentaria, de autoorganización e financeira. A cuestión radica en determinar qué parte das competencias ou funcións lle corresponden a cada nivel territorial de goberno e á súa correspondente administración en cada ámbito material. No que atinxe ao Goberno e á Administración local, o Tribunal Constitucional foi o artífice do “debuxo” do contido da autonomía local. Así como o texto constitucional concreta e regula a organización, as competencias e o financiamento das comunidades autónomas, defire ao lexislador ordinario estatal ou autonómico a concreción do contido da autonomía local⁴³.

Nos aspectos organizativos da Administración local, o lexislador estatal fixará as bases do seu réxime xurídico (artigo 149.1.18º), e corresponderalle ao lexislador autonómico o seu desenvolvemento. Por último, nos aspectos competenciais, cada un dos lexisladores deberá determinar, no momento de exercer as súas funcións legislativas sobre as materias que lle estean atribuídas, cales son os “intereses locais” existentes nelas, con vistas a confiarlles a súa correspondente xestión aos entes locais en réxime de autonomía⁴⁴.

Destes preceptos derívanse dúas regras principais. Dun lado, están atribuídas ás corporacións locais un goberno e unha administración propios para a xestión dos seus intereses. Non hai un estado de

42 Á dispoñibilidade de medios refírese o artigo 142 da Constitución española ao sinalar que:

“(...) As facendas locais deberán dispoñer dos medios suficientes para o desempeño das funcións que a lei lles atribúe ás corporacións respectivas e nutriranse fundamentalmente de tributos propios e de participación nos do Estado e nos das comunidades autónomas.”

43 En coherencia con isto, e en relación coa regulación do réxime local, o artigo 148.1.2ª da Constitución sinala que:

“(...) As comunidades autónomas poderán asumir competencias nas seguintes materias: 2ª. As alteracións dos termos municipais comprendidos no seu territorio, e en xeral, as funcións que correspondan á Administración do Estado sobre as corporacións locais e de transferencia autorizada pola lexislación sobre o réxime local.”

44 Sentenzas do Tribunal Constitucional (STC) do 28 de xullo de 1981 e 23 de decembro de 1982.

competencias mínimo das entidades locais, e os municipios están á expectativa, en canto á súa verdadeira dimensión, da actividade do lexislador ordinario de cada momento. Doutro, e de acordo co artigo 149-1-18ª da Constitución, o Estado ten a competencia exclusiva para regular as bases do réxime xurídico das administracións públicas. Este é, xustamente, o título constitucional que lle permitiu ao Estado trazar un novo sistema normativo da Administración local acomodado aos artigos 137, 140 e 141 da Constitución española.

En efecto, de acordo co artigo 149-1-18ª da Constitución, o Estado elaborou un novo sistema normativo da Administración local, constituído pola Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local; o Real decreto lexislativo 781/1986, do 18 de abril – polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local (TRRL)– e a Lei 39/1988, do 28 de decembro, reguladora das facendas locais⁴⁵. Ademais, no nivel estatal, tales leis foron desenvolvidas por varios regulamentos que, de acordo coa Constitución e a propia LRBRL, posúen eficacia supletoria das normas que diten as comunidades autónomas e as propias entidades locais⁴⁶. Por outro lado, e para completar este marco xurídico, cómpre ter en conta as normas autonómicas sobre o réxime local e as propias das corporacións locais; en consecuencia, o réxime xurídico dos municipios está condicionado en gran medida polo réxime de concorrencia dos poderes normativos do Estado e das comunidades autónomas⁴⁷.

Correspóndelle ao Estado a normativa básica do réxime local, entendida como o común denominador do dito réxime, constituída, sobre todo, pola Lei reguladora das bases do réxime local, boa parte da Lei de facendas locais e o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local⁴⁸. Os estatutos de autonomía incorporaron competencias en materia de réxime local baixo diversas fórmulas. A normativa estatal do réxime local que non teña carácter básico é aplicable se a comunidade autónoma correspondente non elaborase a súa propia normativa en exercicio das súas competencias. Existe, por tanto, xunto ao réxime local común, un réxime local especial de cada unha das

45 Estas normas lexislativas foron modificadas posteriormente en numerosas ocasións (destacan, pola súa importancia, os cambios derivados do Pacto local de 1999 e da Lei de medidas de modernización do goberno local, de 2003), ou foron substituídas (así, o novo Texto refundido da Lei de facendas locais, aprobado por Real decreto lexislativo 2/2004, do 5 de marzo, BOE do 9 e 13 de marzo).

46 Tales regulamentos son o Regulamento de bens de entidades locais (Real decreto 1372/1986, do 13 de xuño, BOE do 7 de xullo), o Regulamento de poboación e demarcación territorial das entidades locais (Real decreto 1690/1986, do 11 de xullo, BOE do 14 de agosto) e o Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais (Real decreto 2568/1986, do 28 de novembro, BOE do 22 de decembro), tamén modificados posteriormente.

47 O carácter bifronte do réxime xurídico das entidades locais foi resaltado polo Tribunal Constitucional especialmente no cuarto fundamento xurídico (FX 4.º) da súa Sentenza 84/1982:

"Ambas as formas de organización superpóñense sen anularse e malia que o grao superior de autonomía que é o propio das comunidades lles outorga potencialmente un poder político e administrativo sobre os municipios e as provincias que se inclúen no seu territorio, estas e aqueles non desaparecen, nin se converten en meras divisións territoriais para o cumprimento dos fins da comunidade, aínda que poidan cumprir tamén esta función. As provincias seguen sendo (art.141.1 CE e art. 5.4º do EAC) divisións territoriais para o cumprimento da actividade do Estado, e municipios e provincias, como entes dotados de personalidade xurídica propia (arts.140 e 141 CE), poden ser autorizados polo ordenamento para asumir, a título singular, o desempeño de funcións ou a xestión de servizos que o Estado propoña transferirles ou delegar neles e que se corresponden co seu ámbito de intereses propios, definidos pola lei."

48 As bases constitúen un límite para o lexislador estatal e para os lexisladores autonómicos. Para o primeiro, porque a fixación das condicións básicas non pode implicar o establecemento dun réxime uniforme das entidades locais do Estado, senón que debe permitir opcións diversas (STC 32/1981, de 28 de xullo); para os segundos, porque constitúen un límite dentro do cal teñen que moverse no exercicio das súas competencias, segundo se sinala na STC 25/1983, do 7 de abril.

comunidades autónomas⁴⁹, cuxo alcance varía en función da propia fórmula de atribución competencial empregada polo estatuto: ben co carácter de competencia exclusiva, ben de desenvolvemento ou ben nos termos limitados do artigo 148.1.2 CE.

Porén, a substantivación do contido da autonomía local como "(...) dereito da comunidade local a participar a través dos seus propios órganos no goberno e na administración de cantos asuntos lle atinxan"⁵⁰ segue a depender do lexislador sectorial estatal ou autonómico a respecto do contido nuclear indispoñible desta autonomía, que vén sendo perfilado a través da xurisprudencia constitucional.

4.2.2.3. A xurisprudencia constitucional: a garantía institucional da autonomía local

Como xa vimos con anterioridade, a Constitución apenas regula con carácter moi xeral e lacónico algúns aspectos esenciais da Administración local. O principio de autonomía local, recollido no artigo 137, foi definido polo Tribunal Constitucional como o dereito da comunidade local a participar, a través de órganos propios, no goberno e na administración de cantos asuntos lle atinxan⁵¹. Esta definición específica do principio de garantía institucional da autonomía local concrétese segundo o citado Tribunal nun triplo ámbito. En primeiro lugar, unha dimensión subxectiva, que implica a atribución a determinados entes locais, en especial aos municipios e ás provincias, dunha existencia relevante e imprescindible no deseño constitucional vixente, como entes autónomos dotados de personalidade xurídica diferenciada e organización propia. En segundo lugar, unha dimensión obxectiva que consiste na atribución a estas entidades da capacidade de xestión dos seus propios intereses e que constitúe un título de reserva de competencias nucleares a favor delas; finalmente, unha dimensión institucional, como garantía de actuación, expresiva do libre e responsable exercicio das súas competencias. Agora ben, o recoñecemento da garantía institucional da autonomía local é o resultado da evolución do Tribunal Constitucional na interpretación do contido da "autonomía local".

As primeiras sentenzas do Tribunal Constitucional acollen a teoría dos "intereses respectivos"⁵², apoiándose na literalidade do artigo 137 da Constitución Española, que, tras referirse aos municipios, ás provincias e ás comunidades autónomas, engade: "Todas estas entidades gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses." Sobre o concepto de "intereses respectivos" o Tribunal Constitucional no primeiro fundamento xurídico (FX 1.º) da Sentenza 37/1981, do 16 de novembro, e no cuarto fundamento xurídico (FX 4.º) da Sentenza 84/1982, do 23 de decembro, sinalou que:

"(...) O concepto de intereses respectivos das comunidades autónomas, dos municipios, das provincias, cumpre sobre todo a función de orientar o lexislador para dotar estas entidades territoriais dos poderes ou competencias precisos para xestionalos. É o lexislador, no entanto, o que dentro do marco da Constitución determina libremente cales son eses intereses, quen os define e precisa o seu alcance, atribuíndolle á entidade as competencias que require a súa xestión."

49 Lei foral 6/1990, do 2 de xullo, da Administración local de Navarra; Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia; Lei 7/1999, do 9 de abril, de Administración local de Aragón; Lei 1/2003, do 3 de marzo, de Administración local da Ríoxa; Lei 2/2003, do 11 de marzo, da Administración local da Comunidade Autónoma de Madrid e Decreto lexislativo 2/2003, do 28 de abril (Texto refundido da Lei municipal e do réxime local 8/1987, do 15 de abril).

50 STC 32/1981, do 28 de xullo, FX 4º.

51 STC 32/1981, do 28 de xullo, FX 4º.

52 STC 32/81, do 28 de xullo, relacionada co asunto das "deputacións de Cataluña".

Dado o protagonismo que a Constitución lle confire ao lexislador na concreción do réxime local (e principalmente na determinación das competencias locais), o Tribunal Constitucional recorreu moi pronto á técnica da “garantía institucional” para evitar que a autonomía de municipios e provincias quedase por completo á disposición da normativa infraconstitucional. Esta técnica foi importada en España para explicar a posición das entidades locais⁵³ pola Sentenza 32/1981, do 28 de xullo, que a recolle no seu terceiro fundamento xurídico. Iníciase con ela unha serie de sentenzas en que a teoría da garantía institucional non só funciona como técnica ordinaria da interpretación constitucional da autonomía local⁵⁴, senón tamén para a interpretación constitucional doutras materias e cuestións constitucionais.

Pois ben, esta garantía institucional proxecta a súa eficacia protectora tanto no plano obxectivo, ou plano da organización, como no plano subxectivo, as competencias⁵⁵. Así, foron formulándose unha serie de regras mínimas da orde competencial que, en canto definitorias do núcleo indispoñible das institucións municipal e provincial, vinculan obrigatoriamente toda a normativa infraconstitucional, tanto estatal como autonómica: municipios e provincias deben estar dotados necesariamente dunha serie mínima de competencias. Xa que logo, a implantación doutras entidades locais ou administracións territoriais continxentes das comunidades autónomas poden, certamente, conducir a unha redistribución das competencias daqueles, “(...) pero non eliminalas por enteiro.”⁵⁶ Así pois, “(...) esa reordenación non pode afectarlle ao contido competencial mínimo (...) garantido como imperativo da autonomía local.”⁵⁷ Por outra banda, o Tribunal Constitucional reclama que tales competencias lles sexan asignadas a título de competencias propias⁵⁸, debendo entenderse constitucionalmente por competencia propia “(...) a que é desempeñada polo seu titular baixo un réxime de autorresponsabilidade.”⁵⁹

Polo tanto, dende o punto de vista competencial, a garantía da autonomía local ex artigo 137 CE “(...) proxéctase na esixencia de que o lexislador debe aterse a un ‘mínimo competencial’, que, como competencias propias, ten que recoñecerse ao ente local⁶⁰, xa que as nocións de competencias propias e de servizos mínimos preceptivos” constitúen “(...) elementos imprescindibles constitutivos do núcleo esencial da institución constitucionalmente garantida.”⁶¹

53 Decidiáase un recurso directo de inconstitucionalidade contra unha lei da *Generalitat* de Cataluña que lle transfería todas as competencias das catro deputacións provinciais catalás. O Tribunal Constitucional declarou inconstitucional a lei, por entender que suporía a desaparición das catro provincias catalás na súa dimensión de entidades locais dotadas de autonomía, cando os municipios e as provincias non poden ser abolidos porque están protexidos, non de xeito individual, pero si institucionalmente, pola “garantía institucional”.

Convén sinalar que o Tribunal Constitucional español utilizou a garantía institucional inicialmente para manter a supervivencia das deputacións (STC 32/81, chamada das “deputacións catalás”, e STC 27/87, do 27 de febreiro, chamada das “deputacións valencianas”), pero despois da primeira das sentenzas citadas aplicouna tamén á determinación das competencias dos entes locais en xeral e, por isto, tamén aos municipios; significativamente encabeza o razoamento da STC 214/89, do 21 de decembro, sobre a Lei de bases do réxime local, aínda que sexa unha alusión parcialmente retórica. A Constitución non recoñece ningún pretendido dereito preexistente de cada comunidade veciñal ou local a dotarse da súa propia organización autónoma, xa sexa de ámbito municipal ou de ámbito infra ou supramunicipal.

54 O Tribunal Constitucional seguiu aplicándolles a teoría da garantía institucional aos entes locais; STC 38/83, do 16 de maio (provincia); STC 27/87, do 27 de febreiro (coordinación das deputacións provinciais); STC 76/88, do 26 de abril (territorios históricos); STC 213/88, do 11 de novembro (control da legalidade dos entes locais).

55 STC 32/81, FX 5º, e STC 214/89, FX 1º.

56 STC 32/81, FX 3º.

57 STC 214/89, FX 4º, b).

58 STC 4/81, FX 3º.

59 STC 109/98, FX 2º.

60 STC 109/98, FX 2º.

61 STC 32/81, FX 7º.

A Sentenza 27/1987 sinala¹ que a esfera das competencias propias locais delimita un ámbito no cal necesariamente debe preservarse a capacidade decisoria do ente local, por máis que outro nivel de goberno poida alegar un título de intervención en principio lícito. Isto despréndese con toda evidencia cando enfatiza que, aínda que as facultades coordinadoras dunha comunidade autónoma poden supoñer un límite ao exercicio das competencias locais, de ningún modo poden chegar á súa práctica anulación⁶². Con todo, a doutrina puxo de relevo o carácter limitado e, por veces, insuficiente da consideración do principio de autonomía local como unha garantía institucional fronte ao lexislador; apúntase que esta configuración non garante moita cousa para alén da propia existencia do ente e que se lle impón como un límite puramente negativo á actividade do lexislador, aínda que carece de eficacia para delimitar a autonomía local en positivo.

En definitiva, calquera estudo ou análise que se faga na actualidade sobre o réxime local ten que partir necesariamente do principio de autonomía local, recollido na Constitución Española e na xurisprudencia do Tribunal Constitucional. Na súa complexidade é en boa medida a pedra angular de toda a armazón do sistema de relacións interadministrativas, singularmente no que se refire ás conexións entre o réxime local e o réxime autonómico⁶³, pero tamén no que lle afecta ao exercicio efectivo de competencias e á prestación de servizos, obxecto de estudo deste documento.

4.2.3. Algunhas precisións conceptuais

4.2.3.1. Tipos de entes locais

A clasificación dos entes locais está recollida no artigo 3 da LRBRL e no artigo 1 do Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais⁶⁴. Así, son entidades locais territoriais o municipio, a provincia e a illa nos arquipélagos balear e canario. Gozan, así mesmo, da condición de entidades locais as entidades de ámbito territorial inferior ao municipal instituídas e recoñecidas polas comunidades autónomas de acordo co artigo 45 desta lei, as comarcas e outras entidades que agrupan varios municipios instituídos polas comunidades autónomas de conformidade con esta lei e os correspondentes estatutos de autonomía, as áreas metropolitanas e as mancomunidades de municipios.

O carácter aberto da expresión "(...) outras entidades que agrupen varios municipios" permite incluír nela a maior parte das figuras asociativas que non aparecen expresamente incluídas nos textos legal e regulamentario. No noso caso, a Lei de Administración local de Galicia sinala no seu artigo 1 que:

"(...) Nos termos que determinará unha lei do Parlamento de Galicia, as parroquias rurais galegas terán a consideración de entidades locais territoriais e gozarán de autonomía para a xestión dos seus intereses patrimoniais."

62 A Sentenza 27/1987, no seu FX 6º, establece que: "A coordinación non pode traducirse na emanación de ordes concretas que prefiguren exhaustivamente o contido da actividade do ente coordinado, esgotando o seu propio ámbito de decisión autónoma; en calquera caso, os medios e as técnicas de coordinación deben respectar unha marxe de libre decisión ou de discrecionalidade en favor das administracións suxeitas a ela, sen a cal non pode existir verdadeira autonomía." Véxase, así mesmo, a STC 109/98, FX 13º.

63 Soriano, J. E. (1991).

64 Aprobado polo Real decreto 2568/1986, do 28 de novembro.

Así mesmo, engade no seu artigo 2 como entidades locais non-territoriais as áreas metropolitanas, mancomunidades de municipios, consorcios e entidades locais menores.

4.2.3.2. Os municipios: regulación estatal e autonómica

Como ente local territorial, o municipio constitúe a nosa unidade de análise e cómpre por iso dedicarlle uns breves parágrafos para atender á súa definición. A definición que ofrece o lexislador español está contida nos artigos 1.1 e 11 da Lei reguladora das bases do réxime local cando sinala:

"Artigo 1.1: Os municipios son entidades básicas da organización territorial do Estado e canles inmediatas de participación cidadá nos asuntos públicos, que institucionalizan e xestionan con autonomía os intereses propios das correspondentes colectividadeas.

(...)

*Artigo 11: 1. O municipio é a entidade local básica da organización territorial do Estado. Ten personalidade xurídica e plena capacidade para o cumprimento dos seus fins."*⁶⁵

Así, o municipio é un elemento básico na configuración territorial do Estado, integrado por tres elementos que xustifican a súa existencia e constitúen a súa esencia: o territorio, a poboación e a organización. A concepción legal, en definitiva, configura o municipio como entidade básica da organización territorial do Estado, como entidade representativa dos intereses locais e como organización prestadora de servizos públicos. Precisamente, é esta última vertente a que constituirá obxecto dunha análise máis pormenorizada no presente documento.

4.2.3.3. Competencias e servizos obrigatorios dos municipios

Hoxe en día os intereses municipais non son exclusivos nin distintos dos intereses desa mesma comunidade integrada por colectivos máis amplos, como a provincia ou a comunidade autónoma. Resulta moi difícil delimitar con precisión cales poden ser as competencias en que se concretan e materializan os intereses propios da entidade municipal e, en consecuencia, tamén é arduo o labor de fixar os contornos desa autonomía que a Constitución lles garante aos entes locais.

a) A concepción das competencias locais da Lei reguladora das bases do réxime local

A LRBRL partiu do principio da inexistencia dun círculo material de competencias que lles corresponda aos municipios con carácter exclusivo. A garantía da súa autonomía non se cifra nun núcleo esencial e exclusivo de competencias, senón no dereito de ver recoñecida polo Estado a súa participación naqueles asuntos que lles son relevantes e no dereito á iniciativa pública⁶⁶.

65 A Lei de Administración local de Galicia replícalle en boa medida a esta definición no seu artigo 10 sinalando que:

"1. Os municipios son entidades locais básicas da organización territorial da Comunidade Autónoma de Galicia e canles de participación cidadá nos asuntos públicos locais. 2. O municipio ten personalidade xurídica e plena capacidade para o cumprimento dos seus fins. 3. Son elementos do municipio o territorio, a poboación e a organización."

66 Baño León (2003: 458).

Desta lei de bases estatal poden derivar as características definitorias das competencias locais⁶⁷:

- 1º. Non existen asuntos especificamente locais sobre os cales os municipios posúan unha competencia potencialmente exclusiva. As competencias dos municipios determínanse cada unha das leis sectoriais ou xerais.
- 2º. A esencia do contido da autonomía local non se reduce só á garantía de exercer algún tipo de competencia nas materias que a LRBRL indica, nos termos que estableza o lexislador competente, senón que a autonomía local implica que os nosos municipios poden exercer competencias en todas as cuestións que lle afecten ao seu círculo de intereses.
- 3º. As competencias ás cales se refire o artigo 25 da LRBRL son, na terminoloxía propia da lei, competencias propias dos municipios, non competencias delegadas. O que asegura o lexislador é a atribución aos municipios de competencias que estes han de exercer con plena liberdade. O lexislador sectorial non pode pretender satisfacer a autonomía local tan só delegando competencias; pola contra, está obrigado a concretar qué competencias pode exercer o municipio. A afirmación anterior non significa que, ademais da atribución de competencias, o lexislador autonómico ou estatal non poida delegar determinadas competencias nesas mesmas materias; o que non pode facer, en todo caso, é limitarse a delegar.

b) Clases de competencias das entidades locais

1. Competencias propias

As competencias propias dos municipios só poderán ser determinadas por lei. É, por tanto, a lei sectorial do Estado ou da comunidade autónoma a que terá que atribuírlles aos entes locais as competencias que proceda en atención ás características da actividade pública e á capacidade de xestión da entidade local.

As competencias propias exércense en réxime de autonomía e baixo a propia responsabilidade, atendendo sempre á debida coordinación na súa programación e execución coas demais administracións públicas⁶⁸.

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

Con carácter xeral, o artigo 25.1 da LRBRL establece que o municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias, pode promover todo tipo de actividades e servizos públicos da comunidade veciñal. Este precepto supón unha habilitación xenérica de actuación do municipio, aínda que de carácter negativo: o municipio non poderá actuar naqueles ámbitos en que outros entes públicos teñan competencias exclusivas.

O municipio exercerá competencias, en todo caso, nos termos da lexislación do Estado e das comunidades autónomas, nas seguintes materias (artigo 25 da LRBRL):

- Seguridade en lugares públicos.
- Ordenación do tráfico de vehículos e persoas nas vías urbanas.
- Protección civil, prevención e extinción de incendios.

67 Baño León (2003: 468).

68 Artigo 7.2 da LRBRL e STC 27/87.

- Ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística; promoción e xestión de vivendas; parques e xardíns, pavimentación das vías públicas urbanas e conservación de camiños e vías rurais.
- Patrimonio histórico-arqueolóxico.
- Protección do medio.
- Prazas de abastos; matadoiros; feiras, mercados e defensa dos consumidores e usuarios.
- Protección da saúde pública.
- Participación na xestión da atención primaria da saúde.
- Cemiterios e servizos funerarios.
- Prestación dos servizos sociais e de promoción e reinserción social.
- Subministración de auga e iluminación pública; servizos de limpeza viaria, de recollida e tratamento de residuos, sumidoiros e tratamento de augas residuais.
- Transporte público de viaxeiros.
- Actividades ou instalacións culturais e deportivas; ocupación do tempo libre; turismo.
- Participar na programación da ensinanza e cooperar coa administración educativa na creación, a construción e o sostemento dos centros docentes públicos, intervir nos seus órganos de xestión e participar na vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria.

COMPARTIDAS OU CONCORRENTES

Os municipios poden realizar actividades complementarias das propias competencias ou das competencias doutras administracións públicas e, en particular, as relativas aos ámbitos da educación, a cultura, a promoción da muller, a vivenda, a sanidade e a protección do medio (artigo 28 da LRBRL). Nestas materias, e mentres a lexislación sectorial non dispoña outra cousa, os municipios terán cantas competencias de execución non se encontren conferidas pola lexislación sectorial a outras administracións públicas.

2. Competencias delegadas

A Administración do Estado, das comunidades autónomas e outras entidades locais poderán delegar nos municipios o exercicio de competencias en materias que lles afecten aos seus propios intereses, sempre que así se mellore a eficacia da xestión pública e se alcance unha maior participación cidadá, para o que poden ditar instrucións técnicas de carácter xeral e solicitar información sobre a xestión municipal, así como tamén enviar comisionados e formular os requirimentos pertinentes para a corrección das deficiencias observadas.

A efectividade da delegación require que o municipio interesado a acepte (por maioría absoluta do número legal de membros da corporación) e a consulta e un informe previos da comunidade autónoma, salvando que por lei se impoña como obriga: neste caso, terá que ir acompañada necesariamente da dotación ou do incremento de medios económicos para desempeñar este exercicio (artigo 27 da LRBRL).

c) Os servizos mínimos e as actividades ou os servizos esenciais

Por outro lado, a LRBRLL estableceu unha serie de servizos de prestación obrigatoria en función da poboación de cada municipio (artigo 26). A pesar de estar configurados máis como unha obriga municipal a favor do cidadán, tampouco pode negarse que na práctica son contemplados como un ámbito de competencia local. A atribución aos municipios da obriga de prestar tales servizos non incluía claramente potestades de regulación ou de intervención, senón unicamente a mera xestión⁶⁹.

A redacción dada polo artigo 1.1 da Lei 57/2003, de medidas para a modernización do Goberno local⁷⁰, ao artigo 85.1 da LRBRLL formula un novo concepto dos servizos públicos locais. Esta nova redacción conceptúa como tales todos “os que prestan as entidades locais no ámbito da súa competencia”, de forma que o concepto de servizo público queda vinculado á realización de calquera actividade prestacional, sempre que se enmarque dentro das competencias que lles sexan atribuídas polas leis sectoriais⁷¹. Xa que logo, os municipios, en por si ou asociados, deberán prestar os servizos seguintes (artigo 26 da LRBRLL):

- En todos os municipios: iluminación pública, cemiterio, recollida de residuos, limpeza viaria, abastecemento domiciliario de auga potable, sumidoiros, acceso aos núcleos de poboación, pavimentación das vías públicas e control de alimentos e bebidas.
- Nos municipios cunha poboación superior aos 5000 habitantes, ademais: parque público, biblioteca pública, mercado e tratamento de residuos.
- Nos municipios cunha poboación superior aos 20 000 habitantes, ademais: protección civil, prestación de servizos sociais, prevención e extinción de incendios e instalacións deportivas de uso público.
- Nos municipios cunha poboación superior aos 50 000 habitantes, ademais: transporte colectivo urbano de viaxeiros e protección do medio.

O Estado e as comunidades autónomas, no ámbito das súas respectivas competencias, poderán establecer, mediante lei, idéntica reserva para outros servizos ou actividades. A efectiva execución destas actividades en réxime de monopolio require a aprobación definitiva do Pleno da corporación, que determinará a forma concreta de xestión do servizo e a aprobación polo órgano de goberno da comunidade autónoma (artigo 86.3 da LRBRLL).

d) Competencias propias e servizos mínimos na Lei de Administración local de Galicia

A Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia aborda o tema das competencias propias no seu cuarto capítulo. Mantendo, en esencia, o esquema da lexislación básica, engádense dúas novas materias: a execución de programas propios destinados á infancia, á mocidade, á muller e á terceira idade, e a participación na formación de persoas activas e desempregadas. Por outro lado, a lei, no seu artigo 81.a), introduce para todos os concellos unha novidade con respecto á lexislación básica, como é a “recollida selectiva, de ser o caso, de residuos”.

69 De forma parecida ao que sucede cos servizos municipais mínimos, a figura das actividades ou os servizos esenciais reservados aos entes locais recollida no artigo 86.3 da LRBRLL non ten por finalidade a definición ou determinación de competencias, polo que son reproducibles a práctica totalidade de reparos sinalados con anterioridade.

70 Lei 57/2003, do 16 de decembro, de medidas para a modernización do Goberno local.

71 Exclúense as outras formas de acción administrativa, como as de policía e fomento.

A lei proclama como obxectivos no cumprimento e a prestación destes servizos mínimos a homoxeidade e a calidade, e sinala, asemade, que a Xunta establecerá pola vía do regulamento "(...) niveis homoxéneos de prestación de servizos mínimos", establecendo que cando tal prestación resulte de difícil ou imposible cumprimento, en aplicación do principio de subsidiariedade, os concellos poderán pedirlle á Xunta "(...) a dispensa da obriga de prestalos".

4.2.3.4. Breve referencia sobre o marco xurídico regulador da actuación administrativa na xestión dos servizos públicos locais

A caracterización dunha actividade como servizo público non implica a atribución ao municipio da titularidade do sector, senón a dotación dunhas prerrogativas para a mellor consecución dos fins públicos que coa dita organización se pretenden. Así mesmo, no exercicio das competencias que as leis lle atribúen, poderá crear organizacións prestadoras deses servizos públicos⁷².

A autonomía en materia de servizos públicos locais regúlase na LRRL (artigos 85 e seguintes) e desenvólvese no segundo capítulo do cuarto título do TRRL e no Regulamento de servizos das corporacións locais (RSCL)⁷³. O criterio de clasificación que realiza a lexislación local ten en conta, ante todo, a participación máis ou menos directa que a Administración local ten na xestión da actividade ou o servizo, de tal xeito que establece no seu artigo 85.1:

"1. Son servizos públicos locais os que prestan as entidades locais no ámbito das súas competencias.

2. Os servizos públicos da competencia local poderán xestionarse mediante algunha das seguintes formas:

A. Xestión directa:

a. Xestión pola propia entidade local.

b. Organismo autónomo local.

c. Entidade pública empresarial local.

d. Sociedade mercantil local, cuxo capital social lle pertenza integramente á entidade local ou a un ente público dela.

B. Xestión indirecta, segundo as distintas formas para o contrato de xestión de servizos públicos previstas no artigo 156 do Texto refundido da Lei de contratos das administracións públicas, aprobado por Real decreto lexislativo 2/2000, do 16 de xuño.

3. En ningún caso poderán prestarse por xestión indirecta nin mediante sociedade mercantil de capital social exclusivamente local os servizos públicos que impliquen exercicio de autoridade."

a) Concepto de "xestión directa" na lexislación do réxime local

Tradicionalmente, este modo de prestación de servizos públicos implicaba o exercicio da actividade pola propia Administración, que asumía os riscos do seu resultado. Na actualidade, cabe a interposi-

⁷² Artigo 31.1 do Regulamento de servizos das corporacións locais aprobado por decreto do 17 de xuño de 1955.

⁷³ Aprobado por Real decreto do 17 de xuño de 1955.

ción de persoas instrumentais, de forma que a entidade local manteña un poder directo de decisión sobre os servizos e as actividades, imputándoselle con carácter inmediato as súas responsabilidades e riscos; isto vai permitir unha flexibilidade funcional e unha autonomía patrimonial maiores no desenvolvemento da xestión dos servizos locais. Esta modalidade de xestión aplicaráselles por prescrición legal –artigo 95 do TRRL– aos servizos públicos que impliquen o exercicio de autoridade.

As modalidades de xestión directa, no ámbito local, son as seguintes:

Xestión directa indiferenciada ou sen órgano especial da entidade local

Os entes locais prestan o servizo sen diferenciación orgánica, funcional ou patrimonial, respecto dos seus servizos propios. Por tanto, é unha xestión sen órgano especial da corporación, a cal asumirá o seu propio risco, sen intermediarios, e exercerá de modo exclusivo os poderes de decisión e control.

Xestión diferenciada con órgano especial (empresa local propia)

Cando a xestión directa dos servizos se realice por medio dunha organización especializada, terá que constituírse un consello de administración que estará presidido por un membro da corporación. O artigo 102 do TRRL establece que a organización especializada terá:

Unha sección orzamentaria propia dentro do orzamento único dos entes locais.

Unha contabilidade especial, que se levará con independencia da contabilidade xeral dos entes locais, e cuxos balances e liquidacións deben ser publicados. Por outra banda, a liquidación e compensación de perdas farase na forma prevista no acordo de establecemento.

Xestión mediante organismo autónomo

Esta forma de xestión consiste na creación *ad hoc* dunha persoa xurídica, independente dos entes locais. De maneira sintética, os organismos autónomos caracterízanse por:

1. Ter unha personalidade xurídica propia.
2. Posuír un patrimonio persoal afectado para os fins específicos da institución.
3. Rexerse polas súas normas específicas (estatuto) e polo establecido nas leis administrativas de carácter xeral.

Xestión mediante sociedade en que o capital social lle pertenza integramente á entidade local⁷⁴

Estas sociedades poden adoptar a forma de sociedade anónima ou de responsabilidade limitada, suxeita ao ordenamento xurídico mercantil correspondente, sen prexuízo de que se sometan ao dereito administrativo nalgúns aspectos como os que se refiren ao acordo de creación, especialidades de organización, designación de cargos e funcionamento.

⁷⁴ Outra modificación que debe resaltarse na Lei 57/2003, do 16 de decembro, de medidas para a modernización do Goberno local é a que lles afecta aos modos de xestión tanto directa como indirecta, modificación que consiste, polo que a aquela se refire, na regulación dunha nova figura constituída pola entidade pública empresarial local, contemplada no artigo 85bis, e que vén substituír dous organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financeiro ou análogo. Os novos modos de xestión directa dos servizos públicos son, por tanto, de xestión pola propia entidade local, organismo autónomo local, entidade pública empresarial local e sociedade pública local, en que o capital social pertenza integramente á entidade local ou a un dos seus entes públicos.

b) Concepto de “xestión indirecta” na lexislación do réxime local

Na xestión indirecta de servizos, a Administración sérvese da colaboración de particulares para a prestación do servizo. Esta colaboración artículase a través dun contrato administrativo, mediante o que o ente local lle encomenda a unha persoa natural ou xurídica a xestión dun servizo, mantendo, iso si, a titularidade da competencia e o control das potestades inherentes. A xestión indirecta terá como particularidade procedemental, por tanto, a tramitación dun expediente de contratación común a todas as modalidades xestoras comprendidas nela⁷⁵.

c) Medios de execución das competencias municipais: a cooperación na prestación de servizos

A competencia atribuída pola LRBRL habilita o municipio para intervir nun ámbito material determinado. Agora ben, esta intervención non esixe necesariamente o establecemento dun servizo público, senón que o fin que lle é asignado á competencia local pode conseguirse con medidas de policía e/ou fomento da actividade dos particulares.

É de radical importancia na nosa análise recalcar a idea de que cando o exercicio da competencia esixa a prestación de servizos, o municipio poderá establecer a súa organización prestadora en por si ou:

- Asociado con outros municipios (mancomunidades: artigo 44 da LRBRL) ou outras administracións públicas (consorcios: artigos 87 da LRBRL, 69 e 110 do TRRL).
- Por medio de entidades supramunicipais (comarcas: artigo 42 da LRBRL; áreas metropolitanas: artigo 42.4 da LRBRL; provincias: artigos 26 e 36.2.b da LRBRL).
- Delegando o seu exercicio ben nas administracións estatal ou autonómica, ben noutros municipios ou noutras entidades locais (artigos. 27.1 da LRBRL e 66 do TRRL).

d) Fórmulas de cooperación na prestación de servizos. Especial referencia aos consorcios e mancomunidades de municipios

O consorcio na lexislación do réxime local

Conseguir unha prestación integrada de servizos que supere a circunscrición territorial e o repartimento de competencias derivado da Constitución levou á potenciación da figura do consorcio⁷⁶. O artigo 7 da Lei de réxime xurídico das administracións públicas e procedemento administrativo común⁷⁷ considéraos entes dotados de personalidade xurídica, dos que os estatutos deben de establecer os fins e réxime orgánico, funcional e financeiro, e nos que os órganos de decisión estarán integrados por todas as entidades constituíntes na proporción fixada nos estatutos.

Por tanto, o consorcio é un ente institucional que nos seus estatutos determinará os seus fins, así como o seu réxime orgánico, funcional e financeiro, que está constituído e integrado por algunha

75 A Lei 5/1997, do 22 de xullo, da Administración local de Galicia, contempla tanto o concepto como as formas de xestión e as súas modalidades nun só precepto, e reproduce así a lei estatal.

76 Así, a LRBRL proporciona no seu artigo 57 o substrato legal e delimita os obxectivos que se perseguen coa creación dun consorcio, a saber:

“(…) A cooperación económica, técnica e administrativa entre a Administración local e as administracións do Estado e das comunidades autónomas, tanto en servizos locais como en asuntos de interese común, desenvólvense con carácter voluntario, baixo as formas e nos termos previstos nas leis, (...) mediante os consorcios ou convenios administrativos que se subscriban.”

E, abrindo a canle para a súa posible creación:

“(…) As entidades locais poden constituir consorcios con outras administracións públicas para fins de interese común (...)”

77 Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e procedemento administrativo común.

corporación local, administración pública ou entidade privada sen ánimo de lucro, coa finalidade de instalar ou xestionar servizos de interese xeral. A regulación estatal⁷⁸ e autonómica⁷⁹ dota os consorcios dos seguintes trazos configuradores:

1. Os entes locais poden constituír consorcios con outras administracións públicas con fins de interese común ou con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público concorrentes cos da Administración pública. Este punto é o que os diferencia esencialmente das mancomunidades, xa que estas só se refiren ao fenómeno asociativo de municipios e, xa que logo, dun mesmo nivel de administración, sen admitir en ningún caso a posibilidade de cooperación con entidades públicas.
2. Son de natureza institucional, non son administracións territoriais; porén, gozan de personalidade xurídica propia. Os suxeitos asociados a un consorcio poden ser heteroxéneos e é necesaria a presenza cualificadora de, cando menos, dunha entidade local⁸⁰.
3. A súa constitución é totalmente voluntaria. Os seus órganos de decisión están integrados por representantes de todas as entidades constituíntes na proporción fixada nos seus propios estatutos⁸¹.
4. Os estatutos do consorcio son o instrumento normativo básico para a determinación dos seus fins e, asemade, a regulación das súas peculiaridades orgánicas, funcionais e financeiras.
5. Os consorcios poden servir aos intereses xenéricos relacionados cos intereses e as necesidades das respectivas poboacións locais.
6. Poderán empregar para a prestación de servizos da súa competencia calquera das fórmulas previstas na lexislación do réxime local.
7. Con respecto aos seus recursos financeiros, establécese a posibilidade de crear tanto taxas como contribucións especiais para as actividades que realicen e obras que executen dentro da súa respectiva competencia.

As mancomunidades de municipios na lexislación do réxime local

Xunto aos entes administrativos recoñecidos no artigo 137 da CE, o seu artigo 141.3 prevé a posibilidade de "(...) crear agrupacións de municipios diferentes da provincia."

Esta posibilidade é acollida pola LRBRL no artigo 3, xa que xunto ás entidades locais territoriais xa citadas "(...) gozan así mesmo da condición de entidades locais, entre outras, as comarcas, as áreas

78 Artigos 87 da LRBRL, 110 doTRRL, 37 e 40 do RSCL.

79 Principalmente os artigos 149 a 153, 196 e 297 da Lei 5/1997, de Administración local de Galicia.

80 Os artigos 149 e 196 da Lei 5/1997, de Administración local de Galicia, sinalan que as entidades locais galegas poderán constituír consorcios para fins de interese común con outras administracións ou con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público concorrentes cos das administracións públicas.

81 En concreto, o procedemento e as regras que deberán observar as entidades locais para a constitución de consorcios locais e a elaboración dos seus estatutos, así como para a súa modificación ou disolución, serán os establecidos no artigo 150 e os seguintes da Lei 5/1997, de Administración local de Galicia.

metropolitanas e as mancomunidades de municipios.” En concreto, o artigo 44 da LRBRL⁸² recoñécelles aos municipios:

“(…) o dereito a asociarse con outros municipios en mancomunidades para a execución de obras e servizos determinados da súa competencia. As mancomunidades teñen personalidade e capacidade xurídica para o cumprimento dos seus fins específicos e réxense polos seus estatutos propios. Os estatutos han de regular o ámbito territorial da entidade, o seu obxecto e as súas competencias, os órganos de goberno e recursos, o prazo de duración e cantos outros extremos sexan necesarios para o seu funcionamento.”

É dicir, as mancomunidades de municipios configúranse como asociacións voluntarias de municipios para o desenvolvemento das competencias e a prestación dos servizos que estes lles transfiran e que se recollan nos seus respectivos estatutos.

Na fórmula supramunicipal analizada, o dereito a constituír mancomunidades correspóndelles aos plenos dos concellos, aos cales a lei lles atribúe a aprobación dos respectivos estatutos. É dicir, a creación das mancomunidades deriva da vontade dos concellos que as constitúen, ao contrario do que ocorre coas entidades locais territoriais, circunstancia que marcará todo o réxime xurídico das mancomunidades de municipios, do cal podemos destacar que:

- a) As mancomunidades teñen personalidade xurídica derivada, precisamente, da vontade dos municipios que acordan o seu nacemento.
- b) Estas entidades locais non-territoriais teñen a súa capacidade limitada ao cumprimento dos fins e as competencias que os municipios que as crean lles asignen nos seus respectivos estatutos. É preciso resaltar, neste sentido, que en ningún caso poderán asumir “a totalidade das competencias asignadas aos respectivos municipios” (artigo 35.2 do TRRL).
- c) Os órganos de goberno das mancomunidades, “(…) na forma que determinen os correspondentes municipios” (artigo 44 da LRBRL), serán representativos dos concellos mancomunados, mais non directamente da veciñanza, xa que non estamos ante unha asociación directa de individuos, senón de municipios.

A Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia contempla como entes locais non-territoriais as mancomunidades de municipios e os consorcios. Non prevé novidades respecto á lexislación básica estatal, dada a escasa marxe que o artigo 44 da LRBRL lles deixa ás comunidades autónomas para que poidan regular esta forma asociativa de municipios.

⁸² E así tamén o artigo 31.1 do Regulamento de poboación e demarcación territorial das entidades locais, aprobado por Real decreto 1690/1986, do 11 de xullo.

4.3. Competencias e servizos prestados por vigo e os municipios da súa área de influencia

4.3.1. Introducción

O contacto máis frecuente do cidadán coa Administración ten lugar a través dos entes locais, pois na vida diaria son múltiples os servizos que os concellos lles prestan aos administrados en todos os ámbitos. Velaí xorde a necesidade de preguntarse cales son as competencias que teñen e os servizos que realmente están a prestar os concellos, e como prestan eses servizos.

Os seguintes puntos analizan polo miúdo, por un lado, información referida aos servizos que o lexislador, tanto o estatal como o autonómico, determina que os concellos están ben obrigados a cumprir, ben voluntariamente en disposición de cumprir para mellor satisfacer os cidadáns; e, polo outro, aquelas competencias que os municipios están en disposición de asumir.

4.3.2. Metodoloxía

A recollida de datos para a elaboración do presente informe foi realizada a través dun cuestionario. O traballo de campo tivo lugar entre os meses de xuño e novembro de 2006. Os entrevistados elixidos, polo seu amplo coñecemento da realidade dos entes locais, foron os secretarios dos municipios seleccionados. Os datos recollidos foron incorporados a unha base de datos común en que se rexistra toda a información presentada neste documento.

Para o presente informe, ademais dos datos das entrevistas, tamén utilizamos datos sacados de institucións estatísticas oficiais. De fontes secundarias obtivemos datos de poboación, provenientes do *Censo de poboación e vivendas 2001* do Instituto Nacional de Estatística (INE), datos sobre a densidade e superficie dos municipios (tamén do INE), o índice de actividade comercial e o índice de actividade industrial (sacados do volume correspondente ao ano 2006 do *Anuario económico de España* publicado por La Caixa).

O feito de que a análise da información sexa de tipo agregado (os concellos son agrupados segundo a súa poboación) e non de tipo individual (concello a concello) débese á necesidade de garantir a confidencialidade no seu tratamento que, á hora de recollela, se lles prometeu aos informantes. Este feito non lle resta interese ao estudo, á parte de garantir o obxectivo de levar adiante unha análise dos servizos e as competencias que prestan de xeito efectivo os concellos da área de influencia de Vigo, e de como os levan adiante.

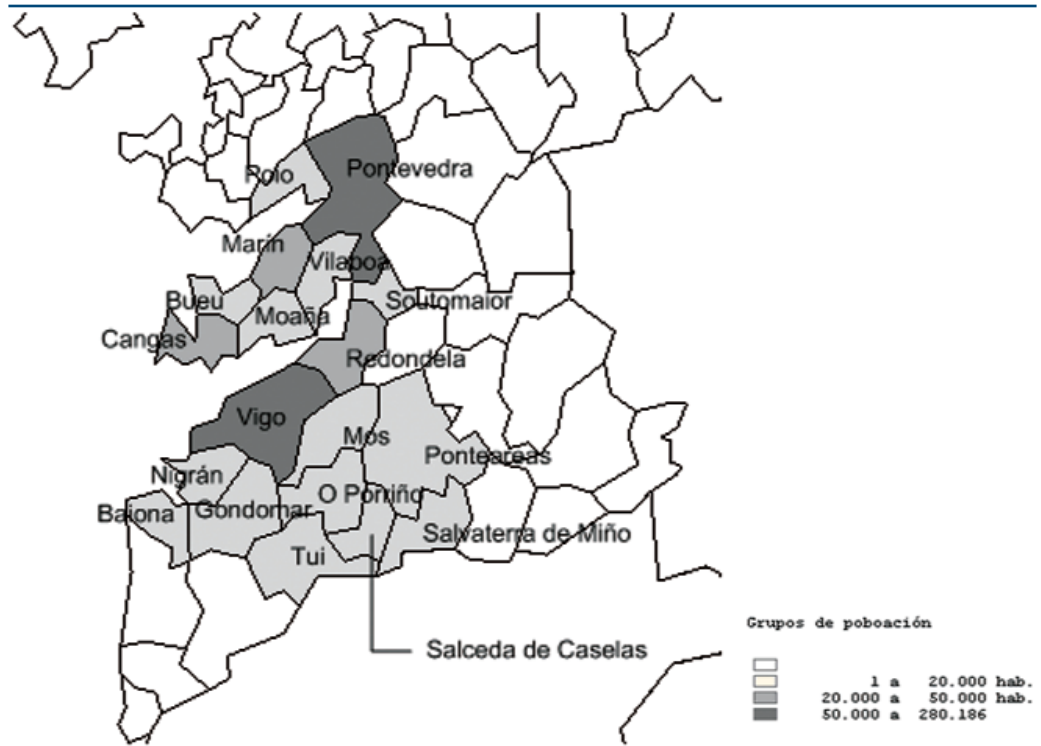
A mostra estudada componse dun total de 19 concellos. Os grupos de poboación que se escolleron para a análise son de ata 20 000 habitantes, dentro dos cales se sitúan 14 concellos; de entre 20 001 e 50 000 habitantes, que conta con 3 concellos; e finalmente de máis de 50 000 habitantes, con 2 concellos. Escolléronse estes tramos de poboación, e non os que o lexislador establece na LRBR, debido de novo a que esa opción permitiría identificar os concellos aos cales pertencían os datos, co cal se perdía o segredo estatístico que foi asegurado aos secretarios dos concellos.

Así pois, é importante facer unha aclaración previa para non inducir a unha lectura errónea dos datos. A súa análise levarase adiante co comentario das medias de cada un dos grupos de poboación⁸³,

⁸³ Coa excepción feita, analízanse os concellos agrupándoos en tramos de ata 20 000 habitantes, de entre 20 001 e 50 000, e de 50 000 habitantes en diante.

baseadas nas puntuacións para cada municipio, pero esas puntuacións non se presentan neste estudo para garantir o segredo estatístico. Nas táboas de servizos e competencias, así como nos gráficos, aparecen as medias de cada categoría en que inserimos os distintos entes locais segundo a súa poboación.

Debido ao número de casos estudados, cómpre ser cautelosos á hora de comparar os datos, xa que só dispoñemos de tres casos para poboacións de entre 20 001 e 50 000 habitantes, e dos dous casos de máis de 50 000 (Pontevedra e Vigo)



Grupos de poboación		Concellos da área de influencia de Vigo	
Ata 20000		Baiona	
		Bueu	
		Gondomar	
		Moaña	
		Mos	
		Nigrán	
		Poio	
		Ponteareas	
		O Porriño	
		Salceda de Caselas	
		Salvaterra de Miño	
		Soutomaior	
		Tui	
	Vilaboia		
20001 a 50000		Cangas	
		Marín	
		Redondela	
Máis de 50000		Pontevedra	
		Vigo	
Total		19	

4.3.3. Características dos concellos analizados

A continuación imos presentar unha serie de variables que nos axuden a caracterizar brevemente os concellos analizados, como paso previo ao estudo en profundidade dos servizos e as competencias municipais. Estas variables son as seguintes: a poboación total de cada localidade, a superficie en km² dos municipios, a densidade de poboación e dous índices de carácter económico, o índice de actividade económica e o índice de actividade industrial⁸⁴.

84 O índice de actividade económica é un índice comparativo do conxunto da actividade económica; obtense en función do imposto correspondente ao total das actividades económicas empresariais (industriais, comerciais e de servizos) e profesionais. O índice de actividade industrial elaborase en función do imposto de actividades económicas (IAE) correspondente ás actividades industriais. O valor do índice reflicte o peso relativo (en tanto por cen mil) da actividade industrial dun concello respecto ao total de España, con base: total de euros de recadación de impostos (IAE) en España = 100 000 unidades. Os datos que presentamos neste informe corresponden ao ano 2003.

	Poboación*	Superficie**	Densidade de poboación***	Índice de actividade económica	Índice de actividade industrial
Baiona	10 931	34,47	334,23	6	13
Bueu	12 350	30,84	406,23	9	12
Gondomar	12 176	74,51	170,25	20	15
Moaña	17 887	35,06	525,24	16	17
Mos	14 127	53,21	263,03	84	61
Nigrán	16 110	34,77	497,01	15	20
Poio	14 271	33,93	438,82	10	16
Ponteareas	19 011	125,56	170,26	27	28
O Porriño	15 960	61,22	270,76	200	97
Salceda de Caselas	6335	35,92	199,78	17	10
Salvaterra de Miño	8073	62,54	133,91	4	9
Soutomaior	5405	24,99	238,34	6	7
Tui	16 042	68,32	244,15	21	24
Vilaboa	5735	36,89	161,21	7	6
Cangas	23 981	38,08	652,55	18	26
Marín	24 997	36,68	711,64	24	33
Redondela	29 003	52,08	573,41	41	36
Pontevedra	74 942	118,28	671,05	135	170
Vigo	280 186	109,06	2693,24	622	728

* Datos de poboación: número de habitantes de cada concello

** Datos de superficie: quilómetros cadrados

*** Datos de densidade de poboación: habitantes por quilómetro cadrado

3. Medias por grupos de poboación:

		Poboación*	Superficie**	Densidade de poboación***	Índice de actividade económica	Índice de actividade industrial
Pontevedra	Ata 20000	12 458,1	50,9	289,5	32,3	23,9
	20 001 a 50 000	25 993,7	42,3	645,9	27,7	31,7
	Máis de 50 000	177 564,0	113,7	1682,1	378,5	

* Datos de poboación: número de habitantes de cada concello

** Datos de superficie: quilómetros cadrados

*** Datos de densidade de poboación: habitantes por quilómetro cadrado

A media de poboación da primeira das categorías é de 12 458,1 habitantes. Tan só existen neste caso catro concellos que teñan unha poboación inferior aos 10 000 habitantes. A superficie media é de 50,9 km², e a densidade de 289,5 habitantes/km². Neste caso existe un total de catro municipios por riba dos 400 habitantes/km² e ningún por debaixo dos 100 habitantes/km². O índice de actividade económica medio é de 32,3, aínda que se aprecia unha grande heteroxeneidade interna (co Porriño, cun índice de actividade económica cun valor de 200, maior incluso que o de Pontevedra, e Baiona ou Soutomaior, cun índice de 6). Respecto ao índice de actividade industrial, sitúase no 23,9, sendo a homoxeneidade dentro do grupo maior que para os datos do índice de actividade económica.

A segunda das categorías, cunha poboación de entre 20 001 e 50 000 habitantes, ten unha poboación media de 25 993,7 habitantes, con datos bastante similares en todos os casos (entre os case 24 000 habitantes de mínimo e os 29 000 de máximo). Destaca un grande incremento na densidade de poboación respecto aos concellos de menos de 20 000 habitantes, que aumenta máis do dobre e alcanza unha media de 645,9 habitantes/km². A homoxeneidade entre os concellos que se agrupan nesta categoría móstrase en todas as variables analizadas ata o momento (poboación, superficie e densidade), e en menor medida nos índices de actividade económica e industrial.

O último dos grupos contén dous casos moi diferentes entre si. Por unha parte está Vigo, a cidade máis poboada de toda Galicia, por riba dos 2500 habitantes/km²; pola outra, Pontevedra, que non alcanza os 700 habitantes/km². Os índices de actividade económica e industrial de Vigo son tamén moi superiores aos de Pontevedra (os valores son de 622 para Vigo e 135 para Pontevedra, e de 728 e 170 respectivamente).

4.3.4. Análise da prestación, xestión e execución dos servizos.

4.3.4.1. Introducción

A continuación imos analizar como son a prestación, a xestión e a execución dos servizos nos municipios estudados. O traballo estrutúrase como explicamos a seguir.

Dentro da segunda parte –a análise dos servizos–, estudamos en primeiro lugar o cumprimento dos servizos obrigatorios para todos os concellos, que son: iluminación pública, cemiterio, abastecemento de auga potable, limpeza viaria, rede de sumidoiros, recollida selectiva de lixo e acceso aos núcle-

os de poboación, pavimentación e conservación das vías públicas, e control de alimentos e bebidas⁸⁵ en todo o que non sexa competencia doutras administracións. En segundo lugar estudamos os servizos obrigatorios para concellos de máis de 5000 habitantes, é dicir, parque público, biblioteca, mercado e tratamento de residuos sólidos urbanos. En terceiro lugar, os servizos obrigatorios para municipios con máis de 20 000 residentes: protección civil, servizos sociais⁸⁶ (centros da terceira idade, atención á muller, gardería, infancia, atención a drogodependentes, atención a persoas desfavorecidas e axuda a domicilio), servizo de extinción de incendios e instalacións deportivas⁸⁷ (pistas de atletismo, escolas de deportes náuticos, campos de fútbol, pavillóns e piscina). En cuarto e último lugar, os obrigatorios para concellos de máis de 50 000 habitantes: transporte urbano de viaxeiros e protección do ambiente.

O terceiro punto indaga sobre o **cumprimento das competencias** que conforme a lei os concellos estudados asumen, tamén segundo tramo de poboación: a función concreta de policía local dentro da competencia de seguridade en lugares públicos, medidas de ordenamento do tráfico de vehículos e persoas na vía urbana⁸⁸ (aparcadoiros públicos, zonas de estacionamento limitado, servizo de guindastre, zonas peonís e limitación de acceso ao núcleo urbano), existencia de planeamento xeral, promoción de vivenda social nos últimos 10 anos, mercados, feiras profesionais, oficina de defensa de consumidores e usuarios, programas destinados á saúde pública, medidas complementarias de atención e promoción social, programas destinados á muller, á infancia e á mocidade, participación na formación de activos e desempregados⁸⁹ (cursos do Plan FIP, cursos para traballadores en activo, plans experimentais de emprego, obradoiros de emprego, escolas-obradoiro, accións experimentais, xornadas de fomento da empregabilidade e calquera outro tipo de medidas), instalacións de lecer⁹⁰ (casas de xuventude, oficinas de turismo, ludotecas, centros de uso da internet, e outro tipo de instalacións), protección e promoción do patrimonio histórico-artístico, existencia de depuradora de augas residuais e existencia de depuradoras de augas pluviais.

Na cuarta parte lévase adiante unha análise do **tipo de xestión** que se realiza nunha serie de servizos, tamén segundo tramo de poboación. En concreto os servizos son: iluminación pública, cemiterio municipal, abastecemento de auga potable, limpeza viaria, rede de sumidoiros, recollida selectiva, tratamento de residuos sólidos urbanos e as instalacións deportivas que estudamos no presente documento.

No quinto punto analizamos a maneira como se leva adiante a **execución** dos seguintes servizos: iluminación pública, recollida selectiva do lixo, tratamento de residuos sólidos urbanos, extinción de incendios e transporte urbano.

85 Este servizo estúdase no cuestionario formulado aos concellos na pregunta do cuestionario referente a programas de saúde pública.

86 A lei obriga os concellos de máis de 20 000 habitantes a prestar algún servizo social, pero non especifica a cales estarían obrigados, polo que para este estudo se escolleu unha serie de servizos para comprobar se se cumpría con algún deles.

87 De igual xeito que ocorría cos servizos sociais, a lei obriga aos municipios con máis de 20 000 residentes a dispoñer dalgún tipo de instalación deportiva, polo que decidimos consultar sobre a existencia dunhas instalacións deportivas que consideramos de interese para o cidadán.

88 A lei tampouco especifica qué medidas de ordenación do tráfico urbano poden asumir os concellos, polo que se decidiu indagar sobre aquelas materias cuxo desenvolvemento na asunción desta competencia adoita ser máis habitual.

89 Tampouco neste caso a lei especifica cales poden asumir os concellos.

90 O mesmo ocorre coas instalacións de lecer.

4.3.4.2. Prestación de servizos

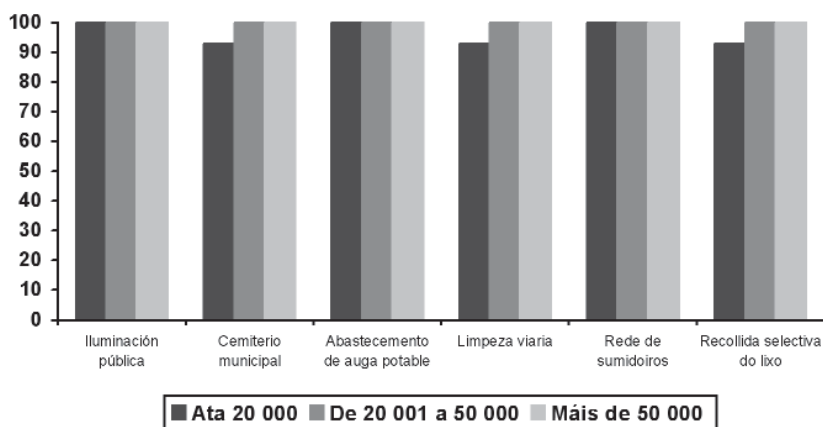
Neste punto ten lugar unha análise dos servizos considerando as obrigas que impón a lei segundo o tramo de poboación de que se trate.

Servizos obrigatorios para todos os concellos

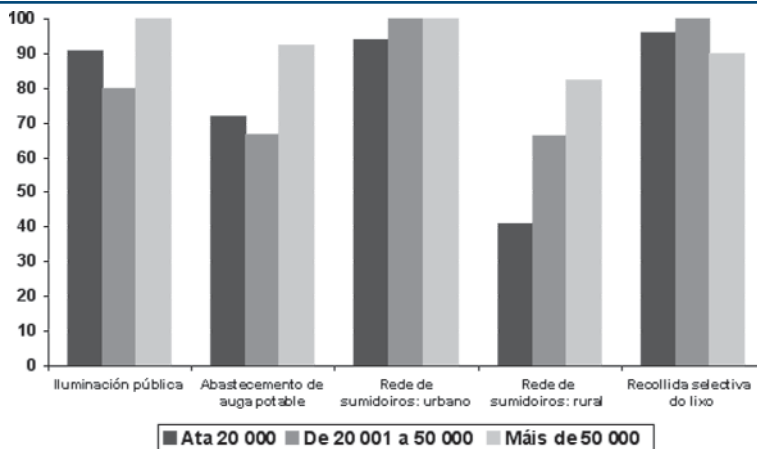
No caso dos servizos obrigatorios para todos os concellos, ademais da prestación do servizo, neste apartado tamén estudamos a súa cobertura xeográfica cando así o permite o tipo de servizo en concreto.

		Categorías de concellos			Total
		Ata 20 000	De 20 001 a 50 000	Máis de 50 000	
Iluminación pública	Prestación	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Cobertura	90,6	80,0	100,0	90,4
Cemiterio	Prestación	92,9%	100,0%	100,0%	94,7%
Abastecemento de auga potable	Prestación	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Cobertura	71,9	66,7	92,5	73,8
Limpeza viaria	Prestación	92,9%	100,0%	100,0%	94,7%
Rede de sumidoiros	Prestación	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Cobertura urbana	93,8	100,0	100,0	95,3
	Cobertura rural	40,9	66,3	82,5	49,8
Recollida selectiva do lixo	Prestación	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Cobertura	95,8	100,0	90,0	95,6

a) Prestación de servizos obrigatorios:



Todos os concellos cumpren todos os servizos sinalados con moi poucas excepcións, situadas nas categorías de menor poboación. En concreto, as excepcións danse nos seguintes servizos: cemiterio, limpeza viaria (estes dous servizos non son prestados por todos os entes) e recollida selectiva de lixo.

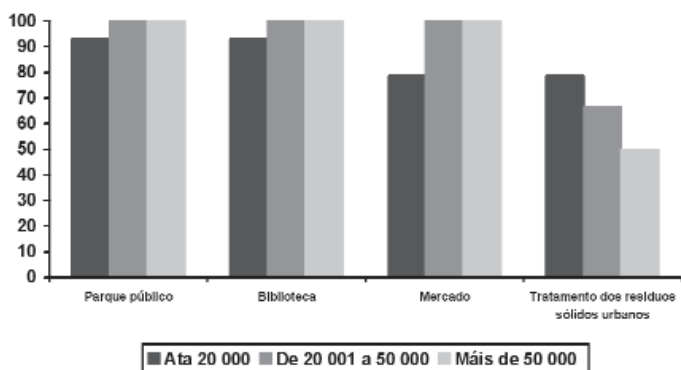


b) Cobertura xeográfica dos servizos obrigatorios:

A cobertura xeográfica da rede de sumidoiros nas áreas rurais é de novo o servizo con porcentaxes máis baixas de cobertura no territorio en todas as categorías de municipios. Tamén, de igual xeito, o segundo servizo cunha cobertura xeográfica menor é o abastecemento de auga potable. No resto de servizos a cobertura xeográfica en todas as categorías é superior ao 80%.

		Categorías de concellos			
		Ata 20000	De 20001	Máis de a 50000	Total 50000
Parque público	Prestación	92,9%	100,0%	100,0%	94,7%
	Cobertura	92,9%	100,0%	100,0%	94,7%
Biblioteca	Prestación	78,6%	100,0%	100,0%	84,2%
	Cobertura	78,6%	66,7%	50,0%	73,7%
Mercado	Prestación	78,6%	66,7%	50,0%	73,7%
	Cobertura	95,6	100,0	100,0	96,4
Tratamento de residuos sólidos urbanos	Prestación	78,6%	66,7%	50,0%	73,7%
	Cobertura	95,6	100,0	100,0	96,4

Servizos obrigatorios para os concellos de máis de 5000 habitantes



Prestación de servizos obrigatorios para concellos de máis de 5000 habitantes:

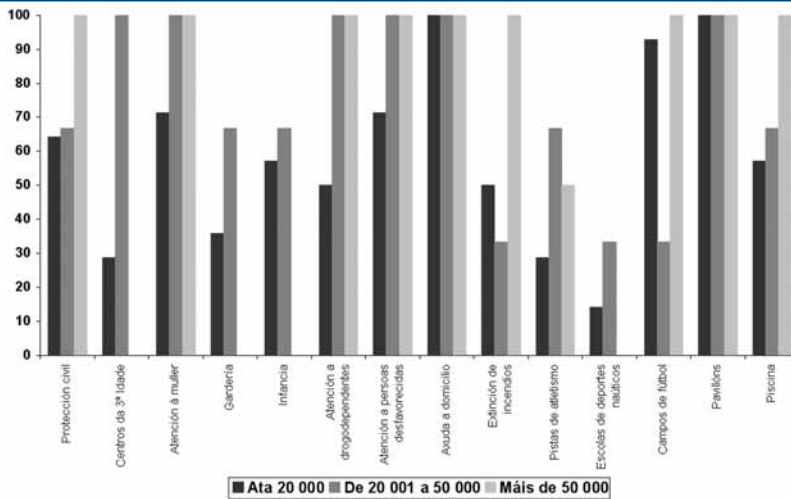
Na área de influencia de Vigo todos os concellos estarían obrigados a cumprir cos servizos, pois pasan dos 5000 habitantes. O servizo con menores porcentaxes de cumprimento é o tratamento dos residuos sólidos urbanos, para o que existen excepcións en todas as categorías de poboación. Nos outros servizos estudados as excepcións están sempre entre os concellos de menor número de residentes.

	Categorías de concellos			Total
	Ata 20000	De 20001 a 50000	Máis de 50000	
Protección civil	64,3%	66,7%	100,0%	68,4%
Servizos sociais:				
Centros da terceira idade	28,6%	100,0%	,0%	36,8%
Atención á muller	71,4%	100,0%	100,0%	78,9%
Gardería	35,7%	66,7%	,0%	36,8%
Infancia	57,1%	66,7%	,0%	52,6%
Atención a drogodependentes	50,0%	100,0%	100,0%	63,2%
Atención ás persoas desfavorecidas	71,4%	100,0%	100,0%	78,9%
Axuda a domicilio	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Concellos que dispoñen de todos os servizos sociais analizados⁹¹</i>	0	1	0	1
Servizo de extinción de incendios	50,0%	33,3%	100,0%	52,6%
Instalacións deportivas:				
Pistas de atletismo	28,6%	66,7%	50,0%	36,8%
Escolas de deportes náuticos	14,3%	33,3%	,0%	15,8%
Campos de fútbol	92,9%	33,3%	100,0%	84,2%
Pavillóns	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Piscina	57,1%	66,7%	100,0%	63,2%
<i>Concellos que dispoñen de todas as instalacións deportivas estudadas</i>	4	2	1	7
Número de concellos	14	3	2	19

91 Neste caso pareceunos máis informativo este dato que o dos concellos que dispoñen dalgunha das instalacións estudadas, xa que todos contan con algunha.

Servizos obrigatorios para os concellos de máis de 20 000 habitantes

Os servizos analizados a continuación son obrigatorios para entes cun número de residentes maior de 20000, polo que serían de prestación voluntaria para o resto de municipios. Poden distribuírse en catro grupos: servizo de protección civil, servizos sociais, extinción de incendios e instalacións deportivas⁹². As instalacións deportivas serán analizadas de xeito separado do resto de servizos.



Prestación de servizos obrigatorios para concellos de máis de 20 000 habitantes:

Nun primeiro achegamento aos datos, pode sinalarse que os tres servizos con maiores porcentaxes de cumprimento en todas as categorías de poboación son servizos sociais: axuda a domicilio, atención á muller e atención ás persoas desfavorecidas. Entre os que presentan porcentaxes máis baixas encontramos as escolas de deportes náuticos e os servizos sociais de infancia e gardería. Nesta área de influencia tan só existe un caso que dispoña de todos os servizos sociais estudados, situado na categoría de poboacións de entre 20 001 e 50 000 habitantes.

Existe un servizo que é prestado por todos os concellos de ata 20 000 residentes e cuxo cumprimento é voluntario: a axuda a domicilio. No resto dos servizos as porcentaxes de concellos que os cumpren sitúanse entre o 70% (atención á muller e atención ás persoas desfavorecidas) e o 30% (centros da terceira idade).

Na categoría de entre 20 001 e 50 000 habitantes, hai cinco servizos desempeñados por todos os concellos, que son todos servizos sociais: centros da terceira idade, atención á muller, atención a drogodependentes, atención ás persoas desfavorecidas e axuda a domicilio. A menor porcentaxe, que se sitúa no 30%, corresponde ao servizo de extinción de incendios.

Todos os concellos máis poboados prestan cinco dos servizos sociais estudados neste apartado: protección civil, atención á muller, atención a drogodependentes, atención ás persoas desfavorecidas e axuda a domicilio; destaca, xa que logo, que ningún dos municipios dispoña destes tres servizos sociais: centros da terceira idade, gardería e servizo de infancia.

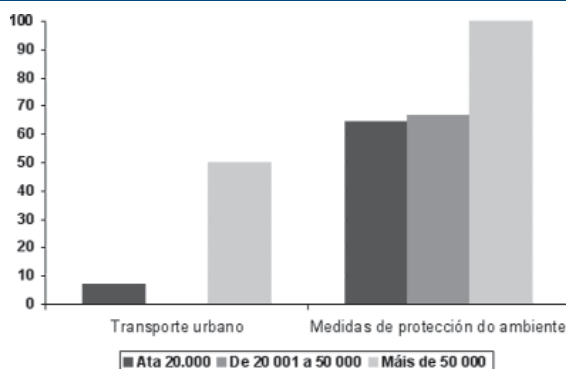
⁹² Como apuntabamos máis arriba, a lei obriga a que os concellos de máis de 20 000 residentes presten servizos sociais e contén con instalacións deportivas, pero non concreta cales.

En canto ás instalacións deportivas, convén subliñar que todos os concellos da área de influencia de Vigo contan con pavillón municipal. Entre os municipios de menos habitantes, a existencia de escolas de deportes náuticos sitúase no 10%. Entre os municipios de entre 20 001 e 50 000 habitantes, ademais de pavillóns, hai dúas instalacións que ofrecen un 30% de municipios da categoría (escolas de deportes náuticos e campos de fútbol) e dúas das que dispoñen o 60% (piscina e pistas de atletismo). Entre os máis habitados, ademais de pavillóns, hai outras dúas instalacións coas que contan todos (campos de fútbol e piscinas), e ningún dos dous casos ten escolas de deportes náuticos.

Servizos obrigatorios para concellos de máis de 50 000 habitantes

		Categorías de concellos			Total
		Ata 20 000	De 20 001 a 50 000	Máis de 50 000	
Transporte urbano	Prestación	7,1%	,0%	50,0%	10,5%
	Medidas de protección do ambiente	64,3%	66,7%	100,0%	68,4%

a) Prestación de servizos obrigatorios para concellos de máis de 50 000 habitantes:



Só cabe destacar que existe un concello de máis de 50 000 habitantes que non dispón de transporte urbano.

	Categorías de concellos			Total
	Ata 20 000	De 20 001 a 50 000	Máis de 50 000	
Seguridade nos lugares públicos: policía local	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Medidas de ordenación do tráfico nas vías urbanas:				
Aparcadoiros públicos	42,9%	33,3%	100,0%	47,4%
Zonas de estacionamento limitado	21,4%	33,3%	50,0%	26,3%
Servizo de guindastre	42,9%	66,7%	100,0%	52,6%
Zonas peonís	42,9%	66,7%	100,0%	52,6%

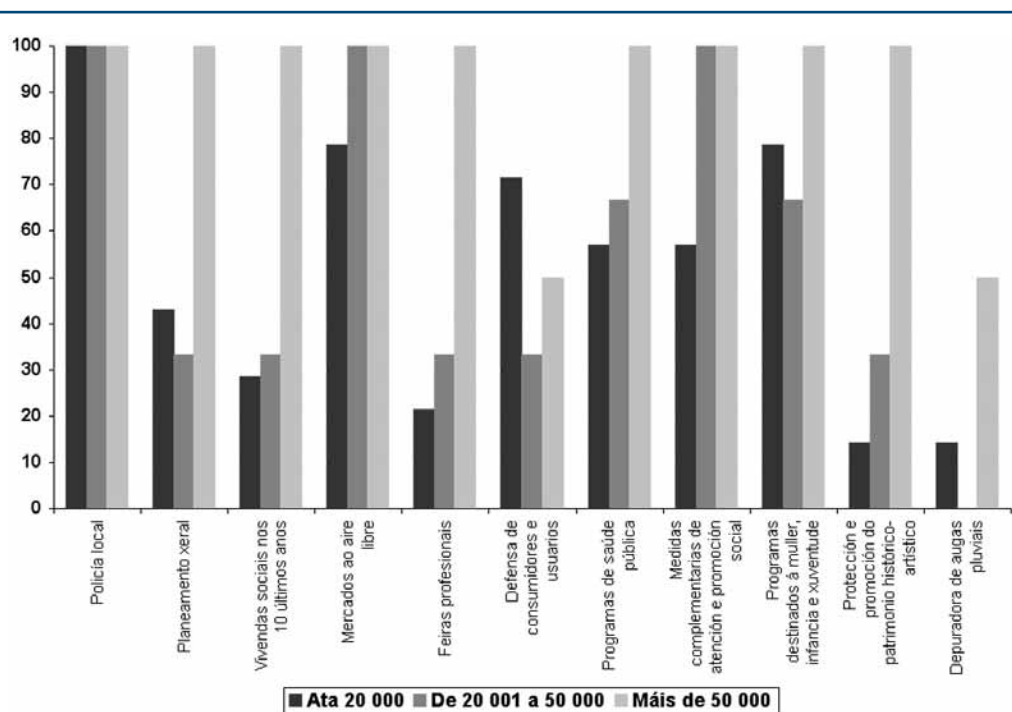
Limitación do acceso ao casco urbano	21,4%	66,7%	100,0%	36,8%
CONCELLOS CON TODAS AS MEDIDAS	3	0	0	3
Planeamento xeral	42,9%	33,3%	100,0%	47,4%
Vivendas sociais nos dez últimos anos	28,6%	33,3%	100,0%	36,8%
Mercados	78,6%	100,0%	100,0%	84,2%
Feiras profesionais	21,4%	33,3%	100,0%	31,6%
Defensa dos consumidores e usuarios	71,4%	33,3%	50,0%	63,2%
Programas de saúde pública	57,1%	66,7%	100,0%	63,2%
Medidas complementarias de atención e promoción social	57,1%	100,0%	100,0%	68,4%
Programas destinados á muller, á infancia e á mocidade	78,6%	66,7%	100,0%	78,9%
Participación na formación de persoas activas e desempregadas:				
Plan FIP	78,6%	66,7%	100,0%	78,9%
Formación de traballadores en activo	50,0%	33,3%	50,0%	47,4%
Plans experimentais de emprego	28,6%	33,3%	50,0%	31,6%
Obradoiros de emprego	71,4%	66,7%	100,0%	73,7%
Escolas-obradoiro	42,9%	66,7%	100,0%	52,6%
Accións experimentais	21,4%	33,3%	100,0%	31,6%
Fomento da empregabilidade	21,4%	66,7%	50,0%	31,6%
Outras	,0%	,0%	50,0%	5,3%
CONCELLOS CON TODAS AS MEDIDAS	1	0	0	1

Categorías de concellos

	Ata 20 000	De 20 001 a 50 000	Máis de 50 000	Total
Instalacións de lecer:				
Casas da xuventude	21,4%	33,3%	50,0%	26,3%
Oficinas de turismo	78,6%	100,0%	50,0%	78,9%
Ludotecas	21,4%	33,3%	,0%	21,1%
Centros de uso da internet	57,1%	33,3%	,0%	47,4%
Outras	21,4%	33,3%	,0%	21,1%
concellos con todas as instalacións	0	0	0	0
Protección e promoción do patrimonio histórico-artístico: plans especiais de protección	14,3%	11	5	2
Depuradora de augas residuais	85,7%	66,7%	100,0%	84,2%
Depuradora de augas pluviais	14,3%	,0%	50,0%	15,8%
NÚMERO TOTAL DE CONCELLOS	14	3	2	19

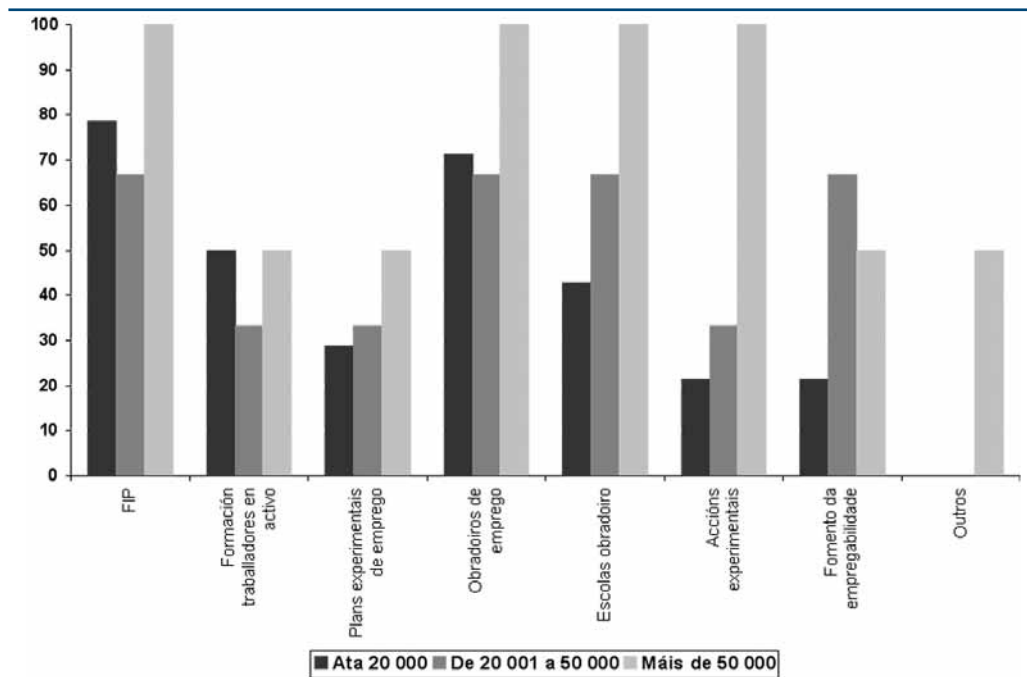
4.3.4.3. Asunción de competencias

a) Competencias I:



Todos os municipios analizados contan con policía local. Dez das doce anteriores medidas son cumpridas polos dous concellos de máis de 50000 habitantes (todas menos a oficina de defensa dos consumidores e usuarios, que só é asumida nun dos dous casos). Na categoría de concellos entre 20001 e 50000 habitantes apenas hai tres competencias asumidas por todos os entes (seguridade nos lugares públicos a través da policía local, mercados e medidas complementarias de atención e promoción social).

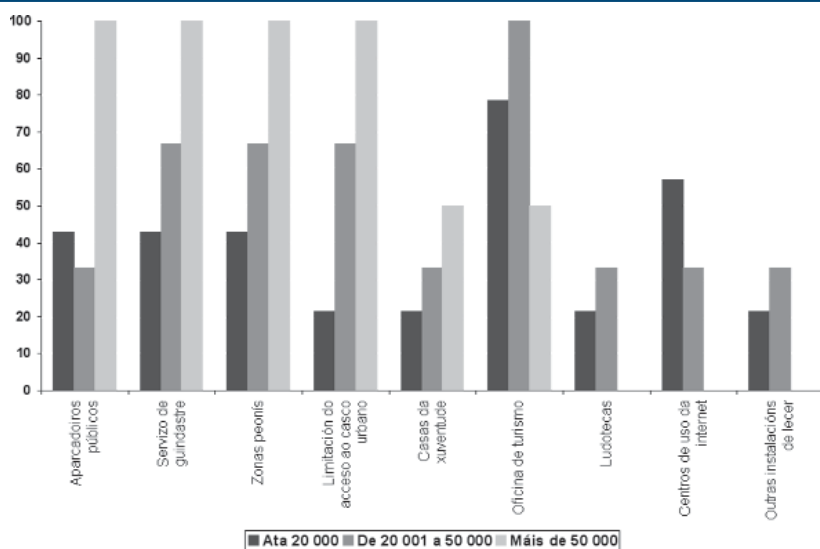
b) Competencias II: competencias relativas á participación na formación de persoas activas e des-empregadas:



Cabe destacar na primeira categoría que os plans FIP comparten cos obradoiros de emprego porcentaxes moi similares no desenvolvemento da competencia. Os municipios de máis de 50 000 residentes desta área son os que en maior proporción contan con medidas de formación de persoas activas e desempregadas, e catro delas son desenvolvidas polos dous entes deste grupo (plans FIP, obradoiros de emprego, escolas obradoiro e accións experimentais), mentres que o resto de medidas son desenvolvidas só por un deles.

En canto ás outras dúas categorías de concellos, os dous grupos sitúanse arredor do 70% en dúas das medidas (plans FIP e obradoiros de emprego), arredor do 30% en tres (formación de traballadores en activo, plans experimentais e accións formativas), mentres que non hai municipios de menos de 50 000 habitantes que asuman outro tipo de medidas de formación. As diferenzas máis grandes entre os dous grupos de concellos está nas escolas obradoiro e as accións de fomento da empregabilidade, pois as porcentaxes son máis altas na categoría intermedia que na de menos poboación.

c.) Competencias III: competencias relativas ás medidas de ordenación do tráfico e ás instalacións de lecer:



Dos datos presentados na táboa podemos resaltar que na área de influencia de Vigo só tres concellos dispoñen de todas as medidas de ordenación do tráfico de vehículos e persoas nas vías urbanas, e que todos pertencen á categoría de menos poboación. En canto ás instalacións de lecer, non existe ningún caso na área de Vigo que conte con todas elas.

Se nos fixamos no gráfico, só dous concellos de menos de 20 000 habitantes contan con porcentaxes de cumprimento dalgunha das medidas estudadas (oficina de turismo e instalacións de uso da internet) superiores ao 40%. Nos municipios de entre 20 001 e 50 000 habitantes todos contan con oficina de turismo, o 60% con tres medidas de ordenación do tráfico de vehículos e persoas nas vías urbanas (servizo de guindastre, zonas peonís e limitación do acceso ao casco urbano) e o 30% co resto das medidas. Finalmente, entre os concellos de máis habitantes podemos observar que existe unha diferenza notable entre as medidas de ordenación do tráfico de vehículos e persoas nas vías urbanas, exercidas polos dous en todos os casos —coa única excepción das zonas de estacionamento limitado, exercida só por un deles— e as instalacións de lecer, xa que só dúas son asumidas por un dos concellos (casas da xuventude e oficina de turismo); as outras tres non as ofrece ningún.

4.3.4.4. Xestión de servizos⁹³

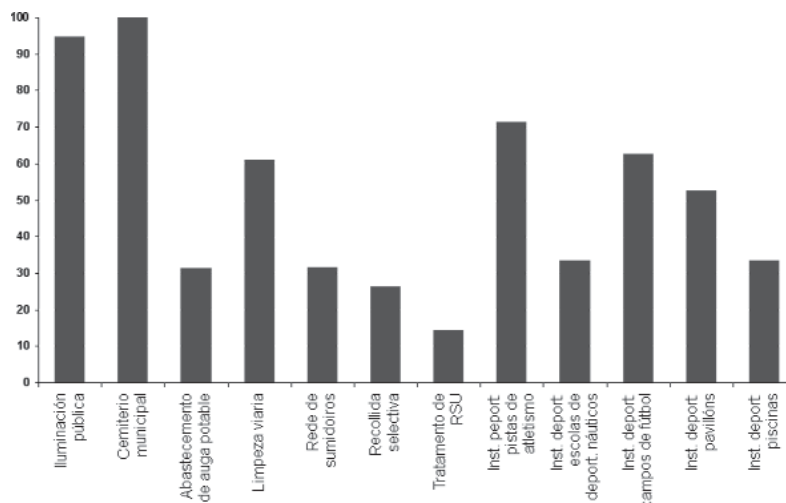
Neste punto estudaremos o tipo de xestión que predomina nos concellos analizados. Como a xestión directa é máis habitual que a indirecta, as porcentaxes da táboa e os gráficos están baseados na puntuación da xestión directa, con vistas a que non se produza a redundancia de presentar tamén os resultados da xestión indirecta (xa que en todos os casos a suma das dúas sería 100, pois sempre se opta por unha opción ou pola outra).

⁹³ Para comprender mellor este, recoméndase comprobar os datos no IV apartado do presente traballo, onde se realiza unha análise servizo a servizo e competencia a competencia, pois nalgún caso, sobre todo na categoría de concellos de máis de 50 000 habitantes (que só conta con dous concellos), a lectura dos datos pode levar a erro, xa que a ausencia de xestión directa dun servizo pode indicar tanto a súa xestión indirecta como a propia ausencia do servizo.

Para analizar os datos, primeiro presentamos unha táboa coas porcentaxes da xestión directa dos servizos analizados neste punto (iluminación pública, cemiterio municipal, abastecemento de auga potable, limpeza viaria, rede de sumidoiros, recollida selectiva de lixo, tratamento de residuos sólidos urbanos e instalacións deportivas). A continuación, amosamos gráficos sen discriminar por categorías de concellos e, finalmente, gráficos discriminando entre categorías de municipios.

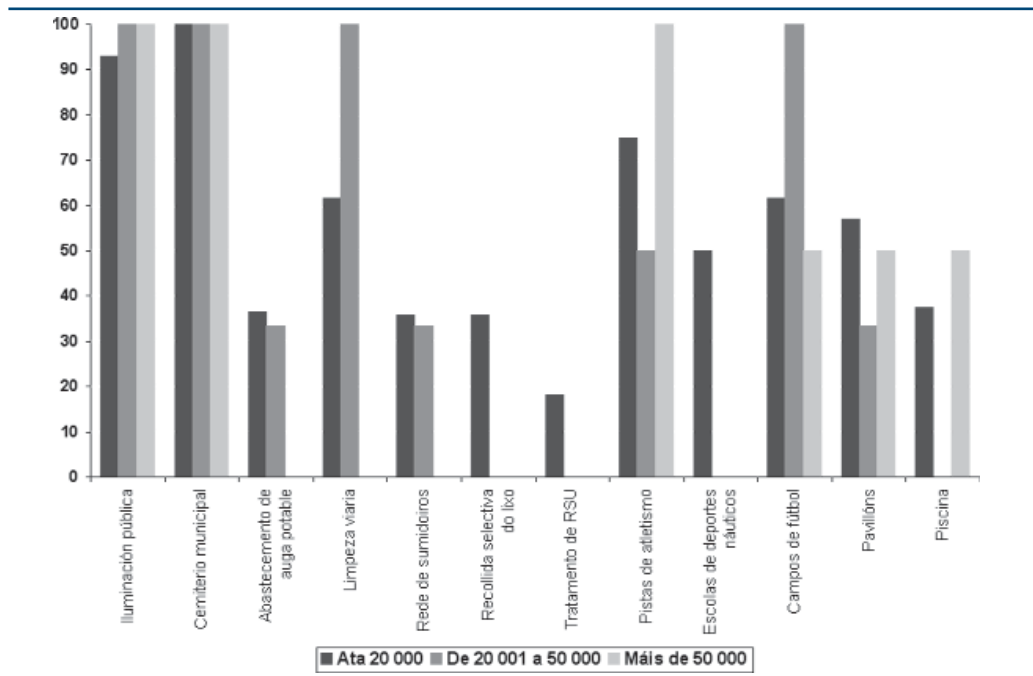
	Categorías de concellos			Total
	Ata 20000	De 20001 a 50000	Máis de 50000	
Iluminación pública	92,9%	100,0%	100,0%	94,7%
Cemiterio municipal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Abastecemento de auga potable	36,4%	33,3%	,0%	31,3%
Limpeza viaria	61,5%	100,0%	,0%	61,1%
Rede de sumidoiros	35,7%	33,3%	,0%	31,6%
Recollida selectiva	35,7%	,0%	,0%	26,3%
Tratamento de RSU	18,2%	,0%	,0%	14,3%
Instalacións deportivas:				
Pistas de atletismo	75,0%	50,0%	100,0%	71,4%
Escolas de deportes náuticos	50,0%	,0%	,0%	33,3%
Campos de fútbol	61,5%	100,0%	50,0%	62,5%
Pavillóns	57,1%	33,3%	50,0%	52,6%
Piscina	37,5%	,0%	50,0%	33,3%

a) Xestión directa dos servizos:



Nos concellos analizados hai dous servizos xestionados directamente por máis do 90% dos casos (iluminación pública e cemiterios municipais) e outros tres polo 60% ou máis (limpeza viaria, pistas de atletismo e campos de fútbol). O servizo con porcentaxes máis baixas de concellos que optan pola xestión directa é o tratamento de residuos sólidos urbanos, que se sitúa no 14%.

b) Xestión directa dos servizos por grupo de poboación:



Dentro dos concellos de menor número de habitantes, a iluminación pública e o cemiterio municipal dispoñen de porcentaxes de xestión directa superiores ao 90%. Entre os municipios de entre 20 001 e 50 000 habitantes hai catro servizos xestionados directamente por todos os entes (iluminación pública, cemiterio, limpeza viaria e campos de fútbol) e outros catro servizos nos cales ningún concello opta por este tipo de xestión (abastecemento de auga potable, recollida selectiva do lixo, tratamento de residuos sólidos urbanos e piscinas municipais). Entre os municipios máis poboados, ademais da iluminación pública e o cemiterio municipal, as pistas de atletismo son xestionadas directamente nos dous casos que temos neste grupo, mentres que o abastecemento de auga potable, a recollida selectiva, o tratamento de residuos e as escolas de deportes náuticos non o son por ningún dos dous concellos.

4.3.4.5. Exercicio dos servizos

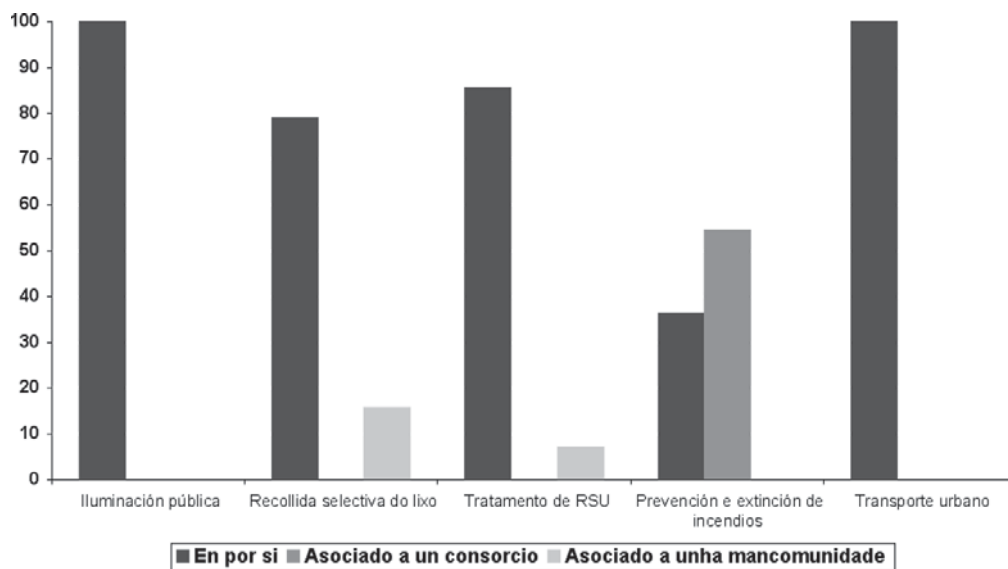
A continuación levarase a cabo unha análise do exercicio de cinco servizos: iluminación pública, recollida selectiva do lixo, tratamento de residuos sólidos urbanos, extinción de incendios e transporte urbano colectivo de viaxeiros. As porcentaxes que se presentan na seguinte táboa non contemplan os "non sabe" nin os "non contesta", razón pola cal a suma en ocasións non é igual a 100.

Con este fin, preséntase primeiro unha táboa cos resultados detallados, en segundo lugar un gráfico da área e categoría poboacional con todos os tipos de xestión (en por si, asociado a un consorcio e asociado a unha mancomunidade) e, finalmente, un gráfico para a área e categoría de poboación que representa as porcentaxes daqueles que xestionan en por si os servizos.

		Categorías de concellos			Total
		Ata 20000	De 20001 a 50000	Máis de 50000	
Iluminación pública	En por si	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Asociado a un consorcio	,0%	,0%	,0%	,0%
	Asociado a unha mancomunidade	,0%	,0%	,0%	,0%
Recollida selectiva do lixo	En por si	85,7%	33,3%	100,0%	78,9%
	Asociado a un consorcio	,0%	,0%	,0%	,0%
	Asociado a unha mancomunidade	14,3%	33,3%	,0%	15,8%
Tratamento de RSU	En por si	81,8%	100,0%	100,0%	85,7%
	Asociado a un consorcio	,0%	,0%	,0%	,0%
	Asociado a unha mancomunidade	9,1%	,0%	,0%	7,1%
Extinción de incendios	En por si	28,6%	,0%	100,0%	36,4%
	Asociado a un consorcio	71,4%	50,0%	,0%	54,5%
	Asociado a unha mancomunidade	,0%	,0%	,0%	,0%
Transporte urbano	En por si	100,0%	,0%	100,0%	100,0%
	Asociado a un consorcio	,0%	,0%	,0%	,0%
	Asociado a unha mancomunidade	,0%	,0%	,0%	,0%

Se obviamos a distinción entre categorías de municipios, convén destacar que as porcentaxes máis altas están concentradas na execución dos servizos en por si.

a.) Exercicio da actividade:



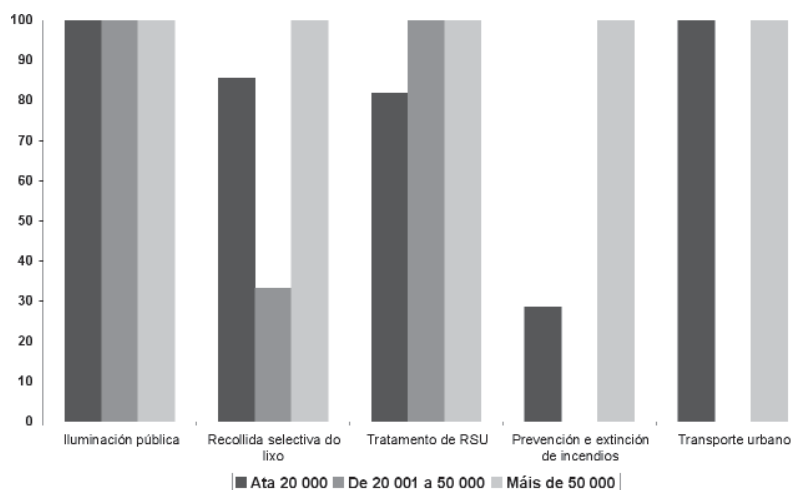
Na área de influencia viguesa, aparecen os tres tipos de prestación: polos propios concellos, en consorcio ou a través dunha mancomunidade, aínda que a primacía da prestación polos propios entes é moito máis destacada. É necesario subliñar que na extinción de incendios a porcentaxe de concellos que exercen a actividade mancomunados é superior á dos que a exercen eles mesmos. Deixando de lado a extinción de incendios, o resto dos servizos ten unha porcentaxe de casos que optan pola xestión directa por riba do 79%.

Fronte ao exercicio en por si, e como se observa na táboa, apenas un servizo é prestado a través dun consorcio, a extinción de incendios. O 71% dos entes menores de 20000 habitantes e a metade dos que teñen entre 20001 e 50000 residentes levan adiante o servizo de extinción de incendios a través dun consorcio. Ningún dos municipios máis habitados opta por esta modalidade en ningún dos servizos referidos.

En canto ao exercicio da actividade a través dunha mancomunidade, como xa se indicou, tan só atopamos algún concello que escolla esta opción á hora de prestar algún servizo. Trátase de concellos de menos de 50000 habitantes, xa que de novo ningún dos municipios máis grandes escolle esta fórmula de asociación no exercicio das competencias. A fórmula mancomunada concéntranse en dous servizos: por unha banda, canto á recollida selectiva do lixo, o 14% dos entes de ata 20000 residentes e o 33% dos municipios de entre 20001 e 50000 habitantes optan por esta xestión; pola outra, no tratamento de residuos sólidos urbanos só existe algún caso dentro da categoría de menor poboación que elixa unha xestión mancomunada, que representa o 9% dos concellos da categoría.

Pódese concluír que na área de influencia de Vigo é máis habitual a xestión realizada polos propios entes municipais que nalgunha das fórmulas de cooperación que contempla a lei: consorcio e mancomunidade.

b) Exercicio do servizo en por si.



Ademais da iluminación pública, as porcentaxes máis altas de exercicio polos propios concellos tamén as atopamos no tratamento de residuos sólidos urbanos (as únicas excepcións aparecen entre os municipios menos habitados). Dentro dos municipios de menos de 20000 habitantes, a xestión dos servizos realizada polos propios entes é o modo máis habitual e, exceptuando a extinción de incendios, no resto dos servizos a porcentaxe non descende do 80%. Entre os municipios de entre 20001 e 50000 habitantes non se xestiona directamente nin a extinción de incendios nin o transporte urbano. Todos os concellos de máis de 50000 habitantes xestionan en por si todos os servizos.

4.3.5. Análise dos servizos municipais.

Nesta parte do traballo realizaremos unha análise polo miúdo dos distintos servizos e competencias dos concellos da área de influencia de Vigo, diferenciando entre categorías de municipios. En primeiro lugar, estudaremos aqueles servizos obrigatorios para todos os concellos; en segundo lugar, os obrigatorios para os maiores de 5000 residentes; a continuación analizaremos os servizos obrigatorios para os de máis de 20 000 habitantes; en cuarto lugar os obrigatorios para os maiores de 50 000 habitantes e, finalmente, as competencias que a lei lles permite asumir aos concellos.

Servizos obrigatorios para todos os concellos

ILUMINACIÓN PÚBLICA

1. Prestación do servizo

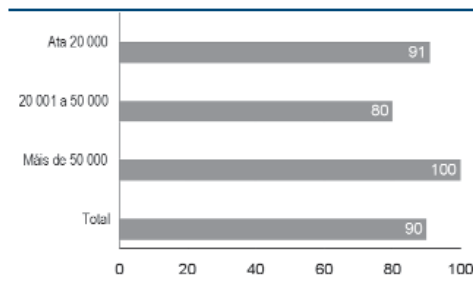
Todos os concellos analizados prestan o servizo de iluminación pública, en todos os grupos de poboación estudados.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	100%	14
	Non	0%	0
20 001 a 50 000	Si	100%	3
	Non	0%	0
Máis de 50 000	Si	100%	2
	Non	0%	0
Total	Si	100%	19
	Non	0%	0

2. Cobertura xeográfica

Este servizo obrigatorio ten unha cobertura xeográfica moi ampla en todos os entes locais. A media da cobertura do sistema de iluminación pública é superior ao 80% en todos os grupos de poboación analizados. Nos municipios de máis de 50 000 habitantes, a cobertura é total

	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	9	90,6	100	75
20 001 a 50 000	2	80,0	95	65
Máis de 50 000	2	100,0	100	100
Total	13	90,4	100	65



3. Exercicio da actividade de iluminación pública

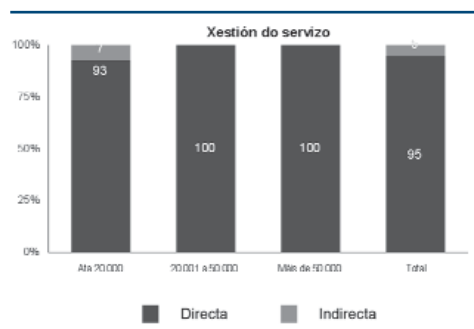
En canto ao exercicio desta actividade, todos os concellos exercen este servizo básico en por si, en ningún caso xunto con outros municipios a través dun consorcio ou dunha mancomunidade.

	En por si		Asociado a un consorcio	Asociado a unha mancomunidade
	%	n	n	n
Ata 20 000	100,0%	11	0	0
20 001 a 50 000	100,0%	5	0	0
Máis de 50 000	100,0%	2	0	0
Total	100,0%	18	0	0

4. Xestión

Respecto á xestión da iluminación pública, a maioría dos concellos opta pola xestión directa. A media dos concellos estudados da área de influencia de Vigo que xestionan directamente este servizo sitúase por riba do 93%.

	Directa		Indirecta	
	%	n	%	n
Ata 20 000	92,9%	13	7,1%	1
20 001 a 50 000	100%	3	0,0%	0
Máis de 50 000	100%	2	0,0%	0
Total	94,7%	18	5,3%	1



CEMITERIOS MUNICIPAIS

1. Prestación do servizo

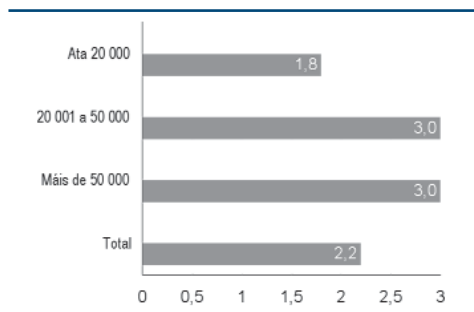
En canto á existencia ou ausencia de cemiterio municipal, debe salientarse que todos os concellos de máis de 50 000 habitantes prestan este servizo. As porcentaxes de concellos en todas as categorías de poboación que dispoñen de cemiterio municipal son superiores ao 90%.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	92,9%	13
	Non	7,1%	1
20 001 a 50 000	Si	100,0%	3
	Non	0,0%	0
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	94,7%	18
	Non	5,3%	1

2. Número de cemiterios

Os concellos con menos poboación son os que teñen un menor número de cemiterios por termo medio (1,8 de media). En núcleos máis grandes de poboación a media de cemiterios municipais tamén aumenta, chegando a 3 nos grupos de entre 20 001 e 50 000 habitantes e de máis de 50 000.

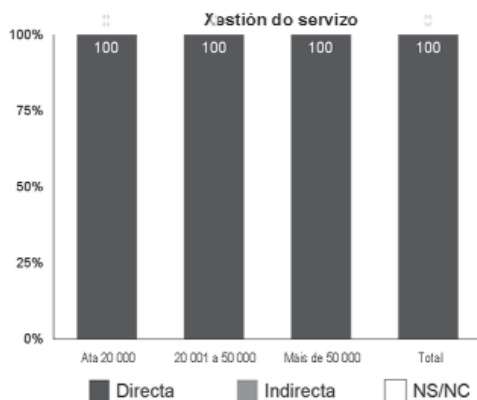
	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	11	1,8	4	1
20 001 a 50 000	3	3,0	5	1
Máis de 50 000	2	3,0	5	1
Total	16	2,2	5	1



3. Xestión

O máis destacable na xestión é o feito de que na área de Vigo todos os concellos realizan directamente o servizo.

	Directa		Indirecta		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n
Ata 20 000	100	13	0	0	0	0
20 001 a 50 000	100	3	0	0	0	0
Máis de 50 000	100	2	0	0	0	0
Total	100	18	0	0	0	0



ABASTECIMIENTO DE AUGA POTABLE

1. Prestación do servizo

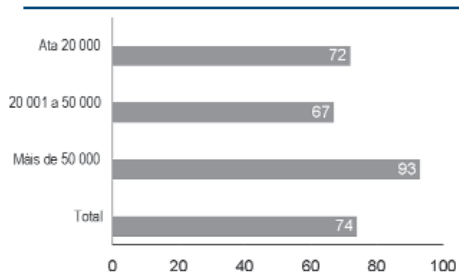
Todos os municipios estudados dispoñen de servizo de abastecemento de auga potable.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	100,0%	14
	Non	0,0%	0
20 001 a 50 000	Si	100,0%	3
	Non	0,0%	0
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	100,0%	19
	Non	0,0%	0

2. Porcentaxe do abastecemento de auga potable que pertence á rede pública

A porcentaxe da rede de abastecemento de auga potable que é de titularidade pública sitúase por riba do 70%. A media para a área de Vigo é do 74%. Os concellos máis grandes dos estudados, municipios de carácter urbano, son bastante diferentes entre si, pois mentres que un deles conta co 100%, o outro alcanza o 85% de abastecemento de auga pertencente á rede pública.

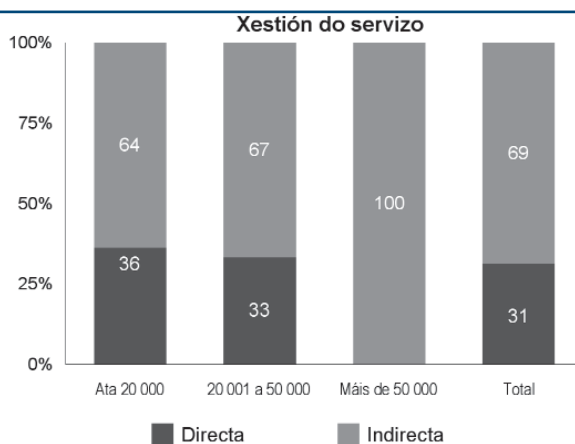
		Media	Máx.	Min.
Ata 20 000	8	71,9	100	
20 001 a 50 000	3	66,7	70	65
Máis de 50 000	2	92,5	100	85
Total	13	73,8	100	50



3. Xestión

A xestión do servizo de abastecemento de auga potable realízase fundamentalmente de forma indirecta. Nos concellos da área de influencia de Vigo todos os municipios de máis de 50 000 habitantes xestionan de xeito indirecto o servizo, mentres que hai cinco casos de xestión directa, catro entre os concellos de menos de 20 000 residentes e un entre os de 20 001 e 50 000.

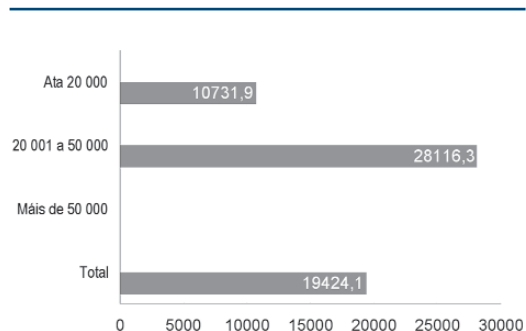
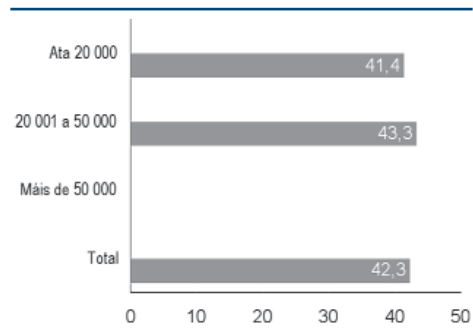
	Directa		Indirecta	
	%	n	%	n
Ata 20 000	36,4%	4	63,6%	7
20 001 a 50 000	33,3%	1	66,7%	2
Máis de 50 000	0,0%	0	100,0%	2
Total	31,3%	5	68,8%	11



INVERTIMENTO ANUAL EN PAVIMENTACIÓN E CONSERVACIÓN DE VÍAS PÚBLICAS

Respecto ao investimento en pavimentación e conservación de vías públicas, convén sinalar a ausencia de resposta en concellos de máis de 50 000 habitantes. Nunha análise polo miúdo hai que salientar que, ao pasarmos da categoría de menos de 20 000 habitantes á inmediatamente superior, incrementase o gasto medio por km². Prodúcese un aumento de 17 384,4 euros, un 162% máis. Se temos en conta o gasto medio por habitante ao pasarmos da categoría inferior á superior, ten lugar un descenso de 1,9 euros no gasto per capita.

	n	Media	Máximo	Mínimo	Gasto medio por habitante	Gasto medio por km ²
Ata 20 000	8	512 489	1 500 000	50 000	43,3	10 731,9 †
20 001 a 50 000	2	1 032 500	2 000 000	65 000	41,4	28 116,3
Máis de 50 000	0	.	.	.	.	.
Total	10	616 491	2 000 000	50 000	42,3	19 424,1



LIMPEZA VIARIA

1. Prestación do servizo

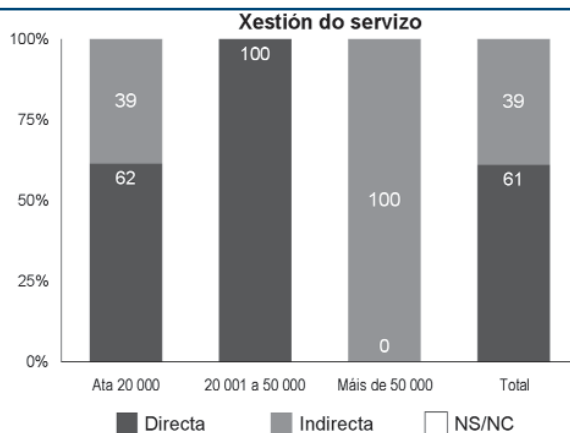
Todos os concellos analizados prestan o servizo de limpeza viaria, salvo nun caso, concretamente na categoría de menos de 20 000 habitantes.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	92,9%	13
	Non	7,1%	1
20 001 a 50 000	Si	100,0%	3
	Non	0,0%	0
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	94,7%	18
	Non	5,3%	1

2. Xestión

A maioría de concellos xestiona de xeito directo a limpeza viaria: un 61%. As dúas principais cidades da área de influencia de Vigo xestionan indirectamente o servizo, mentres que todos os da categoría de 2001 a 50 000 o fan de xeito directo. Entre os entes de menor tamaño, 8 realizan a xestión de xeito directo fronte a 5 que o fan de xeito indirecto.

	Directa		Indirecta		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n
Ata 20 000	61,5%	8	38,5%	5	0,0%	0
20 001 a 50 000	100,0%	3	0,0%	0	0,0%	0
Máis de 50 000	0,0%	0	100,0%	2	0,0%	0
Total	61,1%	11	38,9%	7	0,0%	0



REDE DE SUMIDOIROS

1. Prestación do servizo

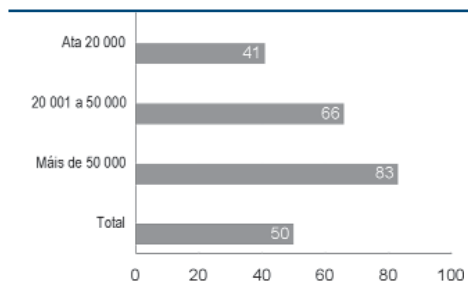
De novo este é un servizo obrigatorio que exercen todos os concellos analizados sen ningunha excepción.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	100,0%	14
	Non	0,0%	0
20 001 a 50 000	Si	100,0%	3
	Non	0,0%	0
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	100,0%	19
	Non	0,0%	0

2. Cobertura xeográfica: medio rural

Os municipios de máis habitantes teñen unha rede máis ampla de sumidoiros no medio rural que os de menos habitantes. A media pasa de case o 41% nos de menos habitantes ao 82% nos de máis poboación. Outro dato destacable é a existencia de casos que carecen por completo dunha de rede de sumidoiros no rural entre concellos de menor poboación.

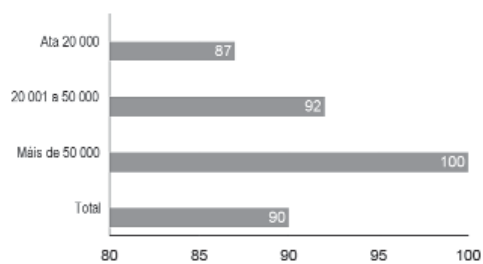
	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	11	40,9	90	0
20 001 a 50 000	2	66,3	85	48
Máis de 50 000	2	82,5	95	70
Total	15	49,8	95	0



3. Cobertura xeográfica: medio urbano

No medio urbano a rede de sumidoiros é máis extensa que no medio rural en todos os grupos de concellos, e en ningún caso a media descende do 87%. Do mesmo xeito que ocorría coa rede no rural, a medida que a categoría de poboación agrupa concellos máis poboados, a media da cobertura xeográfica aumenta. En concreto, nos núcleos de máis de 20 001 habitantes, a cobertura é total.

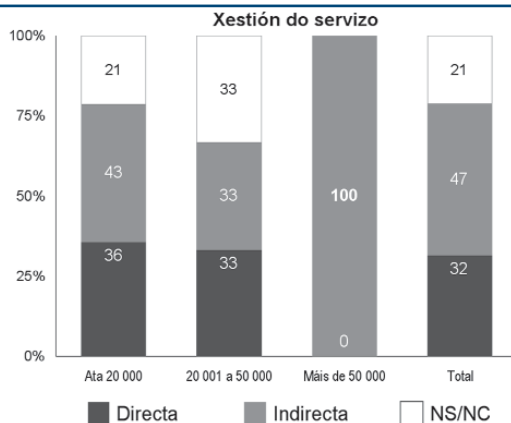
		Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	12	93,8	100	70
20 001 a 50 000	2	100,0	100	100
Máis de 50 000	2	100,0	100	100
Total	16	95,3	100	70



4. Xestión

De igual modo que acontecía co abastecemento de auga potable, son máis os concellos que xestionan de forma indirecta a rede de sumidoiros que os que o fan de xeito directo. A ausencia de resposta en catro dos casos pode estar condicionando a lectura dos datos, polo que hai que ser cautelosos na súa interpretación. Pódese dicir que é maior o número de casos en que o servizo é xestionado indirectamente (nove casos fronte a seis). Destaca que as dúas cidades estudadas administran de xeito indirecto o servizo, mentres que o número de casos de xestión directa e indirecta resulta moi parello nas outras categorías de municipios.

	Directa		Indirecta		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n
Ata 20 000	35,7%	5	42,9%	6	21,4%	3
20 001 a 50 000	33,3%	1	33,3%	1	33,3%	1
Máis de 50 000	0,0%	0	100,0%	2	0,0%	0
Total	31,6%	6	47,4%	9	21,1%	4



RECOLLIDA SELECTIVA DO LIXO

1. Prestación do servizo

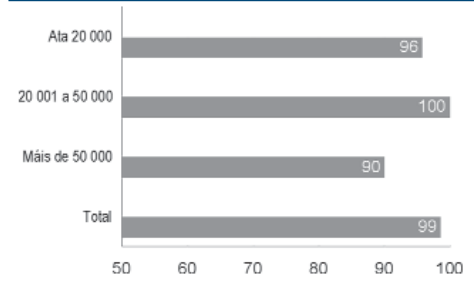
Todos os municipios estudados dispoñen de servizo de recollida selectiva do lixo.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	100,0%	14
	Non	0,0%	0
20 001 a 50 000	Si	100,0%	3
	Non	0,0%	0
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	100,0%	19
	Non	0,0%	0

2. Cobertura xeográfica

A cobertura xeográfica da recollida selectiva é moi ampla e non descende do 90% en ningunha das categorías de poboación. A categoría de municipios con mellor cobertura é a que agrupa os de entre 20 001 e 50 000 habitantes (todos dispoñen do 100%), mentres que un dos dous núcleos de maior poboación tan só dispón dun 80% de cobertura do servizo, o que fai baixar a media deste grupo ao 90%. Nos de 20 000 ou menos residentes existe algún caso cunha porcentaxe do 60%, aínda que a media dos 12 casos dos que temos datos supera o 95%.

	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	12	95,8	100	60
20 001 a 50 000	2	100,0	100	100
Máis de 50 000	2	90,0	100	80
Total	16	95,6	100	60



3. Exercicio da actividade

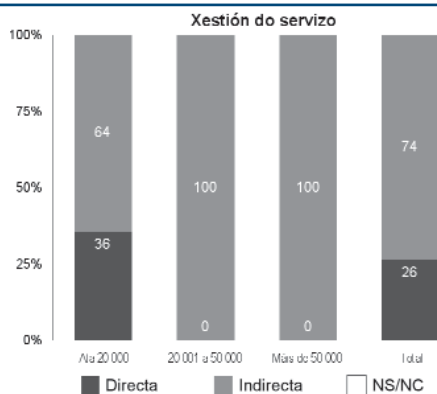
Todos os núcleos de máis de 50 000 habitantes executan o servizo eles. Hai tres casos que non realizan a actividade en por si e utilizan unha mancomunidade para tal fin, non existindo ningún consorcio para o exercicio deste servizo.

	En por si		Asociado a un consorcio		Asociado a unha mancomunidade		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Ata 20000	85,7%	12	0,0%	0	14,3%	2	0,0%	1
20001 a 50000	33,3%	1	0,0%	0	33,3%	1	33,3%	1
Máis de 50000	100,0%	2	0,0%	0	0,0%	0	0	0
Total	78,9%	15	0,0%	0	15,8%	3	5,3%	1

4. Xestión

Tamén na xestión da recollida selectiva do lixo a maioría dos concellos opta por unha xestión indirecta: case o 74% de media. Nas categorías de máis de 20 001 habitantes non existe ningún caso de xestión directa, mentres que hai 5 entre os concellos menos poboados.

	Directa		Indirecta		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n
Ata 20000	35,7%	5	64,3%	9	0,0%	0
20001 a 50000	0,0%	0	100,0%	3	0,0%	0
Máis de 50000	0,0%	0	100,0%	2	0,0%	0
Total	26,3%	5	73,7%	14	0,0%	0



4.1. Xestión indirecta

Da análise dos datos concluímos que a xestión da recollida selectiva do lixo é maioritariamente indirecta; existen, cando menos, dúas opcións⁹⁴: Ecoembes e Ecovidro. Destaca que ningún dos grandes municipios analizados emprega a opción de Ecoembes. Pola contra, si se acollen a este sistema integrado de xestión arredor do 56% dos municipios de ata 50 000 habitantes e o 67% da categoría intermedia.

Ecovidro é a alternativa elixida maioritariamente polos municipios na área de Vigo para a xestión deste residuo. Seis dos nove casos que empregan Ecovidro están tamén na categoría de municipios de menos habitantes. Un municipio de cada categoría superior non se acolle a Ecovidro.

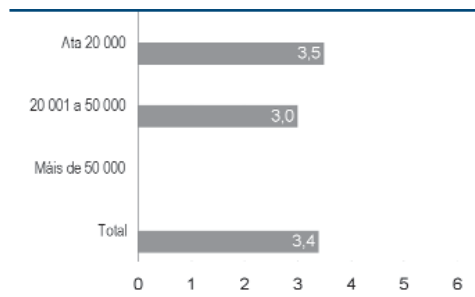
Ademais de Ecoembes e Ecovidro, en todos os grupos de municipios existen concellos que utilizan outros tipos de sistemas de xestión indirecta da recollida selectiva do lixo.

	ECOEMBES				ECOVIDRO				OUTROS			
	Si		Non		Si		Non		Si		Non	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Ata 20 000	55,6%	5	44,4%	4	66,7%	6	33,3%	3	42,9%	6	57,1%	8
20 001 a 50 000	66,7%	2	33,3%	1	66,7%	2	33,3%	1	66,7%	2	33,3%	5
Máis de 50 000	,0%	0	100,0%	2	50,0%	1	50,0%	1	50,0%	1	50,0%	2
Total	50,0%	7	50,0%	7	64,3%	9	35,7%	5	47,4%	9	52,6%	10

5. Número de días de recollida selectiva do lixo: medio rural

Non dispoñemos de datos que nos informen sobre o número de días en que se recolle o lixo nos núcleos de poboación máis habitados do rural. As medias das categorías de que temos datos son moi semellantes, xa que andan entre os 3,5 e os 3 días á semana. Hai que chamar a atención sobre o feito de que na categoría menos poboada o valor mínimo é de 0 nalgún concello, o que significa que esas entidades non dispoñen de recollida selectiva do lixo no rural.

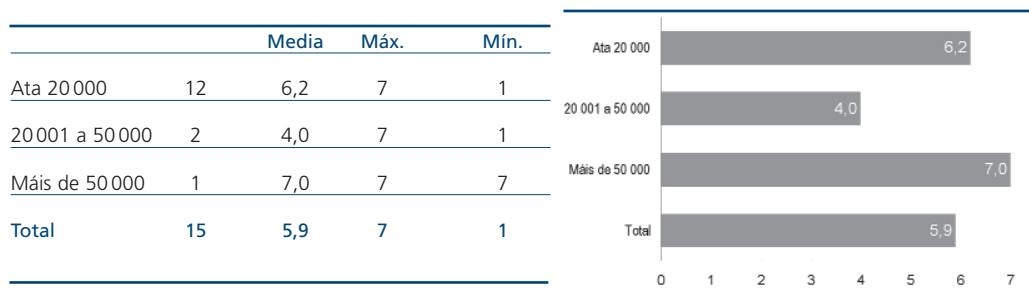
	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	11	3,5	7	0
20 001 a 50 000	3	3,0	7	1
Máis de 50 000	0			
Total	14	3,4	7	0



⁹⁴ Indicamos que, cando menos, existen estes dous tipos de sistemas integrados de xestión de residuos sólidos urbanos (para os envases de cartón e papel, e o vidro, respectivamente) porque, aínda que son os maioritarios no conxunto do Estado, non son os únicos na nosa Comunidade Autónoma.

6. Número de días de recollida selectiva do lixo: medio urbano

A media de días de recollida selectiva do lixo no medio urbano é claramente máis alta que no rural. Un dos concellos estudados da área de influencia de Vigo da categoría entre 20 001 e 50 000 habitantes só recolle o lixo un día á semana, co que fai baixar a media ata os catro días. Nos dous núcleos máis grandes, a recollida selectiva do lixo ten lugar todos os días, e en todas as categorías de poboación hai cando menos un caso que afirma recoller o lixo todos os días da semana.



Servizos obrigatorios para concellos de máis de 5000 habitantes

PARQUE PÚBLICO

1. Prestación do servizo

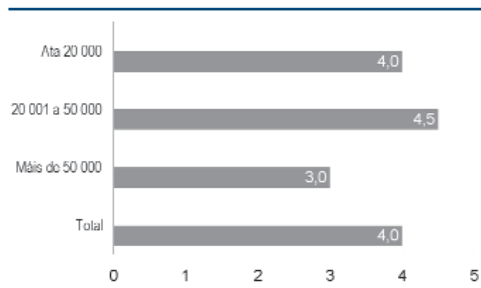
Entre todos os municipios analizados, tan só hai un caso que non dispón de parque público, e atópalo dentro do grupo dos concellos máis pequenos.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	92,9%	13
	Non	7,1%	1
20 001 a 50 000	Si	100%	3
	Non	0%	0
Máis de 50 000	Si	100%	2
	Non	0%	0
Total	Si	94,7%	18
	Non	5,3%	1

2. Número de parques públicos por área urbana

En todos os casos estudados existe, cando menos, un parque público por área urbana. As medias son bastante homoxéneas, todas as categorías de entes locais andan entre os 3 e os 4,5 parques por área urbana.

	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	12	4,0	11	1
20 001 a 50 000	2	4,5	5	4
Máis de 50 000	1	3,0	3	3
Total	15	4,0	11	1



BIBLIOTECA MUNICIPAL

1. Prestación do servizo

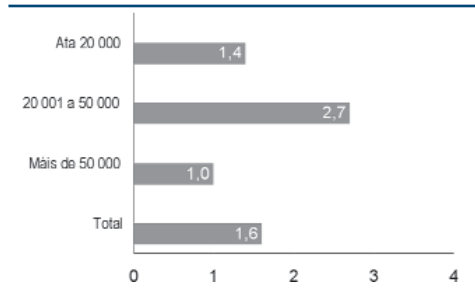
Este é un servizo que prestan todos os concellos, cunha excepción, localizada no grupo de concellos de menos de 20 000 habitantes.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	92,9%	13
	Non	7,1%	1
20 001 a 50 000	Si	100%	3
	Non	0%	0
Máis de 50 000	Si	100%	2
	Non	0%	0
Total	Si	94,7%	18
	Non	5,3%	1

2. Número de bibliotecas municipais

Resulta sorprendente que o concello de máis de 50 000 habitantes que responde á cuestión sinala que só dispón dunha biblioteca municipal.

	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	12	1,4	5	1
20 001 a 50 000	3	2,7	5	1
Máis de 50 000	1	1,0	1	1
Total	16	1,6	5	1



MERCADO

1. Prestación do servizo

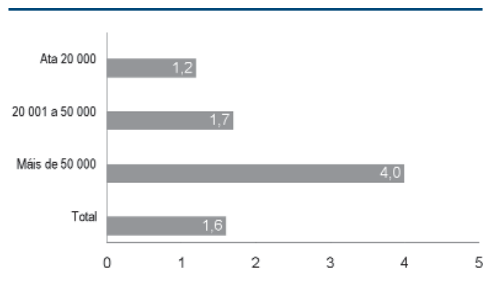
O 84% de municipios da área de influencia de Vigo dispoñen de mercado. A partir dos 20 000 residentes todos os municipios están obrigados a dispoñer do servizo, e esta obriga é cumprida por todos os concellos que están suxeitos a esta norma. O elevado cumprimento tamén se estende aos concellos de menos habitantes, xa que un 79% destes teñen mercado.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	78,6%	11
	Non	21,4%	3
20 001 a 50 000	Si	100%	3
	Non	0%	0
Máis de 50 000	Si	100%	2
	Non	0%	0
Total	Si	84,2%	16
	Non	15,8%	3

2. Número de mercados municipais

Como sería de esperar, os municipios de máis poboación teñen un número medio máis alto de mercados. Así, os concellos máis grandes teñen catro mercados de media. Nas categorías de menos de 50 000 residentes a media é dun mercado, aínda que na categoría intermedia está moi próxima a dous.

	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	11	1,2	2	1
20 001 a 50 000	3	1,7	2	1
Máis de 50 000	2	4,0	6	2
Total	16	1,6	6	1



TRATAMENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

1. Prestación do servizo

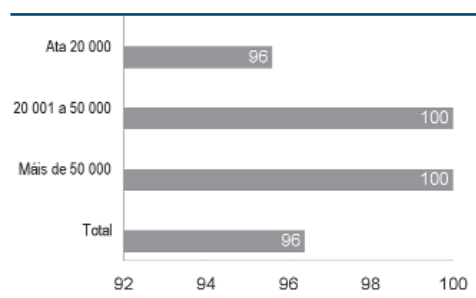
Hai cinco concellos que non realizan o tratamento de residuos sólidos urbanos. Todos os concellos estudados estarían obrigados a cumprir co servizo, xa que teñen máis de 5000 habitantes. Existen tres casos nos concellos máis pequenos e un caso en cada unha das categorías superiores.

		Porcentaxe	n
Ata 20000	Si	78,6%	11
	Non	21,4%	3
20001 a 50000	Si	66,7%	2
	Non	33,3%	1
Máis de 50000	Si	50,0%	1
	Non	50,0%	1
Total	Si	73,7%	14
	Non	26,3%	5

2. Cobertura xeográfica

Aqueles que contestan afirmativamente á prestación do servizo brindan unha cobertura xeográfica moi ampla. Os municipios de menor tamaño teñen unha media de cobertura xeográfica do 95% do territorio, mentres que no resto dos municipios cobren todos o 100%.

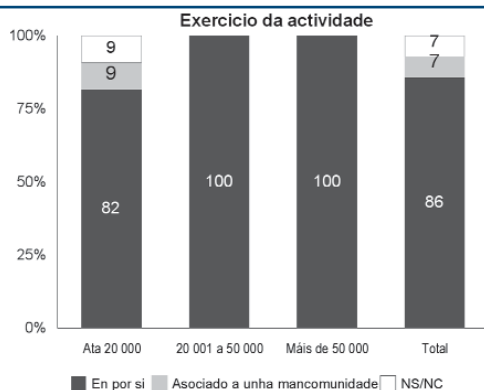
	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20000	9	95,6	100	60
20001 a 50000	1	100	100	100
Máis de 50000	1	100	100	100
Total	11	96,4	100	60



3. Exercicio da actividade de tratamento de residuos sólidos urbanos

Vendo os datos observamos que só existe un caso que non proporcione o servizo en por si, prestándoo neste caso por medio dunha mancomunidade.

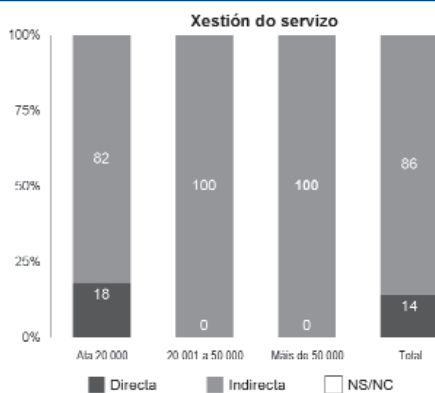
	En por si		Asociado a un consorcio		Asociado a unha mancomunidade		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n	%	n.º
Ata 20000	81,8%	9	0,0%	0	9,1%	1	9,1%	1
20001 a 50000	100,0%	2	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
Máis de 50000	100,0%	1	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
Total	85,7%	12	0,0%	0	7,1%	1	7,1%	1



4. Xestión

O tratamento dos residuos sólidos urbanos realízase fundamentalmente de forma indirecta. Só hai dous casos de xestión directa, que coinciden dentro da categoría de concellos de menos poboación.

	Directa		Indirecta		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n
Ata 20 000	18,2%	2	81,8%	9	0,0%	0
20 001 a 50 000	0,0%	0	100%	2	0,0%	0
Máis de 50 000	0,0%	0	100%	1	0,0%	0
Total	14,3%	2	85,7%	12	0,0%	0



Servizos obrigatorios para concellos de máis de 20 000 habitantes

PROTECCIÓN CIVIL

1. Prestación do servizo

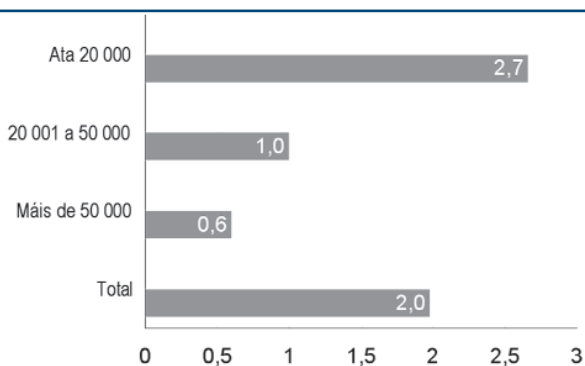
Todos os municipios obrigados por lei a dispoñer de protección civil prestan o servizo cunha soa excepción: un concello de entre 20 001 e 50 000 habitantes. Entre os municipios non-obrigados, temos cinco casos que non contan co servizo e 9 que si dispoñen deste servizo que non é obrigatorio para eles.

		Porcentaxe	n
Ata 20000	Si	64,3%	9
	Non	35,7%	5
20001 a 50000	Si	66,7%	2
	Non	33,3%	1
Máis de 50000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	68,4%	13
	Non	31,6%	6

2. Número de axentes

Cando sometemos a análise os efectivos, tiramos moita máis información de contrastarmos as cifras do persoal coa poboación do concello que se simplemente observamos a media. A medida que a categoría de poboación de referencia ten máis habitantes, dispón de menos axentes por cada 1000 residentes. Nos entes máis pequenos contan con máis de 2,7 unidades por cada 1000 habitantes, fronte ás 0,6 dos grandes núcleos.

	n	Media	Máximo	Mínimo	Persoal por cada 1000 habitantes
Ata 20000	5	27	64	13	2,7
20001 a 50000	2	28	50	5	1,0
Máis de 50000	1	45	45	45	0,6
Total	8	29	64	5	2,0



SERVIZOS SOCIAIS

Introdución

O sistema público de servizos sociais está integrado por un conxunto coordinado de recursos, programas, actividades, equipamentos, prestacións de servizos e prestacións económicas encamiñados á atención, participación, promoción e incorporación social de toda a cidadanía, así como á prevención das situacións de desvantaxe ou exclusión social.

Tanto a LRBRL estatal como a Lei de Administración local de Galicia sinalan que os municipios deberán prestar servizos sociais, pero non especifican cales deben ser, polo que para determinar a súa prestación optamos por escoller unha serie de servizos atendendo principalmente aos que son proporcionados polos concellos e tomando como referencia un dos municipios incluídos neste estudo.

1. Prestación do servizo

As porcentaxes de concellos que dispoñen do servizo de atención á terceira idade son inferiores ao 50%. Polo que respecta aos concellos máis pequenos, as porcentaxes sitúanse no 29%. Nas outras categorías de concellos, o grupo de entre 20 001 e 50 000 habitantes é o que presenta unhas porcentaxes máis altas de prestación, xa que todos dispoñen de servizo de atención á terceira idade, o que contrasta coa información dos núcleos máis grandes, onde non existen centros municipais de atención á terceira idade en ningún caso.

Outro servizo social analizado é o da atención á muller, cumprido máis amplamente que o anterior (o 79% de concellos dispoñen do servizo). Nos concellos estudados atopamos catro casos que non dispoñen do servizo, situados dentro dos municipios de menos habitantes. Todos os outros entes proporcionan o servizo de atención á muller.

No tocante ao servizo de gardería, a porcentaxe media de concellos que prestan o servizo sitúase por baixo do 40%. Ningún dos municipios máis grandes dispón de garderías municipais, e só dous dos cinco concellos de máis de 20 000 residentes dispoñen delas. Nos máis pequenos, o 36% dos casos ofrecen o servizo, un total de cinco casos fronte a nove que non o fan.

En canto aos servizos dedicados á infancia, non se ofrece en tres casos: nun concello que se encadra dentro da categoría de municipios de entre 20 001 e 50 000 residentes e de novo nos dous concellos máis poboados.

		Centros da terceira idade		Atención á muller		Gardería		Infancia	
		%	n	%	n	%	n	%	n
Ata 20 000	Si	28,6%	4	71,4%	10	35,7%	5	57,1%	8
	Non	71,4%	10	28,6%	4	64,3%	9	42,9%	6
20 001 a 50 000	Si	100%	3	100%	3	66,7%	2	66,7%	2
	Non	0,0%	0	0%	0	33,3%	1	33,3%	1
Máis de 50 000	Si	0,0%	0	100%	2	0,0%	0	0,0%	0
	Non	100%	2	0%	0	100%	2	100%	2
Total	Si	36,8%	7	78,9%	15	36,8%	7	52,6%	10
	Non	63,2%	12	21,1%	4	63,2%	12	47,4%	9

O servizo de atención a drogodependentes, mentres que na metade dos concellos máis pequenos non se dispón deste servizo, nos municipios de máis de 20 000 habitantes contan todos con el.

As medias de cumprimento do servizo de atención ás persoas desfavorecidas sitúanse no 79%. Todos os municipios de máis de 20 000 habitantes o ofrecen, mentres que a porcentaxe dos concellos de menos de 20 000 residentes que cumpren con el se sitúa no 71%.

O último dos servizos sociais analizados, a axuda a domicilio, é prestado por todos os entes locais.

		Atención a drogodependentes		Atención ás persoas desfavorecidas		Axuda a domicilio	
		%	n	%	n	%	n
Ata 20 000	Si	50,0%	7	71,4%	10	100%	14
	Non	50,0%	7	28,6%	4	0,0%	0
20 001 a 50 000	Si	100%	3	100%	3	100%	3
	Non	0%	0	0%	0	0%	0
Máis de 50 000	Si	100%	2	100%	2	100%	2
	Non	0%	0	0%	0	0%	0
Total	Si	63,2%	12	78,9%	15	100%	19
	Non	36,8%	7	21,1%	4	0,0%	0

SERVIZO DE EXTINCIÓN DE INCENDIOS

1. Prestación do servizo

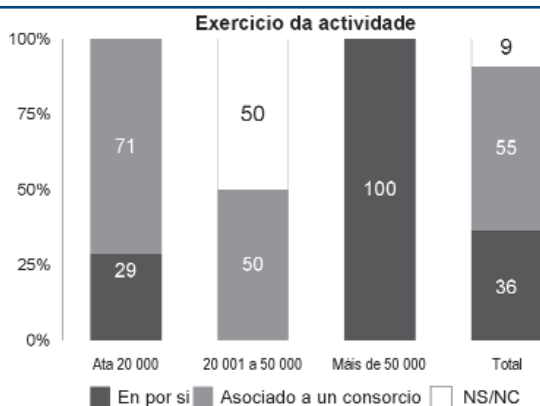
Todos os concellos maiores de 50 000 habitantes dispoñen de servizo de extinción de incendios. Dentro do grupo de concellos de entre 20 001 e 50 000 habitantes, un municipio non está dotado do servizo e un si o está. Entre os concellos máis pequenos, a metade dos municipios de menor poboación dispón deste servizo.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	50,0%	7
	Non	50,0%	7
20 001 a 50 000	Si	33,3%	1
	Non	33,3%	1
	NS/NC	33,3%	1
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	52,6%	10
	Non	42,1%	8
	NS/NC	5,3%	1

2. Exercicio da actividade

Ningún dos municipios analizados presta o servizo de extinción de incendios asociado a unha mancomunidade. Porén, si opta polo consorcio un total de seis concellos, fronte aos catro que desempeñan este servizo eles mesmos. Mentres que todos os concellos de maior poboación prestan o servizo en por si, ningún dentro dos de 20 001 a 50 000 e tan só 2 dos de menor número de residentes utilizan esta fórmula. Pola contra, a metade dos que se sitúan na categoría intermedia e o 71% dos da categoría inferior (cinco en total) prestan a extinción de incendios a través de consorcio.

	En por si		Asociado a un consorcio		Asociado a unha mancomunidade		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n	%	n.
Ata 20 000	28,6%	2	71,4%	5	0,0%	0	0,0%	0
20 001 a 50 000	0,0%	0	50,0%	1	0,0%	0	50,0%	1
Máis de 50 000	100%	2	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
Total	36,4%	4	54,5%	6	0,0%	0	9,1%	1



3. Número de axentes

Para a análise dos efectivos do servizo de extinción de incendios, puxemos en relación o persoal coa poboación (número de efectivos por cada 1000 habitantes) e coa superficie (efectivos por km²). Nos municipios menos poboados existe unha maior proporción de axentes por cada 1000 habitantes (unha media de 0,80) que no resto dos concellos. Nos municipios da categoría de menor poboación, a proporción de persoal por 1000 habitantes é case o dobre que para os concellos de máis de 50 000 habitantes. Non contamos con datos para concellos de entre 20 001 a 50 000 habitantes, polo que non podemos facer ningún comentario respecto a esta categoría de municipios.

De compararmos o persoal por km², podemos observar que o incremento do número de axentes por km² nos concellos de menos de 20 000 habitantes con respecto aos grandes núcleos é de máis do 200%.

	n	Media	Máximo	Mínimo	Persoal por cada 1000 habitantes	Persoal por km ²
Ata 20 000	4	12	17	7	0,80	0,24
20 001 a 50 000	0	.	.	.	.	.
Máis de 50 000	2	84	130	37	0,48	0,74
Total	6	36	130	7	0,70	0,64

INSTALACIÓNS DEPORTIVAS

A Lei de Administración local de Galicia, seguindo o rastro da LRBRL estatal, indica que os municipios deberán contar con instalacións deportivas, sen proceder en ningún caso á delimitación destas, polo que para a análise da prestación deste servizo optamos pola enumeración dunha serie de instalacións deportivas representativas que consideramos de interese para o cidadán.

1. Pistas de atletismo

1.1. Prestación do servizo

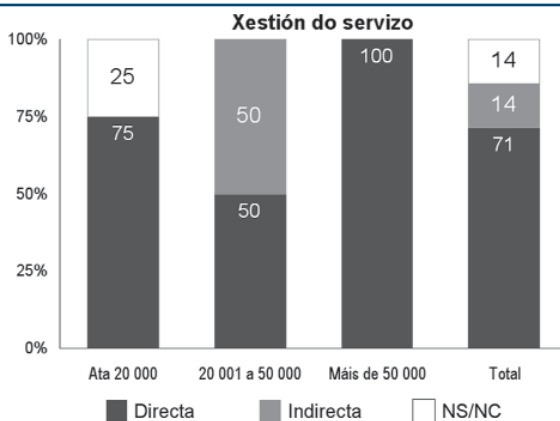
Esta é unha das instalacións deportivas analizadas que lles resulta máis complicado poñer en marcha aos concellos. Entre os municipios de menos de 20 000 habitantes tan só catro concellos ofrecen este servizo fronte a 10 que non o fan. Destaca que un dos concellos de máis habitantes non dispón de pistas de atletismo.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	28,6%	4
	Non	71,4%	10
20 001 a 50 000	Si	66,7%	2
	Non	33,3%	1
Máis de 50 000	Si	50,0%	1
	Non	50,0%	1
Total	Si	36,8%	7
	Non	63,2%	12

1.2. Xestión

A xestión é maioritariamente directa, cun só caso de xestión indirecta nos municipios de entre 20 001 e 50 000 habitantes.

	Directa		Indirecta		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n
Ata 20 000	75,0%	3	0,0%	0	25,0%	1
20 001 a 50 000	50,0%	1	50,0%	1	0,0%	0
Máis de 50 000	100,0%	1	0,0%	0	0,0%	0
Total	71,4%	5	14,3%	1	14,3%	1



2. Escolas de deportes náuticos

2.1. Prestación do servizo

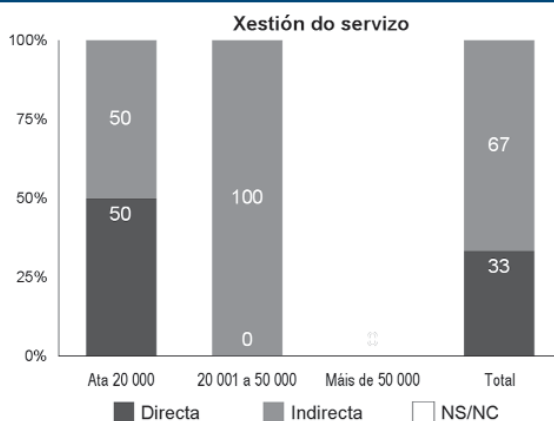
Igual que co anterior servizo, son poucos os municipios dotados con escolas de deportes náuticos. O 14% dos entes locais menores de 20 000 habitantes dispón de escola municipal de deportes náuticos, o 33% daqueles que pertencen á categoría intermedia e ningún dos núcleos máis poboados.

		Porcentaxe		n
Ata 20 000	Si	14,3%	2	
	Non	85,7%	12	
20 001 a 50 000	Si	33,3%	1	
	Non	66,7%	2	
Máis de 50 000	Si	0,0%	0	
	Non	100,0%	2	
Total	Si	15,8%	3	
	Non	84,2%	16	

2.2. Xestión

A xestión é fundamentalmente indirecta, con apenas un caso de xestión directa. De calquera xeito, o baixo número de concellos con escolas de deportes náuticos deixa pouca marxe para extraer algunha conclusión sobre o tipo de xestión, ao que debemos engadir a ausencia de datos sobre os municipios máis poboados.

	Directa		Indirecta		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n
Ata 20 000	50,0%	1	50,0%	1	0,0%	0
20 001 a 50 000	0,0%	0	100,0%	1	0,0%	0
Máis de 50 000	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
Total	33,3%	1	66,7%	2	0,0%	0



3. Campos de fútbol

3.1. Prestación do servizo

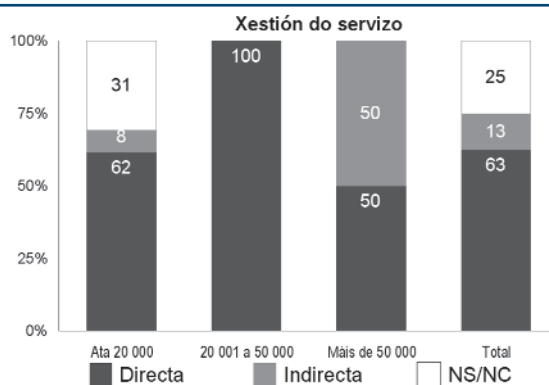
Esta é unha das instalacións deportivas municipais máis numerosa. Hai que resaltar que hai dous concellos dentro da categoría dos de entre 20 001 e 50 000 habitantes sen este tipo de servizo municipal e un entre o grupo de menos poboación.

		Porcentaxe		n
Ata 20 000	Si	92,9%	13	
	Non	7,1%	1	
20 001 a 50 000	Si	33,3%	1	
	Non	66,7%	2	
Máis de 50 000	Si	100,0%	2	
	Non	0,0%	0	
Total	Si	84,2%	16	
	Non	15,8%	3	

3.2. Xestión

A xestión dos campos de fútbol é fundamentalmente directa, a razón de dez concellos fronte a dous. Nos núcleos máis poboados, un exerce a xestión de forma directa e outro de forma indirecta, e todos os da categoría intermedia administran os campos de fútbol directamente.

	Directa		Indirecta		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n
Ata 20 000	61,5%	8	7,7%	1	30,8%	4
20 001 a 50 000	100,0%	1	0,0%	0	0,0%	0
Máis de 50 000	50,0%	1	50,0%	1	0,0%	0
Total	62,5%	10	12,5%	2	25,0%	4



4. Pavillóns

4.1. Prestación do servizo

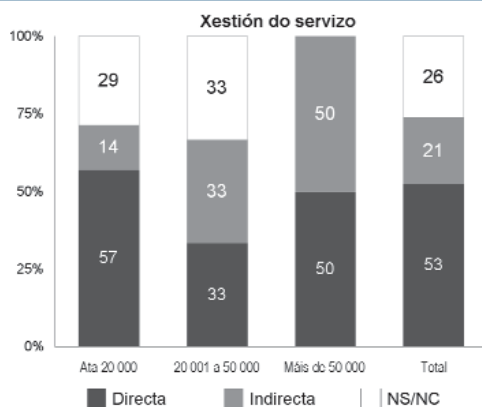
Todos os concellos estudados dispoñen desta instalación deportiva sen excepcións.

		Porcentaxe		n
Ata 20 000	Si	100,0%	14	
	Non	0,0%	0	
20 001 a 50 000	Si	100,0%	3	
	Non	0,0%	0	
Máis de 50 000	Si	100,0%	2	
	Non	0,0%	0	
Total	Si	100,0%	19	
	Non	0,0%	0	

4.2. Xestión

A xestión deste servizo tamén adoita ser directa, sendo a proporción de dez casos fronte a catro (hai unha alta porcentaxe de municipios dos cales non obtivemos información, co que temos que relativizar as conclusións que tiremos respecto da xestión do servizo). Por último, tamén pode subliñarse que dentro da categoría dos municipios máis poboados, un deles xestiona directamente o servizo e outro indirectamente.

	Directa		Indirecta		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n
Ata 20 000	57,1%	8	14,3%	2	28,6%	4
20 001 a 50 000	33,3%	1	33,3%	1	33,3%	1
Máis de 50 000	50,0%	1	50,0%	1	0,0%	0
Total	52,6%	10	21,1%	4	26,3%	5



5. Piscinas

5.1. Prestación do servizo

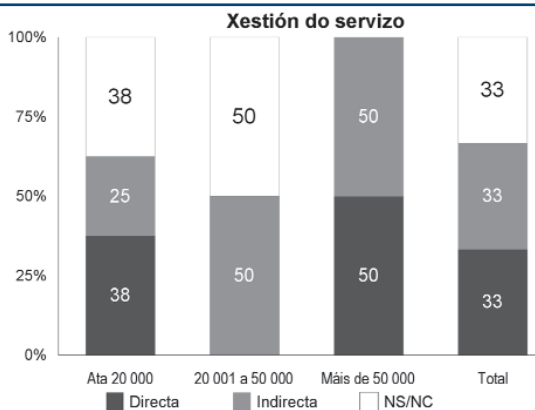
Dos municipios de máis de 20 000 residentes, só un non presta o servizo situado na categoría de concellos de entre 20 001 e 50 000 habitantes. Nos de menos de 20 000 habitantes dispón da instalación un 57% dos casos estudados, oito en total, fronte a seis que non dispoñen de piscinas municipais.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	57,1%	8
	Non	42,9%	6
20 001 a 50 000	Si	66,7%	2
	Non	33,3%	1
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	63,2%	12
	Non	36,8%	7

5.2. Xestión

En canto á xestión do servizo, existen catro casos de xestión directa, catro de xestión indirecta e catro que non responden á cuestión.

	Directa		Indirecta		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n
Ata 20 000	37,5%	3	25,0%	2	37,5%	3
20 001 a 50 000	0,0%	0	50,0%	1	50,0%	1
Máis de 50 000	50,0%	1	50,0%	1	0,0%	0
Total	33,3%	4	33,3%	4	33,3%	4



Servizos obrigatorios para concellos de máis de 50 000 habitantes

TRANSPORTE COLECTIVO URBANO DE VIAXEIROS

1. Prestación do servizo

Un dos concellos que ten a obriga de dispoñer de transporte colectivo urbano de viaxeiros non conta co servizo. Tamén hai que destacar a existencia deste servizo nun municipio de menos de 20 000 habitantes, mentres que non atopamos ningún caso nos concellos cunha poboación de entre 20 001 e 50 000 residentes.

		Porcentaxe		n
Ata 20 000	Si	7,1%	1	
	Non	92,9%	13	
20 001 a 50 000	Si	0,0%	0	
	Non	66,7%	2	
	NS/NC	33,3%	1	
Máis de 50 000	Si	50,0%	1	
	Non	50,0%	1	
Total	Si	10,5%	2	
	Non	84,2%	16	
	NS/NC	5,3%	1	

2. Exercicio da actividade

Todos os municipios que dispoñen deste servizo executan a actividade en por si. Non existe ningún caso que declare xestionar o transporte colectivo urbano de viaxeiros asociado a unha mancomunidade ou a través dun consorcio.

	En por si		Asociado a un consorcio		Asociado a unha mancomunidade		NS/NC	
	%	n	%	n	%	n	%	n.
Ata 20000	100,0%	1	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
20001 a 50000	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
Máis de 50000	100%	1	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
Total	100%	2	0,0%	6	0,0%	0	0,0%	0

PROTECCIÓN DO AMBIENTE

1. Adopción de medidas

Aínda que só os municipios maiores de 50 000 residentes estarían obrigados, todos os concellos con poboación superior aos 20001 habitantes dos que temos datos cumpren con este servizo. Dos concellos de menos de 20 000 habitantes, o 64% conta con estas medidas.

		Porcentaxe		n
Ata 20 000	Si	64,3%	9	
	Non	35,7%	5	
20001 a 50 000	Si	66,7%	2	
	Non	0,0%	0	
	NS/NC	33,3%	1	
Máis de 50 000	Si	100,0%	2	
	Non	0,0%	0	
Total	Si	68,4%	13	
	Non	26,3%	5	
	NS/NC	5,3%	1	

4.3.4.5. Competencias asumidas polos municipios

SEGURIDADE EN LUGARES PÚBLICOS: POLICÍA LOCAL

1. Asunción da competencia

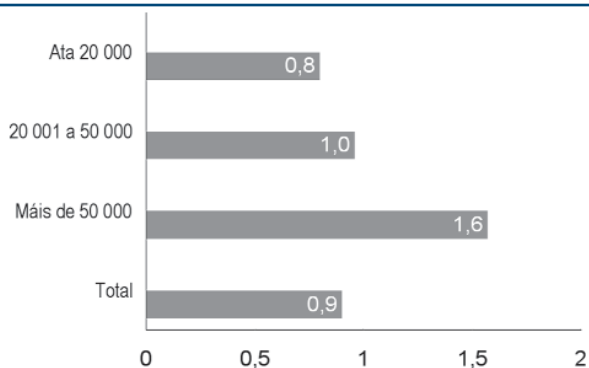
Todos os concellos analizados dispoñen de servizo de policía local.

		Porcentaxe	n
Ata 20000	Si	100,0%	14
	Non	0,0%	0
20 001 a 50 000	Si	100,0%	3
	Non	0,0%	0
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	100,0%	19
	Non	0,0%	0

2. Número de axentes

Ao tomarmos como referencia o número de policía locais por cada 1000 habitantes, pode observarse claramente como a medida que os núcleos aumentan a súa poboación, tamén teñen un maior número de axentes por cada 1000 habitantes.

	n	Media	Máximo	Mínimo	Persoal por cada 1000 habitantes
Ata 20000	12	11,2	23	2	0,8
20001 a 50000	2	23,5	25	22	1,0
Máis de 50000	2	273,0	425	121	1,6
Total	16	45,4	425	2	0,9



Medidas de ordenamento do tráfico de vehículos e persoas nas vías urbanas

Como xa sinalamos con relación ás competencias de prestación de servizos sociais e instalacións deportivas, tanto a regulación estatal –a través da LRBRL– como a regulación autonómica sobre a Administración local non especificaban en que se traduce tal prestación, limitábase a enunciar a competencia sen delimitar o seu contido. Neste caso concreto, sinálase que os municipios, en todo caso, exercerán a competencia en materia de medidas de ordenación do tráfico de vehículos e persoas nas vías urbanas, polo que, igual que nos dous casos anteriormente sinalados, optamos para a análise da prestación deste servizo pola enumeración de actuacións que os concellos adoptan na prestación deste servizo tomando como referencia algún dos concellos estudados.

1. Asunción da competencia

En xeral, podemos dicir que case todos os municipios de máis de 50 000 habitantes dispoñen de todas as medidas de ordenamento do tráfico estudadas (só atopamos unha excepción). A porcentaxe de existencia destas medidas descende na categoría dos concellos de entre 20 001 e 50 000 habitantes, e máis aínda nos concellos de menos de 20 000 habitantes.

En canto aos aparcadoiros públicos, todos os concellos máis poboados prestan este servizo. Nos municipios de menos de 50 000 habitantes, as porcentaxes sitúanse arredor do 40%. No caso de zonas de estacionamento limitado, un dos concellos de máis de 50 000 habitantes conta con este tipo de medidas, mentres que outro non as ten. As porcentaxes caen bastante cando nos fixamos nos concellos de menos de 50 000 habitantes, onde 11 concellos entre a categoría inferior e 2 entre a intermedia non dispoñen deste tipo de estacionamento.

Todos os municipios de máis de 20 000 habitantes dispoñen de servizo de guindastre, con só unha excepción. Tamén a porcentaxe é alta nos concellos menos poboados, nos que o 43% dos casos conta con guindastre.

En canto ás zonas peonís, a medida que os concellos teñen máis poboación, dispoñen en maior medida de zonas peonís, desde o 43% dos concellos de menos de 20 000 habitantes ao 100% dos núcleos máis poboados.

Finalmente, en canto á limitación do acceso de vehículos ao núcleo urbano, as porcentaxes de existencia da medida van aumentando ao trasladármolos ás categorías de municipios con maior poboación, a partir de porcentaxes que roldan o 20% nos entes de menos de 20 000 habitantes. Os concellos de máis de 50 000 habitantes das dúas zonas contan todos con este tipo de medidas.

		Aparcadoiros públicos		Zonas de estacionamento limitado		Servizo de guindastre		Zonas peonís		Limitación do acceso de vehículos ao núcleo urbano	
		%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Ata 20 000	Si	42,9%	6	21,4%	3	42,9%	6	42,9%	6	21,4%	3
	Non	57,1%	8	78,6%	11	57,1%	8	57,1%	8	78,6%	11
20 001 a 50 000	Si	33,3%	1	33,3%	1	66,7%	2	66,7%	2	66,7%	2
	Non	66,7%	2	66,7%	2	33,3%	1	33,3%	1	33,3%	1
Máis de 50 000	Si	100%	2	50,0%	1	100%	2	100%	2	100%	2
	Non	0,0%	0	50,0%	1	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
Total	Si	47,4%	9	26,3%	5	52,6%	10	52,6%	10	36,8%	7
	Non	52,6%	10	73,7%	14	47,4%	9	47,4%	9	63,2%	12

Planeamento xeral

1. Asunción da competencia

Arredor do 50% dos concellos teñen PXOM; agora ben, o 10% téñeno suspendido. A ausencia de planeamento ou a súa suspensión é máis habitual entre os municipios de menos poboación. Nos entes de menos de 20 000 habitantes, ben non contan con PXOM ou ben suspendérono o 33% dos concellos. Na categoría de entre 20 001 e 50 000 hai un concello que dispón de planeamento e outro que non dispón del. Todos os municipios de máis de 50 000 habitantes dispoñen de PXOM.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	42,9%	6
	Non	42,9%	6
	Suspendido	14,3%	2
20 001 a 50 000	Si	33,3%	1
	Non	33,3%	1
	Suspendido	0,0%	0
	NS/NC	33,3%	1
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
	Suspendido	0,0%	0
Total	Si	47,4%	9
	Non	36,8%	7
	Suspendido	10,5%	2
	NS/NC	5,3%	1

Promoción de vivendas sociais nos dez últimos anos

1. Asunción da competencia

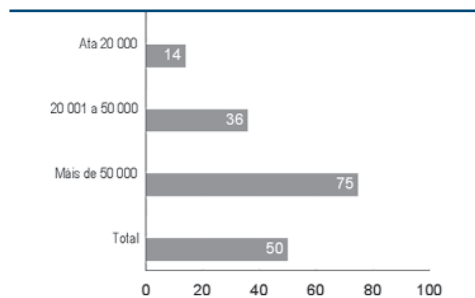
A construción de vivendas sociais é unha competencia asumida por todos os concellos de máis de 50 000 habitantes. Na categoría dos de entre 20 001 e 50 000 habitantes, un municipio constrúe vivenda social. Entre os máis pequenos, catro dos concellos (29%) asumen esta competencia, mentres que 10 non o fan (71%).

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	28,6%	4
	Non	71,4%	10
20 001 a 50 000	Si	33,3%	1
	Non	33,3%	1
	NS/NC	33,3%	1
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	36,8%	7
	Non	57,9%	11
	NS/NC	5,3%	1

2. Promoción directa

Dos datos observamos que catro casos prestan este servizo de xeito directo, un para cada unha das dúas primeiras categorías de municipios, e os outros dous casos dentro dos municipios de máis de 50 000 habitantes. O número máximo de vivendas edificadas directamente é de 150, e este volume de construción atópase nun dos entes de máis de 50 000 habitantes.

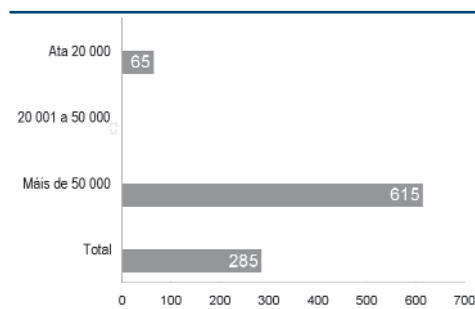
	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	1	14,0	14	14
20 001 a 50 000	1	36,0	36	36
Máis de 50 000	2	75,0	150	0
Total	4	50,0	150	0



3. Promoción a través do Instituto Galego da Vivenda e Solo

As medias amosan que a construción municipal de vivendas de protección oficial é xestionada fundamentalmente por medio do Instituto Galego da Vivenda e Solo (IGVS). Non dispoñemos de datos para os concellos de entre 20 001 e 50 000 habitantes, polo que de novo hai que relativizar as conclusións que se tiren sobre a promoción de vivenda a través do IGVS. O número máximo de vivendas promocionadas por un dos municipios de máis poboación alcanza as 1000 unidades, moi por enriba das 230 promocionada pola outra gran cidade estudada.

	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	3	6,0	95	30
20 001 a 50 000	0			
Máis de 50 000	2	615,0	1000	230
Total	5	285,0	1000	30



Mercados ao aire libre

1. Asunción da competencia

Tan só tres concellos do total de municipios analizados non dispoñen dun mercado ao aire libre, todos situados na categoría de ata 20 000 habitantes, fronte aos 16 que si dispoñen do servizo.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	78,6%	11
	Non	21,4%	3
20 001 a 50 000	Si	100,0%	3
	Non	0,0%	0
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	84,2%	16
	Non	15,8%	3

2. Número de días á semana

Os concellos que máis días á semana celebran mercados son os que se sitúan na categoría intermedia, con 2,3 días, dobrando a media das outras dúas categorías (o que se debe ao feito de que un dos concellos desta categoría declarou celebrar mercado catro días á semana).

	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	11	1,1	2,0	0,3
20 001 a 50 000	3	2,3	4,0	1,0
Máis de 50 000	1	1,0	1,0	1,0
Total	15	1,4	4,0	0,3



Feiras profesionais

1. Asunción da competencia

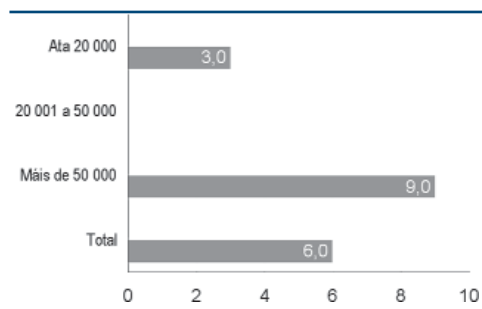
Os municipios de máis de 50 000 habitantes asumen a competencia de realizar feiras para profesionais. Nos municipios de entre 20 001 e 50 000 habitantes, un exerce a competencia e outro non, mentres que doutro non dispoñemos de información. Entre os concellos máis pequenos, tres asumen a competencia (21%).

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	21,4%	3
	Non	78,6%	11
20001 a 50000	Si	33,3%	1
	Non	33,3%	1
	NS/NC	33,3%	1
Máis de 50000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	31,6%	6
	Non	63,2%	12
	NS/NC	5,3%	1

2. Número de días ao ano

Unicamente posuímos os datos de catro casos. Na categoría de menos de 20 000 habitantes realízase unha media de tres feiras ao ano. Respecto aos municipios de máis de 50 000 habitantes, a media de exposicións é de nove ao ano. Un dos dous concellos máis habitado organiza un total de once feiras anuais, mentres que o outro realiza sete, o que fai baixar a media a nove.

	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	2	3,0	3,0	3,0
20001 a 50 000	0			
Máis de 50 000	2	9,0	11,0	7,0
Total	4	6,0	11,0	3,0



Oficina de defensa dos consumidores e usuarios

1. Asunción da competencia

Un total de doce concellos fronte a seis posúe oficina de consumidores e usuarios. Un de cada dous municipios de máis de 50 000 habitantes dispón de oficina de defensa dos consumidores e usuarios. Un dato destacable é o alto número de entes de menos de 20 000 habitantes que asumen a competencia: un 71% (dez fronte a catro que non o fan).

		Porcentaxe	n
Ata 20000	Si	71,4%	10
	Non	28,6%	4
20 001 a 50 000	Si	33,3%	1
	Non	33,3%	1
	NS/NC	33,3%	1
Máis de 50000	Si	50,0%	1
	Non	50,0%	1
Total	Si	63,2%	12
	Non	31,6%	6
	NS/NC	5,3%	1

Programas de saúde pública

1. Asunción da competencia

Á vista dos datos, podemos afirmar que a medida que as categorías de municipios teñen maior poboación, máis concellos asumen a competencia. Todos os municipios de gran poboación teñen programas de saúde pública. No tramo de municipios cunha poboación inferior, asumen a competencia oito fronte a cinco municipios (57%).

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	57,1%	8
	Non	35,7%	5
	NS/NC	7,1%	1
20 001 a 50 000	Si	66,7%	2
	Non	0,0%	0
	NS/NC	33,3%	1
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	63,2%	12
	Non	26,3%	5
	NS/NC	10,5%	2

Medidas complementarias de atención e promoción social

1. Asunción da competencia

A porcentaxe de concellos que implementan medidas complementarias de atención e promoción social é do 68%. Todos os concellos con máis de 20 000 habitantes desenvolven estas medidas, mentres que nos de menos de 20 000 habitantes o fan algo máis da metade (57%).

		Porcentaxe	n
Ata 20000	Si	57,1%	8
	Non	42,9%	6
	NS/NC	0,0%	0
20 001 a 50 000	Si	100,0%	3
	Non	0,0%	0
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	68,4%	13
	Non	31,6%	6

Programas destinados á muller, á infancia e á mocidade

1. Asunción da competencia

Case todos os concellos estudados asumen programas destinados á muller, á infancia e á mocidade, pois un total de quince fano, fronte a tan só 2 concellos que declaran non asumir a competencia. Nos municipios máis grandes asumen a competencia todos, mentres que nos de menos poboación o fan once fronte a dous.

		Porcentaxe	n
Ata 20000	Si	78,6%	11
	Non	14,3%	2
	NS/NC	7,1%	1
20 001 a 50 000	Si	66,7%	2
	Non	0,0%	0
	NS/NC	33,3%	1
Máis de 50 000	Si	100,0%	2
	Non	0,0%	0
Total	Si	78,9%	15
	Non	10,5%	2
	NS/NC	10,5%	2

Participación na formación de persoas activas e desempregadas

A atribución desta competencia, tanto pola LRBRL como pola Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia, non delimita qué actuacións deben ser levadas a cabo por parte dos concellos para a súa prestación. Á hora de realizarmos este estudo, optamos, igual que nos casos anteriormente sinalados, por enumerar aquelas actuacións que os concellos adoptan na prestación deste servizo tomando como referencia algún dos municipios estudados.

1. Asunción da competencia

1.1. Cursos do Plan FIP, cursos para traballadores en activo e plans experimentais de emprego

Unha porcentaxe moi alta dos concellos ofrece cursos do Plan FIP (un 79%). Só dous concellos carecen destes cursos, todos na categoría de municipios de menos de 20 000 habitantes.

A porcentaxe baixa nos cursos para traballadores en activo: a media é do 47%. É de destacar que un concello de cada unha das categorías de máis de 20 001 habitantes non realiza cursos para traballadores en activo.

Os datos representados na seguinte táboa reflicten que as porcentaxes máis baixas de prestación do servizo lles corresponden aos plans experimentais. Só seis concellos en total poñen en práctica estes plans, fronte a once que non o fan. Asumen esta competencia catro dos concellos de menos poboación e un de cada unha das categorías superiores de poboación.

		Cursos do Plan FIP		Cursos para traballadores en activo		Plans experimentais de emprego	
		Porcentaxe	n	Porcentaxe	n	Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	78,6%	11	50,0%	7	28,6%	4
	Non	14,3%	2	42,9%	6	64,3%	9
	NS/NC	7,1%	1	7,1%	1	7,1%	1
20 001 a 50 000	Si	100,0%	2	33,3%	1	33,3%	1
	Non	0,0%	0	33,3%	1	33,3%	1
	NS/NC	7,1%	1	33,3%	1	33,3%	1
Máis de 50 000	Si	100,0%	2	50,0%	1	50,0%	1
	Non	0,0%	0	50,0%	1	50,0%	1
Total	Si	78,9%	15	47,4%	9	31,6%	6
	Non	10,5%	2	42,1%	8	57,9%	11
	NS/NC	10,5%	2	10,5%	2	10,5%	2

1.2. Obradoiros de emprego e escolas-obradoiro

Todos os núcleos máis poboados desenvolven obradoiros de emprego. No grupo de municipios de entre 20 001 e 50 000 habitantes todos os concellos dos que temos información dispoñen de obradoiros de emprego. Nos de menos de 20 000 habitantes, os dez concellos (o 71% dos concellos da categoría) teñen obradoiros de emprego e só tres non dispoñen deles.

As escolas-obradoiro están amplamente estendidas, pois máis da metade de municipios dispoñen delas. Todos os concellos de máis de 50 000 habitantes teñen estas escolas, e seis na categoría de menos de 20 000 residentes, fronte a sete que non dispoñen de escolas-obradoiro.

		Obradoiros de emprego		Escolas-obradoiro	
		Porcentaxe	n	Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	71,4%	10	42,9%	6
	Non	21,4%	3	50,0%	7
	NS/NC	7,1%	1	7,1%	1
20 001 a 50 000	Si	66,7%	2	66,7%	2
	Non	0,0%	0	0,0%	0
	NS/NC	33,3%	1	33,3%	1
Máis de 50 000	Si	100,0%	2	100,0%	2
	Non	0,0%	0	0,0%	0
Total	Si	73,7%	14	52,6%	10
	Non	15,8%	3	36,8%	7
	NS/NC	10,5%	2	10,5%	2

1.3. Accións formativas experimentais e xornadas de fomento da empregabilidade

Poucos concellos contan con accións formativas experimentais, se comparamos estas con outras medidas de formación de persoas activas e desempregadas: só seis contan en total con este tipo de accións (32%). Os dous municipios de máis de 50 000 habitantes contan con estas accións, mentres que na categoría intermedia só un dispón delas e tres na de menos de 20 000 habitantes.

No tocante á celebración de xornadas de fomento da empregabilidade, destaca que o 50% dos municipios máis poboados leva adiante este tipo de medidas de formación. As porcentaxes máis baixas atopámolas no grupo de concellos de menos poboación, co 21%. É tamén salientable que dous dos municipios da categoría intermedia celebran este tipo de xornadas.

Non é moi habitual que se realicen outras actividades de formación. Tan só un municipio reconece poñer en marcha outras medidas de formación distintas ás anteriores. Sobresae o feito de que o único ente que aposta por este tipo de medidas na zona de Vigo pertence á categoría de máis de 50 000 habitantes.

		Accións formativas experimentais		Xornadas de fomento da empregabilidade		Outras actividades de formación de persoas activas e desempregadas	
		Porcentaxe	n	Porcentaxe	n	Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	21,4%	3	21,4%	3	0,0%	0
	Non	71,4%	10	71,4%	10	92,9%	13
	NS/NC	7,1%	1	7,1%	1	7,1%	1
20 001 a 50 000	Si	33,3%	1	66,7%	2	0,0%	0
	Non	33,3%	1	0,0%	0	66,7%	2
	NS/NC	33,3%	1	33,3%	1	33,3%	1
Máis de 50 000	Si	100,0%	2	50,0%	1	50,0%	1
	Non	0,0%	0	50,0%	1	50,0%	1
Total	Si	31,6%	6	31,6%	6	5,3%	1
	Non	57,9%	11	57,9%	11	84,2%	16
	NS/NC	10,5%	2	10,5%	2	10,5%	2

Instalacións de tipo cultural e ou turístico

A atribución desta competencia pola LRBRL, igual que a súa plasmación na Lei de Administración local de Galicia, non delimita qué actuacións deben levar a cabo os concellos para a súa prestación, de xeito que para a realización deste estudo optamos por enumerar aquelas actuacións que, como que nos casos anteriormente sinalados, os concellos adoptan na prestación deste servizo, tomando como referencia algún dos concellos estudados.

1. Asunción da competencia

1.1. Casas da xuventude e oficinas de turismo

A porcentaxe de municipios dotados con casas da xuventude é inferior ao 30%. Un dos dous municipios de máis de 50 000 habitantes dispón deste tipo de instalacións. As porcentaxes máis baixas de concellos con casas da xuventude atopámolos na categoría de municipios de menos de 20 000 habitantes, xa que só tres contan con estas instalacións, fronte a once que non dispoñen delas.

Polo que respecta á existencia de oficinas de turismo municipal, destaca a ausencia desta instalación nun dos concellos de máis de 50 000 habitantes. No grupo de municipios de entre 20 001 e 50 000 habitantes, todos dispoñen de oficina, mentres que a porcentaxe para os entes locais menores de 20 000 habitantes é do 79%.

		Casa/s da xuventude		Oficina/s de turismo	
		Porcentaxe	n	Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	21,4%	3	78,6%	11
	Non	78,6%	11	21,4%	3
20 001 a 50 000	Si	33,3%	1	100,0%	3
	Non	66,7%	2	0,0%	0
Máis de 50 000	Si	50,0%	1	50,0%	1
	Non	50,0%	1	50,0%	1
Total	Si	26,3%	5	78,9%	15
	Non	73,7%	14	21,1%	4

1.2. Ludotecas, centro/s específico/s de uso da internet e outras instalacións de lecer

Só o 21% dos concellos dispón da instalación, cun total de catro concellos que dispoñen da instalación fronte a quince que non dispoñen dela. Mentres que entre os de menos poboación tres dispoñen de ludotecas e un na categoría intermedia, sorprende a falta destas instalacións nos municipios de máis de 50 000 habitantes.

A porcentaxe máis alta de concellos con centros específicos para o uso da internet atopámolos nas categorías de municipios de menos poboación. Nos principais núcleos non existe este tipo de instalacións.

Os núcleos máis habitados non dispoñen doutras instalacións de lecer, e a porcentaxe nos concellos de menos de 50 000 habitantes non supera o 33%.

		Ludotecas		Centros específicos para o uso da internet		Outras instalacións de lecer	
		Porcentaxe	n	Porcentaxe	n	Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	21,4%	3	57,1%	8	21,4%	3
	Non	78,6%	11	42,9%	6	78,6%	11
20 001 a 50 000	Si	33,3%	1	33,3%	1	33,3%	1
	Non	66,7%	2	66,7%	2	66,7%	2
Máis de 50 000	Si	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
	Non	100,0%	2	100,0%	2	100,0%	2
Total	Si	21,1%	4	47,4%	9	21,1%	4
	Non	78,9%	15	52,6%	10	78,9%	15

Depuradora/s de augas residuais

1. Asunción da competencia

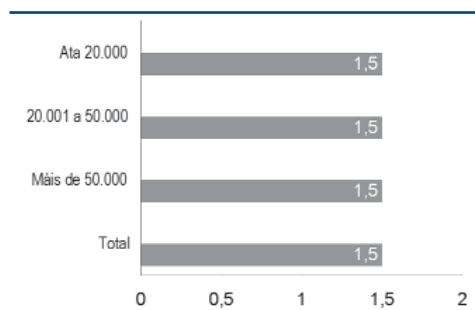
A porcentaxe de concellos da área de influencia de Vigo que dispoñen de depuradora de augas residuais é do 84%, sendo tan só tres os entes locais sen este tipo de instalacións, dous entre os concellos menos poboados e un na categoría intermedia.

		Porcentaxe	n
Ata 20 000	Si	85,7	12
	Non	14,3	2
20 001 a 50 000	Si	66,7	2
	Non	33,3	1
Máis de 50 000	Si	100,0	2
	Non	0,0	0
Total	Si	84,2	16
	Non	15,8	3

Número de depuradoras de augas residuais

En canto ao número de depuradoras de augas residuais, a media é de 1,5.

	n	Media	Máx.	Mín.
Ata 20 000	11	1,5	3	1
20 001 a 50 000	2	1,5	2	1
Máis de 50 000	2	1,5	2	1
Total	15	1,5	3	1



Depuradora/s de augas pluviais

1. Asunción da competencia

Cunha menor presenza que as depuradoras de augas residuais, temos tamén nos entes locais as depuradoras de augas pluviais (tres casos en total, fronte a 13 que non a teñen). Entre os concellos de máis de 50 000 habitantes, un dos dous conta con este tipo de depuradora.

		Porcentaxe	n
Ata 20000	Si	14,3	2
	Non	71,4	10
	NS/NC	14,3	2
20001 a 50000	Si	0,0	0
	Non	66,7	2
	NS/NC	33,3	1
Máis de 50000	Si	50,0	1
	Non	50,0	1
Total	Si	15,8	3
	Non	68,4	13
	NS/NC	15,8	3

Protección e promoción do patrimonio histórico-artístico: plans especiais de protección

O 26% dos concellos estudados (un total de cinco municipios) dispoñen de plans especiais de protección e promoción do patrimonio histórico-artístico. Os dous municipios con máis de 50 000 habitantes asumiron esta competencia. En canto á media de plans, todos os concellos que dispoñen deste tipo de plans dispoñen dun.

		Porcentaxe	n	Media
Ata 20000	Si	14,3	2	1,0
	Non	85,7	12	
20001 a 50000	Si	33,3	1	1,0
	Non	33,3	1	
	NS/NC	33,3	1	
Máis de 50000	Si	100,0	2	1,0
	Non	0,0	0	
Total	Si	26,3	5	1,0
	Non	68,4	13	
	NS/NC	5,3	1	

4.4. Conclusións

A xeneralidade con que o oitavo título da Constitución Española define a autonomía local deixou en mans da actividade interpretativa do Tribunal Constitucional, do lexislador ordinario e da propia disposición dos entes locais a cristalización desta autonomía mediante o exercicio efectivo da acción pública naquelas áreas de política que fosen de interese para cada ente local. Xa que logo, foron os concellos os que tras a aprobación da Lei reguladora das bases do réxime local desenvolveron a prestación dos servizos obrigatorios mínimos que, por mor da poboación de cada un deles, lles asignaba a lei, así como tamén foron asumindo de forma efectiva outras competencias delegadas, complementarias ou compartidas co Estado ou a comunidade autónoma correspondente.

Nesta parte tratamos de ofrecer unha aproximación empírica aos servizos e competencias que, de forma efectiva, prestan os concellos que integran a área de influencia de Vigo. A realización do estudo xustifícase pola propia relevancia demográfica e económica da área, factores de dinamismo que, cabería pensar, xeran novas ou maiores demandas de prestación de servizos públicos eficaces por parte daquel nivel de administración máis próximo ao cidadán: o local. Porén, non é ese o obxectivo desta parte, senón soamente ofrecer información empírica acerca dos servizos e competencias que desenvolven os 19 concellos analizados, así como as formas de xestión e fórmulas de cooperación que empregan na prestación e desenvolvemento de tales servizos.

Así, e segundo a información facilitada polos propios concellos, estas son as principais conclusións.

4.4.1. Prestación de servizos

Podemos afirmar que existe un cumprimento xeneralizado dos servizos mínimos impostos pola LRBRL en todos os concellos estudados. Así mesmo, existe unha serie de datos sobre os que paga a pena deterse:

- A cobertura da rede de sumidoiros nas zonas rurais acada o 49,8% nos concellos da área de influencia de Vigo.
- O gasto medio en pavimentación e conservación de obras por habitante e por quilómetro cadrado é de 42,3 euros (e de 19 424 euros ao ano por quilómetro cadrado).
- A porcentaxe de concellos que se adhiren aos sistemas de recollida selectiva de residuos é do 57%, subscritos ben a Ecoembes, ben a Ecovidro, e a cobertura xeográfica é do 95,6%.
- Cómpre tamén salientar que dous dos cinco municipios con máis de 20 000 habitantes non prestan o servizo de tratamento de residuos sólidos urbanos.
- Da relación de servizos que deben ser prestados polos concellos de máis de 20 000 habitantes, respecto ao servizo de protección civil, tan só un dos concellos que estarían obrigados non dispón del. O número medio de axentes por cada 1000 habitantes é de 2 por cada 1000 habitantes.
- Respecto da cobertura do servizo de extinción de incendios, só o 30% dos concellos de entre 20 000 e 50 000 habitantes o prestan, a pesar de que estarían obrigados por lei.

Por último, investigouse a prestación de servizos na área de deportes mediante a análise de cinco instalacións deportivas. As instalacións cunha presenza maioritaria nos concellos estudados son o pavillón deportivo, existente en todos, e o campo de fútbol, presente en máis do 80% dos concellos de menos de 20 000 habitantes.

Para rematar este apartado, e en relación con aqueles servizos que obrigatoriamente deben ser prestados polos concellos de máis de 50 000 habitantes, comprobamos que as medidas de protección do ambiente son desenvolvidas polo 100% dos concellos deste grupo. Por outro lado, hai que chamar a atención sobre o feito de que un dos dous concellos de máis de 50 000 habitantes non ten transporte urbano de viaxeiros.

4.4.2. Xestión dos servizos

A LRBRL dota os entes locais da posibilidade de xestionar directa ou indirectamente os servizos que lles prestan aos cidadáns. Neste traballo analizouse a forma de xestión de doce servizos. Os resultados sinalan que a xestión indirecta é a forma de xestión máis común nos servizos de recollida selectiva do lixo e abastecemento de auga potable. Aínda así, todos os concellos de máis de 20 000 habitantes (agás un no caso da recollida selectiva do lixo) xestionan estes servizos indirectamente. Esta é tamén a fórmula de xestión elixida polas escolas náutico-deportivas (nun 25% dos casos) e polas piscinas (nun 31% dos casos).

O servizo de tratamento de residuos sólidos urbanos é xestionado indirectamente polo 86% dos concellos da área de influencia de Vigo, onde todos os concellos de máis de 20 000 habitantes optan por este modelo de xestión. A xestión indirecta tamén é a fórmula preferida no caso da recollida selectiva de residuos no 74% dos casos, ningún dos concellos de máis de 20 000 habitantes administra este servizo directamente. A xestión indirecta tamén é a opción maioritaria na xestión de escolas náutico-deportivas (66% dos concellos) e piscinas (66%).

A xestión directa é a elección unánime en todos os concellos da área de Vigo para a xestión dos cemiterios e no 95% dos concellos no caso da xestión da iluminación pública.

4.4.3. Fórmulas de cooperación supramunicipal na xestión dos servizos

Sería lóxico pensar que os concellos das dúas principais conurbacións galegas fan uso das fórmulas de cooperación supramunicipal recollidas nos artigos 44 (mancomunidades) e 87 (consorcios) da LRBRL.

O exame da utilización destas fórmulas de cooperación en cinco servizos (iluminación pública, recollida selectiva de lixo, tratamento de RSU, extinción de incendios e transporte urbano) revela que, nos concellos analizados, a opción pola fórmula mancomunada na prestación de servizos presenta porcentaxes moi baixas. Tan só o 33% dos concellos de entre 20 000 e 50 000 habitantes emprega esta fórmula para prestar o servizo de recollida selectiva de lixo. O consorcio, porén, é a fórmula de cooperación pola que opta o 54% dos concellos desta área para xestionar o servizo de extinción de incendios (o 74% do grupo de concellos máis pequenos e o 50% dos concellos de entre 20 000 e 50 000 habitantes).

Cómpre salientar, así mesmo, que máis do 50% dos concellos da área de Vigo asumen eles mesmos a xestión de catro dos cinco servizos.

4.4.4. Exercicio de competencias

Dentro do conxunto de competencias propias que o artigo 25 da LRBRL lles reserva aos concellos, cómpre destacar que os municipios estudados asumen maioritariamente as competencias en materia

de seguridade pública a través da existencia dun servizo de policía local (100% dos casos) e de mercados ao aire libre (84% dos casos). Pola contra, a depuración de augas pluviais só é asumida por un 16% dos concellos analizados, e só un 26% dos concellos desenvolven un plan especial de protección do patrimonio histórico-artístico.

Así mesmo, constatamos unha tendencia xeral segundo a cal parece existir unha inclinación a asumir máis competencias canto maior é a poboación do municipio. De feito, todos os municipios de máis de 50 000 habitantes asumen sete das doce competencias analizadas, e máis do 50% dos municipios pertencentes ao grupo de entre 20 000 e 50 000 habitantes asumen cinco destas doce competencias.

Unha análise máis polo miúdo revela que:

- De entre as competencias en materia de ordenación do tráfico de vehículos e persoas nas vías públicas, os concellos de máis de 50 000 habitantes asumen todas as medidas analizadas (cinco en total) menos unha. A formación FIP é a competencia asumida de forma máis numerosa polos concellos analizados (un 79%) dentro das oito competencias analizadas de participación na formación de persoas activas e desempregadas. Pola contra, só o 31,6% dos concellos desenvolven accións formativas experimentais ou plans experimentais de emprego.
- Chama así mesmo a atención a escasa porcentaxe de concellos con casa da xuventude (26,3%) e ludotecas (21,1%).
- Tendo en conta que a porcentaxe de concellos que asumen a competencia de realizar feiras profesionais sofre un incremento proporcional á poboación, os datos indican que o número medio de feiras ao ano nos concellos da área de Vigo é de 6.
- Todos os concellos de máis de 50 000 habitantes promoven vivenda social nos últimos 10 anos, mentres que esta porcentaxe non acada o 30% dos concellos de menos de 20 000 habitantes.
- Por último, e de entre todas as competencias analizadas, é salientable que arredor do 57% dos concellos analizados teñan as medidas de planeamento urbanístico suspendidas.

ANEXO

SERVIZOS ANALIZADOS A TRAVÉS DO CUESTIONARIO

1. Iluminación pública

1.1. Cobertura xeográfica do servizo

1.2. Exercicio da actividade:

1.2.1. En por si

1.2.2. Asociado a un consorcio

1.2.3. Asociado a unha mancomunidade

1.3. Xestión:

1.3.1. Directa

1.3.2. Indirecta

2. Cemiterio municipal

2.1.1. Xestión

3. Abastecemento domiciliario de auga potable

3.1.1. Porcentaxe que pertence á rede pública

4. Investimento anual en pavimentación e conservación de vías públicas

5. Limpeza viaria
 - 5.1.1. Xestión
6. Rede de sumidoiros
 - 6.1.1. Porcentaxe no medio rural
 - 6.1.2. Porcentaxe no medio urbano
 - 6.1.3. Xestión
7. Recollida selectiva do lixo
 - 7.1.1. Cobertura xeográfica do servizo
 - 7.1.2. Exercicio da actividade
 - 7.1.3. Xestión
8. Parque público
 - 8.1.1. Número nos núcleos urbanos
9. Biblioteca municipal
 - 9.1.1. Número
10. Mercado
 - 10.1. Número de mercados
11. Tratamento de residuos sólidos urbanos
 - 11.1. Cobertura xeográfica do servizo
 - 11.2. Exercicio da actividade
 - 11.3. Xestión
12. Servizo de protección civil
 - 12.1. Número de efectivos
13. Servizos sociais
 - 13.1. Axuda a domicilio
 - 13.2. Gardería
 - 13.3. Atención á muller

- 13.4. Infancia
- 13.5. Asistencia a drogodependentes
- 13.6. Asistencia ás persoas desfavorecidas
- 13.7. Centros da terceira idade
- 14. Servizo de extinción de incendios
 - 14.1. Exercicio da actividade
 - 14.2. Número de efectivos
- 15. Instalacións deportivas (existencia e xestión)
 - 15.1. Pavillón/s
 - 15.2. Piscina/s
 - 15.3. Pista/s de atletismo
 - 15.4. Campo/s de fútbol
 - 15.5. Escola/s de deportes náuticos
- 16. Transporte colectivo urbano de viaxeiros
 - 16.1. Exercicio da actividade
- 17. Medidas específicas de protección do ambiente
- 18. Servizo de policía local
 - 18.1. Número de efectivos
- 19. Medidas de ordenación do tráfico de vehículos e persoas nas vías urbanas
 - 19.1. Aparcadoiros públicos
 - 19.2. Zonas de estacionamento limitado
 - 19.3. Servizo de guindastre
 - 19.4. Zonas peonís
 - 19.5. Limitación do acceso de vehículos aos núcleos urbanos

- 20. Planeamento xeral
- 21. Promoción de vivenda social nos últimos dez anos
 - 21.1. Número de vivendas promovidas polo concello
 - 21.2. Número de vivendas promovidas a través do Instituto Galego da Vivenda e Solo
- 22. Mercado/s ao aire libre
 - 22.1. Número de días ao mes
- 23. Exposicións destinadas a profesionais
 - 23.1. Número de feiras ao ano
- 24. Oficina de defensa dos consumidores e usuarios
- 25. Medidas destinadas a preservar a saúde pública
- 26. Medidas complementarias de promoción e reinserción social
- 27. Programas propios destinados á infancia, á muller e á mocidade
- 28. Participación do concello na formación de persoas activas e desempregadas
 - 28.1. Participación na formación de persoas activas e desempregadas
 - 28.2. Cursos do Plan FIP
 - 28.3. Obradoiros de emprego
 - 28.4. Accións formativas experimentais
 - 28.5. Xornadas de fomento da empregabilidade
 - 28.6. Escolas-obradoiro
 - 28.7. Cursos para traballadores en activo
 - 28.8. Plans experimentais de emprego
- 29. Instalacións de tipo cultural e/ou turístico
 - 29.1. Casa/s da xuventude
 - 29.2. Centro/s específico/s de uso da Internet
 - 29.3. Ludoteca/s

29.4. Oficina/s de turismo

30. Depuradora de augas residuais

30.1. Número

31. Depuradora de augas pluviais

31.1. Número

32. Aprobación de plans especiais de protección e promoción do patrimonio histórico-artístico

32.1. Número

CAPÍTULO 5. ASPECTOS XURÍDICOS DA ÁREA METROPOLITANA DE VIGO

5.1. Introducción. O fenómeno metropolitano como obxecto do coñecemento xurídico

O metropolitano é, dende un punto de vista xurídico, un concepto ambivalente que, como tal, remite tanto ao fenómeno da expansión urbana das cidades como á solución organizativa aos problemas que presenta o fenómeno. E por isto polo que, a efectos didácticos, cómpre diferenciar entre o que poderíamos denominar como “fenómeno metropolitano”, para referirnos á realidade urbana, social e económica que subxace á “área metropolitana”, como unha das posibles solucións organizativas a este fenómeno.

O feito metropolitano (o termo metropolitano xorde orixinariamente en Estados Unidos, utilizándoo a Oficina Federal do Censo en 1910 e 1920, e sendo teorizado e precisado por Berry en 1970) alude á concentración da poboación nuns ámbitos territoriais caracterizados por un constante movemento de intercambio entre os lugares de residencia, traballo e ocio da poboación que os habita. O fenómeno metropolitano caracterízase por supor a culminación, polo momento, dun proceso de crecemento urbano que se inicia coa revolución industrial e que se caracteriza por implicar unha superación do concepto tradicional de cidade, e que, dende unha perspectiva xurídico-organizativa, supón a superación dos estritos límites dos termos municipais. Trátase, pois, da realidade das aglomeracións urbanas despregadas en áreas que abranguen varios termos municipais entre os que existen fortes vinculacións económicas e sociais.

O fenómeno do desenvolvemento urbano ou metropolitano é unha realidade tanxible non só en España, senón xeneralizada en todo o mundo. Na Unión Europea, o 70% da poboación reside actualmente en espazos metropolitanos. En Galicia, segundo o INE, o 56,1% da súa poboación reside nos contornos metropolitanos das sete grandes cidades, malia que no caso galego falar de sete aglomeracións urbanas poida resultar certamente excesivo e posiblemente sexan dous os grandes espazos urbanos de Galicia, a saber: Vigo e A Coruña.

Este desbordamento dos límites dos municipios determina que, á marxe dos intereses municipais lexítimamente protexidos polo ordenamento xurídico, se concreten neses espazos uns intereses propios da comunidade metropolitana que, en ocasións, poden requirir un tratamento xurídico específico e unha organización singular destinada á súa satisfacción. Atopámonos, xa que logo, ante uns espazos onde a acción dos poderes públicos debe desenvolverse nunha dobre fronte:

- A coordinación das accións públicas que inciden sobre o territorio metropolitano, de xeito que este territorio se converte no espazo máis acaído para a planificación económica e territorial.
- A prestación supramunicipal de determinados servizos nos que unha prestación a escala municipal non satisfai as esixencias de calidade e eficacia na xestión esixibles a todo servizo público.

A primeira das perspectivas remítenos ao ordenamento territorial como ámbito de actuación. A relevancia da área funcional metropolitana de Vigo como espazo idóneo para o ordenamento e planificación territorial xa foi destacada noutro apartado deste informe. En todo caso, serán as directrices xerais de ordenación territorial as que deban no seu día tomar en consideración este espazo e, así, desenvolver todo o seu potencial.

A segunda das perspectivas, que por suposto non é excluínte da primeira, é a que é tratada deseguido.

5.2. As posibles solucións xurídicas ao fenómeno metropolitano

O ordenamento dos diversos estados do noso contorno, e tamén o noso, coñeceu na súa evolución histórica diversos sistemas organizativos en resposta ao fenómeno metropolitano, diversas fórmulas de satisfacción dos seus intereses. Seguindo a Pastori, poderíamos clasificar as distintas solucións en torno aos seguintes modelos:

- 1) O tutelar, consistente na creación por parte das instancias administrativas superiores de locais de organismos *ad hoc* dirixidos á xestión dos problemas metropolitanos. É este un modelo que tivo certo éxito na España dos anos 1960 e 1970, pero que hoxe resulta de imposible aplicación por ser manifestamente contrario ao principio de autonomía local consagrado constitucionalmente: un proceso desta natureza suporía a centralización de competencias que a lexislación básica e de desenvolvemento local ten atribuídas aos nosos concellos e que, sen lugar a dúbidas, constitúen o cerne da súa autonomía.
- 2) Os que supoñen a supresión da rede municipal existente integrando os municipios afectados nun novo ente. Aínda que poida resultar moi racional a súa aplicación a pequenos municipios rurais, o da fusión municipal é un expediente que o lexislador español e galego non preveu como solución ao fenómeno metropolitano, e menos nun caso como o de Vigo, onde a solvencia e entidade da maior parte de municipios afectados fai imposible a súa aplicación.
- 3) Entre ambos os polos existe unha solución ecléctica ou intermedia que trata de dar solución ás necesidades metropolitanas e é respectuosa coas administracións locais básicas presentes no seu territorio. Trátase da institucionalización de fórmulas cooperativas ou de colaboración institucional.

En termos xurídicos, a cooperación consiste na decisión de varias administracións, competentes nunha determinada materia, de exercer mancomunadamente os seus poderes e obrar conxuntamente, mediante contribucións igualmente importantes e necesarias (non cabe cualificar unha de principal e outra de accesoria), para obter un resultado desexado por todas. A decisión de actuar conxuntamente pode deberse, no caso de que cada un dos cooperantes poida levar a cabo a totalidade do obxecto do acordo, ao desexo de optimizar resultados, obtendo un aforro de medios, ao evitar a reduplicación de esforzos, ou, pola contra, pode ter a súa orixe, no caso de que cada un dos cooperantes non poida realizar por si só a totalidade do obxecto do acordo, ben porque non posúa os títulos competenciais suficientes, ben porque non dispoña dos medios materiais necesarios, na vontade de obter ese resultado inalcanzable para cada un dos intervinientes singularmente considerados.

O da cooperación é un principio de obrigado cumprimento para as administracións locais. Con carácter xeral, o noso ordenamento xurídico fai del un principio de xeral aplicación a todas as administracións, tal e como prescriben, entre outros, os artigos 4.4 da Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común ou os artigos 10.1 ou 57 da Lei reguladora das bases de réxime local, entre outros. Ademais, as especiais circunstancias dos nosos municipios provocan que só por medio da colaboración e cooperación institucional se poida lograr un eficaz e adecuado funcionamento destes. A súa considerable fragmentación territorial, a súa limitada capacidade técnica para a xestión de moitos dos asuntos que lle son propios ou a súa notoria insuficiencia de recursos obrígalles a cooperar e colaborar entre si ou con outras administracións para poder prestar, en por si ou asociados, os servizos que o propio lexislador lles impuxo como obrigatorios (artigo 26 da LBRL) e desenvolver as competencias que lles foron atribuídas (art. 25 da LBRL), baixo pena de non cumprir co mandato constitucional de servir con obxectividade e eficacia aos intereses da comunidade (artigo 103 CE).

En definitiva, colaborar e cooperar para o pleno desenvolvemento das competencias e servizos que lles son propios non é unha simple opción dos nosos municipios, senón un mandato constitucional e legal cuxo fin non é outro que garantir unha “boa administración”.

En particular, no caso dos municipios integrados na área funcional de Vigo parece evidente, á vista das conclusións extraídas no mapa de competencias e servizos, a necesidade de afondar en fórmulas cooperativas que garantan unha máis eficaz prestación dos servizos que, á vez, reafirme a autonomía dos municipios afectados. En calquera caso, debe terse en conta que, como se afirma no mapa, “nos concellos da área de Vigo, a opción pola mancomunidade tamén presenta porcentaxes moi baixas. Tan só o 33% dos concellos de entre 20 000 e 50 000 habitantes emprega esta fórmula para prestar o servizo de recollida selectiva de lixo. O consorcio, porén, é a fórmula de cooperación pola que opta o 54% dos concellos desta área para xestionar o servizo de extinción de incendios (o 74% do grupo de concellos máis pequenos e o 50% dous concellos de entre 20 000 e 50 000 habitantes). Cómpre salientar, así mesmo, que máis do 50% dos concellos da área de Vigo asumen en por si a xestión de catro dos “servizos” analizados.

É sobre esta realidade sobre a que se debe operar. Unha realidade que pon de manifesto o escaso entusiasmo polas fórmulas cooperativas na área viguesa e que, desde logo, non é allea á realidade xeral da nosa trama municipal. Xunto a iso, debe terse en conta que no caso de Vigo xa houbo un Proxecto de lei de creación da área metropolitana, presentado no Parlamento galego na pasada lexislatura e que, tras as eleccións de 2005, caducou.

Para rematar, á hora de valorar as diversas posibilidades de satisfacción dos servizos supramunicipais debemos ter en conta que neste informe se parte dunha área funcional que abrangue os concellos de Vigo, Baiona, Bueu, Cangas, Gondomar, Marín, Moaña, Mondariz-Balneario, Mos, Nigrán, Poio, Pontareas, Pontevedra, Porriño (O), Redondela, Soutomaior, Tui e Vilaboa. É dicir, dezasete concellos altamente poboados e nos que se inclúen dúas cidades.

5.3. As diversas fórmulas cooperativas. Caracterización xeral

A pesar do principio de uniformidade que caracterizou o réxime local español desde a Constitución de Cádiz, a Administración local española está integrada por unha variada tipoloxía de entidades locais. Na actualidade, o noso réxime local caracterízase por unha notable diversidade institucional, propiciada, en gran medida, pola nova estrutura territorial do Estado prevista na Constitución.

Xunto aos municipios, entidades básicas da organización territorial do Estado e canles inmediatas de participación cidadá nos asuntos públicos (art. 1 LBRL), e as provincias e as illas (nos arquipélagos balear e canario), como entes de natureza territorial e necesaria previstos na Constitución española, a lexislación básica e de desenvolvemento de réxime local (Lei 7/1985, reguladora das bases de réxime local –en adiante LBRL–, e a Lei 5/1997, de administración local de Galicia, –LALG–) posibilita a creación doutros entes de natureza supramunicipal aos que cualifica como “entidades locais”. Son:

- 1) As comarcas ou outras entidades que agrupen varios municipios constituídas polas comunidades autónomas.
- 2) As áreas metropolitanas.
- 3) As mancomunidades de municipios.

Esta distinción, entre entidades territoriais e simples entidades locais non territoriais, constitúe unha novidade legislativa, que, no aspecto teórico, procede da doutrina alemá, e que na súa orixe se centraba na substantividade do elemento territorial como elemento configurador do ente e determinante das súas principais características (pluralidade de fins, potestades públicas superiores e autonomía plena). Con todo, na LBRL esta diferenza serve, unicamente, para atribuírles de forma directa aos entes necesarios as potestades públicas superiores (reglamentaria, expropiatoria...), mentres que no caso dos entes potestativos serán as leis das comunidades autónomas que os regulen as que concretamente cales daquelas potestades serán de aplicación, excepto no suposto das mancomunidades, nas que serán os seus estatutos os que o expliciten.

Xunto a estes entes, a lexislación local prevé a creación doutros de natureza asociativa, como son:

- a) Os consorcios que as entidades locais poden constituír con outras administracións públicas para fins de interese común ou con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público, concorrente cos das administracións públicas.
- b) As agrupacións municipais de carácter tradicional, como as comunidades de vila e terra ou as merindades.

Como apuntou a doutrina, e recoñeceu o propio lexislador, a maior parte destes entes responden a unha idea común: resolver os problemas que supón para moitos municipios prestar adecuadamente os servizos propios da súa competencia ou a necesidade de prestalos en espazos máis extensos que os propios dos municipios. A esta mesma finalidade responde tamén a institución provincial, pois, aínda que esta é considerada unha entidade necesaria de natureza territorial, o lexislador configurouna como unha entidade local determinada pola agrupación de municipios que ten como fin principal prestar apoio a estes.

En todos estes casos atopámonos con fórmulas que, do mesmo xeito que os municipios, proveñen da mesma tradición administrativista, a francesa, e que, como tales, se presentan como unha alternativa funcional ao problema da insuficiencia municipal, fronte a solucións de carácter estrutural (de maior éxito nos países nórdicos e anglosaxóns) consistentes no reordenamento do mapa municipal. É a elas ás que nos imos referir.

Téñase en conta, no entanto, que o noso ordenamento xurídico posibilita tamén que a cooperación e a colaboración institucional se desenvolva por medio de fórmulas convencionais, ou de plans ou programas que non supoñen a creación de entes diferentes. Trátase de fórmulas moi operativas cuxa caracterización xurídica pouco ou nada ten que ver coas entidades locais de natureza supramunicipal ás que me estou referindo, por canto non implican a creación dunha persoa xurídica diferente nin gozan de estabilidade temporal e institucional ningunha.

5.3.1. A provincia

A provincia defínese no artigo 31 da LBRL como unha entidade local determinada pola agrupación de municipios, con personalidade xurídica propia e plena capacidade para o cumprimento dos seus fins, entre os que se atopan: asegurar a prestación integral e adecuada na totalidade do territorio provincial dos servizos de competencia municipal e, en menor medida, participar na coordinación da Administración local coa da Comunidade Autónoma e a do Estado.

O seu carácter necesario e a súa natureza territorial non ocultan a súa configuración como ente de natureza asociativa, cunha vocación municipalista que, como tal, carece dunha substantividade mate-

rial propia. Así, segundo o artigo 36, son competencias provinciais: a) A coordinación dos servizos municipais entre si para a garantía da prestación integral e adecuada; b) A asistencia e a cooperación xurídica, económica e técnica aos municipios, especialmente aos de menor capacidade económica e de xestión; c) A prestación de servizos públicos de carácter supramunicipal e, se é o caso, supracomarcal; d) A cooperación no fomento do desenvolvemento económico e social e na planificación no territorio provincial, de acordo coas competencias das demais administracións públicas neste ámbito.

Con todo, e a pesar da súa natureza supramunicipal e secundaria, non pode esquecerse que o lexislador dotou este ente dunha excepcional rixidez ao esixir nada menos que unha lei orgánica para alterar os seus límites territoriais.

O recoñecemento da autonomía local e a institucionalización das provincias como entes locais básicos no texto constitucional e en moitos textos estatutarios, entre outros o galego, non permitiron, con todo, unha efectiva e plena consolidación destas. A acomodación do ente provincial no escenario autonómico non deixou de ser un dos cabalos de batalla do debate político local. A súa escasa funcionalidade como ente encargado de dar satisfacción ás perentorias necesidades municipais, a súa incapacidade para resolver a xa endémica anemia económica municipal e, por que non dicilo, a súa instrumentalización partidaria como vehículo para o desenvolvemento, nalgúns casos de verdadeiras políticas caciquís locais, fixeron das deputacións provinciais a entidade territorial máis cuestionada de todas as previstas no texto constitucional. Mesmo o recente pacto PSOE-BNG para o goberno destes organismos cuestiona a súa propia existencia.

Iso, desde logo, non é, nin moito menos, unha novidade. A consagración da provincia como unha entidade local, primeiro na Lei provincial de 1870 e definitivamente no Estatuto provincial de Calvo Sotelo de 1925, coincide no tempo cunha dinámica institucional, que será unha constante ata hoxe, a do cuestionamento da súa capacidade para a resolución dos problemas propios duns municipios incapaces, desde a súa creación, para dar satisfacción ás demandas dos seus veciños. Cuestionamento que, coma hoxe, se realizou desde perspectivas ben diferentes: unha, marcadamente ideolóxica, é a que, desde posicións federalistas ou nacionalistas, cuestiona a provincia e, polo tanto, o seu órgano de goberno, a deputación provincial, en canto é considerada un ente representativo do máis rancio centralismo, postulando a súa substitución por entes de base comarcal; outra, de carácter práctico, que propugna a creación de entes de natureza asociativa diferentes da provincia (mancomunidades intermunicipais primeiro (1870) e áreas metropolitanas ou comarcas máis tarde (1960)) que colaboren coa institución provincial na solución do “problema local”.

Ademais, a caracterización bifronte do réxime local tampouco foi unha fórmula adecuada para resolver a tensión centro-periferia que, desde a chegada do réxime democrático e ata os nosos días, condicionou o desenvolvemento do debate territorial no noso Estado. E iso porque a solución doutrinal e xurisprudencial á colaboración competencial entre o Estado e as comunidades autónomas no espazo local se resolveu, ao cabo, nunha concepción extraordinariamente ampla das bases do Estado, que impediu ás CCAA articular unha política local propia dentro do seu ámbito territorial. Todo iso redundou nunha actitude de desconfianza e receo dos responsables políticos autonómicos fronte ao feito local e, en especial, fronte ás deputacións provinciais que, nalgúns casos, actuaron como un verdadeiro contrapoder dos gobernos autonómicos. Esta actitude conduciu a un progresivo proceso de inflación institucional derivado tanto da creación de institucións alternativas á provincial (comarcas, áreas metropolitanas...) como da negativa a atribuír ás deputacións a xestión desconcentrada das competencias autonómicas.

A experiencia dos últimos vinte e cinco anos pon de manifesto as limitacións que desde o punto de vista democrático e da transparencia ten o modelo de goberno provincial deseñado pola LBRL. Un

modelo de complexa articulación que en ningún caso serve para representar adecuadamente nin os intereses dos veciños nin dos municipios que integran a provincia. Un modelo que, con todo, serviu en moitos casos para o desenvolvemento de políticas partidarias próximas ao caciquismo decimonónico.

Para rematar, o mapa de competencias e servizos tamén evidencia como a entidade provincial non serviu nin serve para a solución de moitos dos problemas reais dos municipios da área de Vigo.

5.3.2. A Comarca

De acordo co artigo 42 da LBRL, as comunidades autónomas, ao abeiro do disposto nos seus respectivos estatutos, poderán crear no seu territorio comarcas ou outras entidades que agrupen varios municipios, cuxas características determinen intereses comúns precisados dunha xestión propia ou demanden a prestación de servizos do devandito ámbito.

A iniciativa para a creación dunha comarca poderá partir dos propios municipios interesados, aínda que, salvo no caso de Cataluña (disposición adicional 4ª da LBRL) non poderán crearse comarcas se a iso se opoñen expresamente as dúas quintas partes dos municipios que deban agruparse nelas, sempre que, neste caso, tales municipios representen, polo menos, a metade do censo electoral do territorio correspondente.

Como consecuencia do seu forte grao de interiorización autonómica (art. 152.3 CE e STC 214/1989, do 21 de decembro) corresponderalles ás leis autonómicas determinar o seu ámbito territorial, a composición e o funcionamento dos seus órganos de goberno, que serán representativos dos concellos que agrupen, así como as competencias e recursos económicos que, en todo caso, se lles asignen. En todo caso, a creación das comarcas non poderá supor a perda polos municipios da competencia para prestar os servizos enumerados no artigo 26, nin privar a este de toda intervención en cada unha das materias enumeradas no apartado 2 do artigo 25.

En definitiva, aínda que a definición legal da comarca presenta uns perfís notablemente borrosos, parece clara a súa vocación municipal, por canto a súa creación nunca poderá supor unha perda substancial de atribucións dos municipios que as integran, que son, ao cabo, quen decide a súa creación e integra os seus órganos de goberno.

Tras a aprobación da CE de 1978 e dos sucesivos EEAA, a comarca foi a maior e máis transcendente novidade que irrompeu no ámbito local, en xeral, desde a súa configuración inicial no século XIX, ou como dixo Muñoz Machado: "a novidade máis común do novo deseño organizativo" autonómico. Agora ben, aínda que o TC recoñeceu de modo xeneralizado o "forte grao de interiorización autonómica" do ente comarcal, o certo é que o grao de integración autonómica do ente comarcal non foi igual en todos os textos autonómicos, dependendo da posición que mantivo a institución provincial.

Con todo, este potencial innovador do ente comarcal viuse notablemente minguado como consecuencia da transposición hemenéutica do TC do concepto da garantía constitución da autonomía de municipios e provincias e que levou á conclusión de que toda posible redistribución das competencias locais que se opere desde as instancias autonómicas non poderá levar ata o extremo de baleirar totalmente as provincias e os municipios das súas funcións como entes locais (STC 32/1981, do 28 de xullo).

As previsibles dificultades de convivencia entre o ente provincial e comarcal provocaron que as CCAA sexan moi reticentes no momento de desenvolver as súas previsións estatutarias e de crear comarcas no seu territorio.

Así, en primeiro lugar algunhas CCAA que, a pesar de recoller nas súas EEAA as comarcas, nalgúns casos como entes necesarios, aparcaron esta cuestión polo momento. Este é o caso da Rioxa, Castela-A Mancha, Madrid, Navarra ou Galicia, onde a LALG non a regula.

A carón destas comunidades están aquelas que regularon a institución comarcal como unha solución adecuada e xeneralizable para a solución dos problemas dos municipios. Estaríamos, xa que logo, ante unha sorte de mancomunidade de servizos múltiples con certa vontade de xeneralización, na maior parte dos casos, no territorio autonómico.

Este é o caso da Comunidade Autónoma de Aragón, onde pola Lei 10/1993, do 4 de novembro, foi regulada a creación das comarcas. Esta lei foi desenvolvida pola Lei 23/2001, do 26 de decembro, de medidas de comarcalización, que ampliou o ámbito de actuación destes entes, moi na liña do modelo catalán. Nesta comunidade, seguindo un proceso de incorporación voluntaria no que a Administración autonómica non escatimou medios e recursos, chegouse á creación de 32 das 33 comarcas previstas, quedando por resolver a complexa cuestión de Zaragoza capital. Con todo, estamos certos de que a progresiva ampliación do espazo competencial comarcal vai levar ao incremento da conflitividade cos entes provinciais, pois moitas das competencias previstas para as comarcas coinciden coas previstas pola LBRL para as deputacións provinciais.

Similares, en canto ao seu espírito, son os supostos asturiano e cántabro. No primeiro deles a vella Lei 3/1986, do 15 de maio, regulaba un procedemento para a creación de comarcas, lei que nunca foi aplicada, a pesar de tratarse dunha comunidade uniprovincial. A Lei 8/1999, do 28 de abril, de comarcas de Cantabria foi a última lei de comarcas aprobada. Trátase dunha lei similar á lei aragonesa que, do mesmo xeito que ocorre en Asturias aínda non foi aplicada, polo que a valoración da súa efectividade resulta difícil polo momento. Neste grupo poderíamos incluír tamén a Lei 1/1991, do 14 de marzo, pola que se crea a comarca do Bierzo.

No caso catalán é onde a cuestión comarcal se desenvolveu de modo máis intenso a partir da aprobación do paquete lexislativo do ano 1987 (Lei 8/1987, do 15 de abril, municipal e de réxime local de Cataluña, a Lei 5/1987, do 4 de abril, de réxime provisional das competencias das deputacións provinciais e da Lei 7/1987, pola que se establecen e regulan actuacións públicas especiais na conurbación de Barcelona, e por suposto a Lei 6/1987, do 4 de abril, de organización comarcal. Por medio destas leis, a Generalitat intentou abordar unha reestruturación xeral de todo o panorama interior da comunidade autónoma, a pesar dos obstáculos xurídicos e políticos que unha operación de tal natureza podería ter. As claves desta reforma eran as seguintes: reforzamento do municipio como entidade local básica por excelencia; supresión da institución provincial; institucionalización e xeneralización das comarcas como principal (no caso dos espazos urbanos) ou único ente supramunicipal e como ente natural para a xestión desconcentrada das competencias autonómicas.

Tras case vinte anos de implantación das comarcas en Cataluña cremos que o balance non é todo o positivo que se esperaba inicialmente. Nin as provincias desapareceron nin a Generalitat mantivo de forma regular o proceso de transferencia de competencias a estes entes, ben a través da xestión desconcentrada destas, ben a través do recoñecemento polo lexislador sectorial dun ámbito privativo e específico de actuación.

En definitiva, considerar a comarca como unha solución ao problema da conurbación viguesa esixiría a xeneralización deste ente a todo o territorio galego e, nesa medida, un debate e reflexión que desborda claramente os límites deste traballo. En todo caso, na nosa opinión a implantación futura das comarcas en Galicia debe supor a redefinición ou mesmo a supresión da institución provincial. A experiencia catalá non deixa marxe á dúbida.

5.3.3. As mancomunidades intermunicipais

A regulación das mancomunidades intermunicipais contida na Lei básica de 1985 segue no substancial a dos seus precedentes. No seu artigo 44 recoñece o dereito dos municipios a asociarse con outros en mancomunidades para a execución en común de obras e servizos determinados da súa competencia. Estas mancomunidades terán personalidade e capacidade xurídicas para o cumprimento dos seus fins específicos e rexeranse, no fundamental, polos seus estatutos propios, que han de regular o ámbito territorial da entidade, o seu obxecto e competencia, órganos de goberno e recursos, prazo de duración e cantos outros extremos sexan necesarios para o seu funcionamento. En todo caso, os órganos de goberno serán representativos dos concellos mancomunados.

É esta, a da mancomunidade, a fórmula asociativa con maior tradición no noso dereito, unha fórmula que, con pequenas variacións, se mantivo nos mesmos parámetros desde a súa orixe. A saber, natureza asociativa, carácter voluntario e concreción dos seus fins e atribucións.

A imposibilidade para desenvolver un proceso de reordenación e racionalización do espazo supramunicipal unido á dificultade para o desenvolvemento de políticas de fusión municipal que limite a excesiva fragmentación municipal (de 1978 aos nosos días o número de municipios pasou de 8045 a 8111) fixo da “mancomunidade” intermunicipal a fórmula máis socorrida. Practicamente todas as CCAA ditaron de forma directa ou indirecta normas respecto diso.

No plano dos feitos, das 165 mancomunidades que podían contabilizarse en 1978 pasamos ás preto de 1000 (999) no ano 2006 (en Galiza, 42), que inclúen máis do 70% dos municipios españois. Todo iso debeuse, en gran medida, a un importante incremento dos servizos que corresponde prestar aos municipios, así como a unha decidida política autonómica de fomento asociativo.

Agora ben, a realidade cotiá das mancomunidades atópase moi afastada do aparente éxito da fórmula. Son moitas as mancomunidades creadas e rexistradas que na práctica teñen unha actividade moi limitada ou nula. Por outra banda, a maior parte das mancomunidades existentes sobreviven mentres as comunidades autónomas financian a súa actividade, pois chegado o momento de sobrevivir por si mesmas o entusiasmo asociativo inicial tórnase en desidia, cando non en aberto enfrontamento entre os municipios que as integran. De modo que moitas delas non pasan de ser simples estruturas administrativas carentes de funcionalidade.

En todo caso, convén ter presente que a natureza estritamente municipal, funcional, voluntaria e limitada en canto aos seus fins limita en gran medida as súas posibilidades para servir de solución institucional xeral á área de Vigo, sobre todo porque a maior parte dos problemas que teñen os municipios afectados (transporte, desenvolvemento económico, planificación territorial...) non afectan en exclusiva ás súas competencias, senón que inciden directamente nas competencias de instancias superiores, en particular, da Xunta de Galicia.

5.3.4. As áreas metropolitanas

A expresión “área metropolitana” fíxose común para identificar o conxunto formado polo centro urbano dunha gran cidade e a súa área suburbana, que alcanza as poboacións próximas, afectadas pola influencia daquelas. Xunto ao enfoque xeográfico ou sociolóxico da área metropolitana, xorde a súa acepción xurídico-administrativa, que contempla o ente público ou complexo organizativo encargado da xestión do territorio que se inclúe no seu ámbito. A elas refírese o artigo 43 da LBRL, que as define como entidades locais integradas polos municipios de grandes aglomeracións urbanas entre cuxos núcleos de poboación existen vinculacións económicas e sociais que fagan necesaria a planificación conxunta e a coordinación de determinados servizos e obras.

Do mesmo xeito que no caso das comarcas, o forte grao de interiorización autonómica destes entes fai que o seu réxime xurídico se remíta case por completo á lexislación autonómica. Son, pois, as comunidades autónomas, previa audiencia da Administración do Estado e dos concellos e deputacións afectados, as que poderán crear, modificar e suprimir, mediante lei, áreas metropolitanas, de acordo co disposto nos seus respectivos estatutos. Ademais, a lexislación autonómica determinará os órganos de goberno e administración, nos que obrigatoriamente estarán representados todos os municipios integrados na área; o réxime económico e de funcionamento, que garantirá a participación de todos os municipios na toma de decisións e unha xusta distribución das cargas entre eles; así como os servizos e obras de prestación ou realización metropolitana e o procedemento para a súa execución. A creación destas áreas non poderá supor a perda polos municipios da competencia e a titularidade dos servizos de prestación obrigatoria.

Na medida en que esta é a solución que o noso lexislador previu para darlle satisfacción ao fenómeno metropolitano convén deterse un pouco máis nela.

A LALG regula estes entes nos artigos 120 a 133. Trátase dunha regulación minuciosa da que cómpre salientar o seguinte:

- 1) Que as áreas deben ser creadas por lei, á que lle corresponde concretar, de acordo co previsto na LALG, os órganos de goberno e administración, o réxime económico e de funcionamento, os servizos que ha de prestar e as obras que ha de realizar, así como as potestades que se lle atribúan e a xusta distribución de cargas entre os municipios que a integran.
- 2) Que, ademais da lei, se esixe para a súa creación real e efectiva o acordo de todos os concellos por maioría absoluta.
- 3) Que no seu goberno deben estar representados todos os municipios afectados e que nel participará a Xunta de Galicia por medio dun delegado que asume como función principal a de fiscalizar a súa actuación
- 4) Que en ningún caso a creación dunha área metropolitana pode supor a perda de competencias dos municipios integrados que lles fagan perder a súa condición de tales, polo que a maior parte das súas competencias lle serán atribuídas por delegación.
- 5) Que lle corresponderá á lei de creación da área metropolitana especificar as súas competencias, podendo corresponderlle entre outras a coordinación da planificación urbanística municipal e a xestión urbanística en ámbitos supramunicipais; a prestación de determinados servizos públicos como poden ser a planificación hidrolóxica, a coordinación dos transportes de viaxeiros e a súa infraestrutura ou a ordenación do tráfico de vehículos nas vías urbanas que

afecten a varios municipios. Trátase de materias que, na maior parte dos casos, afectan á esfera de competencias da Xunta de Galicia.

Á vista destas previsións, e sen prexuízo de que a posible lei de creación da área poida derrogar as previsións da LALG (o que é discutible xuridicamente), a constitución dun ente metropolitano esixiría cando menos os seguintes presupostos:

- 1) Que a área sexa limitada en canto á súa extensión. Un excesivo número de municipios dificultaría a consecución das maiorías absolutas precisas para a súa constitución e posiblemente faría pouco operativo o seu principal órgano de goberno (no proxecto de área metropolitana de Vigo presentado polo PP, o consello metropolitano integraríano 47 membros).
- 2) Que os municipios que conforman a área teñan unha problemática similar. É dicir, que teñan unhas necesidades (as mesmas insuficiencias) e problemas comúns (forma de xestión dos servizos...) en canto ás competencias e servizos que prestan. Só así pode ter sentido atribuírle á área unhas competencias concretas que poidan afectar a todos os municipios integrados nela.
- 3) Que a Administración autonómica apoie decididamente a constitución da área. E isto porque a maior parte das competencias asumibles pola área van incidir directamente no ámbito competencial autonómico.
- 4) Que se proceda ao reordenamento competencial no espazo da área. Así, se se constituíse unha área metropolitana en Vigo, sería preciso:
 - a) Que os concellos integrantes lle delegasen parte das súas competencias.
 - b) Que a Xunta lle delegase tamén certas competencias.
 - c) Que a deputación provincial non exercese as súas competencias na área; doutro xeito produciríanse indesexables solapamentos.
 - d) Que se disolvesen algúns dos entes supramunicipais constituídos (mancomunidades e consorcios) que prestan servizos que no futuro prestaría a área.

Sen estes presupostos dificilmente poderá conformarse unha área minimamente operativa.

Pois ben, á vista do deseño territorial da área funcional de Vigo, así como das variables competenciais e político-institucionais existentes, parece, cando menos, complicada a creación dunha área metropolitana única, agás non caso de que exista un importantísimo esforzo investidor da Administración autonómica.

Para rematar, a experiencia das áreas metropolitanas no noso Estado non foi tampouco excesivamente positiva. Desde a aprobación da LBRL as grandes innovacións relevantes foron a supresión das institucións metropolitanas plurifuncionais existentes en España por parte das comunidades autónomas –no caso de Valencia, tras a substitución do Gran Valencia polo Consell Metropolitano de l’Horta en 1986–, a creación de áreas metropolitanas “sectoriais” para a área de Barcelona (a Entidade Metropolitana do Transporte e a Entidade Metropolitana dos Servizos Hidráulicos e do Tratamento de Residuos, creadas pola Lei catalá 7/1987, do 4 de abril) e a de Valencia (a Entidade Metropolitana de Servizos Hidráulicos e a Entidade Metropolitana para o Tratamento de Residuos, creadas pola Lei valenciana 2/2001, do 11 de maio).

En gran medida o fracaso desta fórmula débese ao feito de que os ámbitos materiais de actuación destas entidades non son competencia exclusiva dos municipios implicados. Así, tanto no urbanismo como na planificación hidrolóxica e o abastecemento de auga ou no tratamento de lixos ou no transporte interurbano, o ordenamento do tráfico ou a protección civil resulta imposible desenvolver unha política propia e independente da desenvolvida polas comunidades autónomas, que son, ao cabo, titulares da maior parte das atribucións e posuídores dos recursos financeiros precisos para o desenvolvemento dunha política metropolitana singular. Así, no caso catalán, xunto ás entidades metropolitanas, creáronse consorcios metropolitanos co fin de abrir a participación destes asuntos aos axentes privados e á propia Generalitat.

5.3.5. Os consorcios

Co fin de facilitar a prestación dos servizos públicos encomendados aos municipios, o artigo 87 da LBRL prevé que as entidades locais poidan constituír consorcios con outras administracións públicas para fins de interese común ou con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público, concorrente cos das administracións públicas. Os consorcios gozarán de personalidade xurídica propia. Os seus estatutos determinarán os seus fins, así como as particularidades do seu réxime orgánico, funcional e financeiro. Os seus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas as entidades consorciadas, na proporción que se fixe nos estatutos respectivos.

Pola súa banda, o artigo 196 da LALG reitera a posibilidade de que as entidades locais galegas poidan constituír consorcios locais coa Xunta de Galicia e con outras administracións públicas para fins de interese común ou con entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese público concorrente cos das administracións públicas, remitindo no relativo á súa constitución ao previsto para as mancomunidades.

Á vista da súa regulación, pode afirmarse que se trata dun ente moi adaptable á realidade dun goberno multinivel, na medida en que permite a participación no seu seo de administracións públicas de diversa natureza (municipios, CCAA, Estado ou de entes instrumentais), así como de particulares. Todo iso posibilita, a diferenza dos demais modelos organizativos supramunicipais, que baixo un modelo organizativo flexible e escasamente burocrático poidan participar na xestión dun asunto todos e cada un dos axentes implicados. Sendo Cataluña a comunidade onde tivo un maior éxito a fórmula consorcial, o seu potencial innovador e a súa adaptación á realidade competencial do noso Estado fan que progresivamente vaia gañando terreo no ámbito da xestión portuaria, o transporte, os servizos sociais ou o abastecemento de augas.

No caso de Galicia cómpre salientar a recente experiencia do Consorcio de Servizos da Igualdade e do Benestar, que nestes momentos agrupa máis dun terzo dos concellos galegos.

O repaso das posibles fórmulas de institucionalización do espazo metropolitano pon de manifesto como a maior parte das fórmulas analizadas se solapan e resultan incompatibles. Todas elas pretenden darlle solución ao mesmo problema por medio dunha fórmula común que podería resumirse nos seguintes termos: “cooperación no competencial e supramunicipalidade no servicial”. Paradigma desta incompatibilidade é a difícil convivencia entre as entidades provinciais, comarcais e metropolitanas en Cataluña, cuxa solución a día de hoxe aínda non se atopou. De forma un tanto absurda e irresponsable o lexislador parece invitar os nosos operadores políticos a unha saturación institucional que, a menos que se desenvolva, pode levar a un verdadeiro colapso institucional. Expresión que, aínda cando poida parecer esaxerada, nos sitúa ante unha máis que posible realidade na que o nivel

local de goberno pode verse ocupado á vez por deputacións, mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas e municipios.

Ademais, a maior parte das solucións propostas polo lexislador estatal non difiren no substancial das previstas ao longo da nosa historia, polo que non se entende como o lexislador segue insistindo nelas, cando a propia historia pon de manifesto a súa incapacidade para resolver o problema municipal. Non pode esquecerse que en 1985 a realidade xurídico-política española non era nin parecida á de principios do século XX, nin tan sequera á de 1975. Non só porque a democratización do nivel do goberno local supuxo unha profunda transformación das estruturas locais, senón tamén, e principalmente, porque a configuración do noso Estado como un “estado autonómico”, practicamente federal en canto ao grao de descentralización administrativa, afectou substancialmente as estruturas e competencias locais e porque o avance do estado social fixo dos nosos municipios os principais axentes prestadores de servizos públicos. A realidade dun verdadeiro goberno multinivel, onde o papel protagonista no competencial corresponde aos entes autonómicos, non tivo un reflexo proporcionado na lei de 1985, que lonxe diso impúxolles ás CCAA un modelo de desenvolvemento supramunicipal onde o seu papel é notablemente secundario.

5.4. O futuro dos entes supramunicipais

Para rematar, cómpre realizar algunhas consideracións de carácter xeral sobre o futuro da supramunicipalidade no noso Estado, por canto este pode afectar á área de Vigo.

O relativo fracaso dos modelos cooperativos e funcionais de natureza horizontal como forma de dar solución ao problema municipal provocou en gran medida que a necesidade de abordar unha reforma integral do espazo local e, en consecuencia, dos textos legais que lle serven de base sexa unha constante da nosa historia local máis recente. Este debate, entre outras expresións, tivo como consecuencia a aprobación da recente Lei 57/2003, do 16 de decembro, de medidas para a modernización do goberno local.

Na mesma liña, Font i Llovet de forma atinada ligou as demandas de desenvolvemento do pacto local ao actual proceso de reforma dos estatutos de autonomía e, polo tanto, á necesaria reforma dos textos locais básicos. Para el “(...) hai que pensar no momento actual, que non hai dinámica posible de “pacto local”, no sentido de impulso político decisivo para reforzar o papel do sistema de goberno local, se non é a través da “elevación de rango” da regulación xurídica dos elementos definidores esenciais do sistema, que o saque do “limbo xurídico en que se atopa hospedado desde fai unha década” e que á vez considere a diversidade de situacións existentes ao longo e ancho do país. E iso só é posible se dun xeito e outro se engarza este proceso, esta dinámica de pacto local, no proceso de reforma dos estatutos de autonomía.

Nesta dinámica de reforma e pacto é evidente que foron moitos e diversos os factores que influíron e que deben ser tidos en conta. A endémica insuficiencia financeira e competencial do espazo local, a excesiva rixidez e uniformidade normativa ou a desbordada comprensión do básico que reduciu a capacidade normativa autonómica a unha mínima expresión son causas máis que suficientes para demandar un cambio.

No entanto, e xunto a todos eles, a necesidade de buscar unha articulación máis axeitada do espazo supramunicipal foi e é, polas razóns que se expuxeron, un dos máis importantes desencadeamentos do que quizais, de modo un tanto esaxerado, poderíamos cualificar como “crise do sistema local”.

Con todo, as solucións que polo momento se propoñen nos proxectos de reforma normativa do texto local básico e dos diversos estatutos de autonomía non auguran unha melloría notable da situación.

Na rixida interpretación do concepto da garantía institucional da autonomía local e, por que non dicilo, da protección ultrarreforzada da institución provincial, hai, como afirmou Font i Llovet, un problema de doutrina ou de dogmática desprendida da xurisprudencia constitucional, susceptible de evolución. Neste sentido, os estatutos son a única norma capaz de exercer supremacía sobre a lexislación estatal, ata a básica, e ao mesmo tempo vincular o lexislador de cada unha das CCAA para que proceda a un proceso descentralizado. Ademais, os estatutos efectúan correctamente a “interiorización” do local no ámbito do autonómico sen que por iso deixe de ser unha norma estatal e permite dar un impulso autonómico ao fortalecemento da autonomía local, rompendo así o carácter bifronte do réxime local.

Esta interiorización do local é tanto ou máis importante se do que se trata é de regular o ordenamento do espazo supramunicipal, espazo que, como vin reiterando, resulta especialmente relevante para unha adecuada proxección dos entes autonómicos no ámbito local.

A apertura do proceso de reforma dos vixentes estatutos de autonomía non impediu, paradoxalmente, a presentación en maio do presente ano por parte do Goberno estatal dun anteproxecto de nova Lei básica do Goberno e da Administración local. Á marxe dos contidos da proposta, aos que me referirei seguidamente, do que non cabe a menor dúbida é de que o momento da súa presentación non foi o máis oportuno. Se de sabios é aprender dos erros do pasado, o Goberno debería valorar a pertinencia de abordar o proceso de reforma normativa do espazo territorial local á vez que se está decidindo, en normas de superior rango, a nova estrutura territorial autonómica e, polo tanto, local.

Se deixamos abertos ambos os procesos, podemos atoparnos, como xa ocorreu en 1986, cunha lei básica estatal dificilmente cohonestable coas previsións dos novos estatutos. Posibilidade máis que probable se temos en conta que no texto do anteproxecto se mantén intacto o elenco de entidades locais que, xunto ás necesarias, municipios, provincias e illas, se conteñen na Lei 7/85, do 2 de abril: ou mancomunidades ou comarcas ou áreas metropolitanas ou entidades locais menores, e iso porque, en opinión dos seus redactores, é a Constitución a que garante un ámbito de decisión política a municipios e provincias, e non é o Estado o que protexe a autonomía local fronte ás comunidades autónomas, xa que estas tamén deben respectar a autonomía local.

A partir desta inicial declaración régulanse as competencias provinciais e insulares, incidindo, para iso, no seu carácter instrumental. Así, as provincias débense limitar a coordinar os servizos municipais e a asistir e cooperar xurídica, económica e tecnicamente aos municipios. Ademais, na elaboración das políticas provinciais han de participar todos os municipios fixando as súas prioridades en canto ás obras, servizos, etc., que pretendan levar a cabo, mediante actuacións de concertación entre ambas as entidades locais. Con iso preténdese deixar nos municipios as competencias substantivas, configurando as provincias como entes funcionais para garantir que os municipios de escasa capacidade poidan prestar os servizos de que son titulares.

A formulación realmente ten pouco de revolucionario e vai resultar de difícil incardinación en modelos territoriais como o deseñado polo novo estatuto catalán e moi previsiblemente no galego, se algún día chega a reformarse.

É evidente que, á vista das propostas de futuro, se debe impor unha actitude prudente. Se, polo de agora, non cabe unha reordenación importante do espazo supramunicipal e, singularmente, da instancia provincial, non parece o máis aconsellable abrir o proceso de creación de novos entes territoriais. A experiencia aconsella realmente o contrario.

5.5. Conclusión

É evidente que as diversas fórmulas institucionais que o noso ordenamento xurídico previu para solucionar os problemas derivados da excesiva fragmentación municipal do noso territorio non deron os froitos esperados. Como acabamos de ver, algunhas nin tan sequera tiveron a oportunidade de ser ensaiadas (áreas metropolitanas), mentres que outras (as provincias) seguen arrastrando a súa secular ineficacia. É evidente que a solución require en primeiro lugar un bo diagnóstico. Un diagnóstico que non só se recree na constatación das evidencias dun problema de xeito evidente coñecido, senón que afonde na súa raíz e orixe, así como nas causas do fracaso da maior parte das solucións que polo momento se propuxeron.

Sen intentar esgotar esta problemática pensamos que calquera solución que se propoña para a área de Vigo e, en xeral, para a solución do problema supramunicipal debe ter en conta as seguintes premisas:

Primeira, que non caben solucións taumatúrxicas xerais, fundamentalmente porque a realidade municipal do noso Estado, e de Galicia en particular, é excepcionalmente diversa.

Segunda, que as solucións só poden vir da man do impulso das comunidades autónomas. Delas son a maior parte das competencias materiais sobre os servizos de ámbito municipal. Delas depende a maior parte dos recursos financeiros. A elas corresponden, desde un punto de vista constitucional, as competencias sobre o espazo supramunicipal e sobre o territorio municipal. Só a participación activa dos entes autonómicos nos entes supramunicipais poderá liquidar o nó gordiano da relación entre o “ámbito local” e o “autonómico”.

Terceira, que manter *ad futurum* unha posición numantina respecto da permanencia do ente provincial é absurdo. A provincia tal e como se desenvolveu no noso sistema normativo resulta un anacronismo histórico de difícil encaixe no novo modelo autonómico. Na súa actual configuración nin resolveu os problemas dos municipios, nin serviu para a descentralización das competencias autonómicas nin, o que é peor, solucionou o problema do engarce entre o nivel autonómico e o municipal. Ao contrario, a súa existencia impediu, e impedirá, o desenvolvemento de novos modelos de organización territorial, salvo que se aposte por unha sobreesaturación institucional do espazo.

Cuarta, que na base do problema se atopa unha concepción uniformista da autonomía municipal que levou á atribución de similares competencias a municipios con capacidades e dimensións ben diferentes. Un municipio con 1000 habitantes e 10 empregados municipais escasamente cualificados pode asumir un nivel competencial e de servizos similar a outro con 50 000 habitantes e 300 empregados municipais. O problema non está na existencia de municipios de reducidas dimensións, senón nunha atribución desproporcionada de competencias e servizos a municipios que, a priori, teñen unha escasa capacidade de xestión.

Quinta, que a experiencia puxo de manifesto que na solución de problemas concretos dos municipios se resolveron máis operativas as solucións funcionais concretas que as xerais ou estruturais. Así, a vía consorcial preséntase, na nosa opinión, como a máis acaída para a xestión de servizos públicos como o transporte, o abastecemento de auga, os servizos sociais ou a protección civil. A flexibilidade da figura permite “crear” solucións funcionais concretas e específicas para problemas concretos e específicos. Solucións nas que, afastando a pantasma da desconfianza autonómica fronte aos municipios, os propios entes autonómicos participan activamente na xestión de servizos que afectan directamente ás súas competencias.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. 1984. *La comarca como ente territorial*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Albi, Fernando, 1960. *La crisis del municipalismo*. Madrid: Aguilar.
- Aldenderfer, M. S. e Blashfield, R. K. 1984. *Cluster Analysis*. Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Science, 07-44. Newbury Park, CA: Sage.
- Arabie, P.; Carroll, J. D. e DeSarbo, W. S. 1987. *Three-Way Scaling and Clustering*. Sage University Paper series on Quantitative Applications in the Social Science, 07-65. Newbury Park, CA: Sage.
- Arce, C. 1993. *Escalamiento multidimensional: una técnica multivariante para el análisis de datos de proximidad y preferencia*. Barcelona: PPU.
- 1994. *Técnicas de construcción de escalas psicológicas*. Madrid: Síntesis.
- Arce, C. e Gärling, T. 1989. «Multidimensional Scaling», *Anuario de psicología*, 43, pp. 63-80.
- Arce, C. ; Seoane, G. e Varela, J. 1989. «Modelos básicos de escalamiento multidimensional», *Psicológica*, 10 (1), pp. 35-48.
- Ares, J. e García A. 2003. *Cambios en los hábitos de compra y el comercio minorista en Galicia 1982-2001*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia.
- Bailey, K. D. 1975. «Cluster Analysis». *Sociological Methodology*, 6, pp. 59-128.
- Ballesteros, A. e Ballesteros, M. 2005. *Manual de gestión de servicios públicos locales*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- Baño, J. M. 1988. «La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución Española», REDC 24.
- Barrero Rodríguez, C. 1993. *Las áreas metropolitanas*. Madrid: Civitas.
- Boix, R. 2006. *Las áreas metropolitanas en España*. XXXIII Reunión de Estudios Regionales, Ourense, 16-18 noviembre.
- Braña, T.; Olea, J.; Varela, J. e San Martín, R. 1994. «Clasificación de episodios agresivos: percepción dimensional o categórica». *Psicothema*, 6 (2), pp. 197-205.
- Carballeira Rivera, T. 1993. *La provincia en el sistema autonómico español*. Marcial Pons, Madrid.
- Carro Fernández Valmayor, J. L. (dir.) 2006. *La modernización del gobierno local, estudios sobre la Ley 57/2003, de 17 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*. Atelier, Madrid.
- Carro, J. L. (2006). «Unha reflexión xeral sobre as áreas metropolitanas», en *As conurbacións galegas desde unha perspectiva comparada*. EGAP, Monografía 2. Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia - Xunta de Galicia.
- CESE - Comité Económico y Social Europeo 2004-2007. *Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa*. Ditames eco/188 e 120, www.cese.europa.es

- Chang, W. C., 1983. «On using Principal Components Before Separating a Mixture of Two Multivariate Normal Distributions», *Applied Statistics*, 32 (3), pp. 267-275.
- Consultora Galega S.L. 2002. *Plan Xeral de Ordenación Municipal de Vigo. Avance de Planeamento, xuño*.
- Coombes, M.; Robson, B.; Barr, R.; Lymperpoulou, K. e Rees, J. 2006. *A Framework for City-regions: Mapping UK City Regions*. Londres: Office of the Deputy Prime Minister.
- D'Anjou González, J. 1993. *Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español: antecedentes, situación actual y catálogo de las mismas*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Madrid.
- Dalda, J. L.; Docampo, M. e Harguindey, J. 2006. *A cidade difusa en Galicia*. Xunta de Galicia, Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes.
- Dalda, J. L.; Docampo, M. G. e Harguindey, J. G. 2005. *Cidade difusa en Galicia*. Santiago de Compostela: Consellería de Política Territorial, Xunta de Galicia.
- De Cos, O. 2005. *Propuesta de delimitación del área metropolitana de Santander. Realidad funcional, organización administrativa y gobernanza*. Santander: Centro de Estudios de la Administración Pública Regional, Gobierno de Cantabria.
- EGAP 2006. *As conurbacións galegas desde unha perspectiva comparada*. Monografía, Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Xunta de Galicia.
- EGAP, 2007. *Delimitación de las áreas metropolitanas de A Coruña y Vigo*. Unidade de Investigación, Documento de Traballo, xerocopiado.
- EGAP, 2007. *Mapa de competencias e servizos dos concellos da Coruña e Vigo e as súas áreas de influencia*. Unidade de Investigación, Documento de Traballo, xerocopiado.
- Embidi, A. 1981. «Autonomía municipal y constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», REDA 30.
- Entrena, R. 1980. *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas.
- Escribano Collado, P.: «Los estatutos de las mancomunidades y consorcios locales: principios informadores y contenido legal (I)», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 288, enero-abril 2002, páxs. 109-131.
- Esteve Pardo, J. 1991. *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre administración autonómica y orden local*. Civitas, Madrid.
- Feria, J. M. 2004. «Problemas de difusión de las áreas metropolitanas en España», *Boletín de la A.G.E.*, 38, pp. 85-99.
- Ferreira Fernández, A. Javier. 1999. *Régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*. Editorial Cedecs, Barcelona.
- Font i Llovet, T. (dir.) *Anuario del Gobierno local*. Véxanse as diversas edicións de 2001 a 2005 editadas, entre outros, polo Instituto de Derecho Local e Institut de Dret Públic entre os anos 2002 e 2006.
- Font, J.; Parrado Díez, S.: «Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades», *Cuadernos de Gobierno y de Administración*, n.º 3, 2000.
- Fundación Pro Vigo, 2002. *Plan Estratégico de Vigo*. Versión provisional, xerocopiado.
- García de Enterría, E. 1960. «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», RAP 33.
- Garrido, F. 2003. *Elementos de organización municipal*. Madrid: Dykinson.
- Gobierno Vasco, 2001. *Directrices de Ordenación Territorial da Comunidade Autónoma do País Vasco*. Departamento de Ordenación do Territorio, Vitoria.
- Hair, J. F.; Anderson, R. E.; Tatham, R. L. e Black, W. C. 1999. *Análisis multivariante* (5ª ed.). Madrid: Prentice-Hall.
- Hall, P. 2007. *Planificación y desarrollo sostenible de las Regiones Capitales Metropolitana*, en Hall, P. (coord.) «Congreso Regiones Capitales». Madrid: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Comunidad de Madrid.
- Hall, P.; Pain, K., 2006. *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe*. London: Earthscan.
- Ingram, G. 1997. «Patterns of metropolitan development. What have we learned?», Policy Research Working Papers. World Bank.

- Inst. L. R. Klein e La Caixa .anual. *Anuario Económico de España*. En www.lacaixa.es
- Inst. L. R. Klein e Sondaxe, anual. *Atlas socioeconómico de Galicia*. Vigo: Caixanova.
- Juaristi, J. 2003. «Jerarquía urbana y áreas de movilidad laboral. Tendencias en el País Vasco en la década de los noventa», en L. López et al. (eds.). *La ciudad: nuevos procesos, nuevas respuestas*. León: Universidade de León.
- Kruskal, J. B. e Wish, M. 1978. *Multidimensional Scaling*. Sage University Paper series on Quantitative Applications in the Social Science, 07-11. Newbury Park, CA: Sage.
- Lago, M. e Lago, S., 2006. *Financiamento autonómico: propostas desde Galicia*, en Prada, A. e Álvarez, X. (coord.) «Chaves da economía pública galega». Vigo: Galaxia.
- Leguina, J. 1983. «Gobierno municipal y Estado autonómico», *Revista de Administración Pública*, 100-102, vol. III.
- Leira, E. (dir.), 1994. *Bilbao Metropolitano, La Propuesta*. Gobierno Vasco, Deputación Foral de Biscaia.
- Martín Mateo, R. 1987. *Entes locales complejos*, Trivium, Madrid.
- Martín, R. 1980. «La garantía constitucional de las autonomías locales», *Revista de Estudios de la Vida Local*, 208.
- Meilán, J. L. 1995. *Administración pública en perspectiva*. A Coruña: Universidade da Coruña.
- METREX, 2005. *Sobre la práctica eficaz de la ordenación del territorio metropolitano*. www.eurometrex.org (versión 3, 2005 consultada o 6.6.2007).
- METREX, 2007. *La red de regiones y áreas metropolitanas europeas*. Informe 1996-2006. www.eurometrex.org (consultado o 6.6.2007).
- Ministerio de Medio Ambiente - Fundación Biodiversidad (2006). *Sostenibilidad en España*. Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.
- Ministerio de Vivenda, 2005. *Atlas estadístico de las áreas urbanas de España*. Secretaría Xeral Técnica, Madrid.
- Monzón, A., 2007. *Madrid: el transporte*, en Hall, P. (coord.) «Congreso Regiones Capitales». Madrid: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Comunidad de Madrid.
- Office of Management and Budget. 2000. «Standard for defining Metropolitan and Micropolitan Areas», *Federal Register*, 65 (249).
- ORATE-Comisión Europea, 2004. *Informe intermedio sobre la cohesión territorial*. En <http://europa.eu.int>
- Ortega, L. 1988. «Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales», *Revista de Administración Pública*, 117.
- Pardo, A.; Ruiz, M. A. 2002. SPSS 11. *Guía para el análisis de datos*. Madrid: McGraw-Hill.
- Parejo, L. 1990. *Manual de derecho administrativo local*. Barcelona: Ariel.
- Prada, A., 2003. *Posición atlántica e infraestructuras de transporte de mercadorías na economía local* en Vázquez-Vicente, X. H. «Vigo: economía e sociedade». Vigo: Edicións Xerais de Galicia.
- Prada, A., 2006. «Demografía y Territorio: la población dispersa en Galicia cuadruplica la media española». *La Voz de Galicia*, 31-12-2006, p. 12-13.
- Prada, A., 2006. *Infraestructuras públicas e desenvolvemento: retos para un novo século* en Prada, A. e Álvarez, X. (coord.) «Chaves da economía pública galega». Vigo: Galaxia.
- Prada, A., 2006. «A reordenación territorial: máis aló dos concellos», *Tempos Novos*, xuño-xullo, n.º 14.
- Precedo, A. (coord.), 1988. *Vigo. Área Metropolitana*. Fund. Caixa Galicia.
- Precedo, A., 1987. *Galicia: Estructura del Territorio*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Quintana López, T.: «Las organizaciones supramunicipales en España: las mancomunidades», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 254, abril xuño 1992, páxs. 305-317.
- Real, E. 2001. *Escalamiento multidimensional*. Madrid: La Muralla.
- Real, J. E. e Varela, J. 2003. «Escalamiento multidimensional», en J. P. Lévy e J. Varela (coords.). *Análisis multivariante para las Ciencias Sociales*. Madrid: Pearson Educación.
- Robson, B.; Barr, R.; Lymperopoulou, K. e Rees, J. 2006. *A Framework for City Regions. Mapping City Regions*. Working paper n.º 1. Londres: Office of Deputy Prime Minister.

- Sánchez, M. 1990. *La autonomía local: antecedentes y significado constitucional*. Madrid: Civitas.
- Santos, J. M. 2000. «La formación y desarrollo de áreas metropolitanas», *A Distancia*, 18 (1). Madrid: UNED.
- Serratosa, A. (Dir.), 1998. *Plan Territorial Metropolitán de Barcelona*. Memoria, Abril.
- Sireci, S. G. e Geisinger, K. F. 1992. «Analizing Test Content Using Cluster Analysis and Multidimensional Scaling», *Applied Psychological Measurement*, 16 (1), pp. 17-31.
- Soo-Jin Kim, 2006. «Gobernanza para uns mellores servizos públicos locais en cidades de tamaño medio», en *As conurbacións galegas desde unha perspectiva comparada*, EGAP, Monografía n.º 2. Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Xunta de Galicia.
- Soriano, J. E. 1991. «Aproximación a la autonomía local en el marco de las relaciones autonómicas», en Martín-Retortillo, S. (coord.). *Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Vol. IV. Madrid: Civitas.
- Sosa Wagner, F. 2005. *Manual de derecho local*. Tecnos, Madrid.
- 1988. «Mancomunidades y otras formas asociativas», en *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid.
- Sosa, F. 1989a. «La autonomía municipal», *Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica*, 241.
- 1989b. *Manual de derecho local*. Aranzadi, Madrid.
- Storper, M., 2007. *Competitividad de las Regiones Metropolitanas*, en Hall, P. (coord.) «Congreso Regiones Capitales». Madrid: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Comunidad de Madrid.
- Territorial Development Service. 2002. *Redefining Territories: Functional Regions*. OCDE.
- Vergara, A. e de las Rivas, J. L., 2004. *Territorios inteligentes*. Madrid : FEMP.
- VV. AA. 2006. *Anuario económico La Caixa*. Barcelona: La Caixa.
- VV.AA. «El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen local de 2 de abril de 1985», *REALA*, n.º 264, 1994.
- VV.AA. «Algunas reflexiones sobre el papel de los entes intermedios en la consolidación del Estado autonómico», en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, páxs. 457-557.
- VV.AA. «Dez anos de municipalismo: a necesaria reforma das estruturas municipais», *Revista de Federación Galega de Municipios e Provincias*, n.º 10, 1995, páxs. 11 a 20.
- VV.AA. 2004. *Os concellos galegos para o século XXI. Análise dunha reestructuración do territorio e do goberno local*, USC, Santiago de Compostela.
- VV.AA. 2006. *Anuario económico de La Caixa* [en liña]. Disponible en <http://www.anuarioeco.lacaixa.comunicacions.com>
- VV.AA. *Avance das directrices de ordenación do territorio (DOT)*. Memoria de 318 páxinas, Santiago de Compostela.
- Xunta de Galicia e Instituto Cerdá, 2000. *Estudio de adecuación de la oferta y demanda comercial en Galicia*. Santiago de Compostela: Consellería de Política Territorial, Xunta de Galicia.
- Xunta de Galicia, 1997. *Mapa comarcal de Galicia*. Decreto 65/1997 (DOG 3.4.1997).

ISBN 978-84-453-4545-0



9 788445 345450



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública