



INFORME SOBRE OS REQUISITOS E EFECTOS DO ARTIGO 122 DA LEI 5/1997, DO 22 DE XULLO, DA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE GALICIA, NO PROCESO DE FORMULACIÓN DUNHA ÁREA METROPOLITANA PARA A CORUÑA

I

OBXECTO DO INFORME

A cuestión xurídica que, con carácter preliminar á elaboración do Estudo Xurídico sobre as Áreas Metropolitanas, se somete á consideración do grupo de traballo constituído ao abeiro do contrato suscrito o 12 de xaneiro do 2017 entre a Universidade da Coruña e o Concello da Coruña, é o esclarecemento dos requisitos que se derivan do art. 122 da Lei 5/1997, do 22 de xullo, da Administración Local de Galicia, aos efectos da adopción, por parte do Pleno da Corporación municipal, do acordo previsto no precitado art. 122.

II

ANTECEDENTES

PRIMEIRO.- Con data 20 de outubro do 2016, os alcaldes de Bergondo, Betanzos, Cambre, Culleredo, Oleiros, Sada e A Coruña asinaron a denominada "Declaración de María Pita".

Trátase dun documento asinado no Pazo de María Pita, como resultado dos traballos desenvolvidos na Mesa de alcaldes e alcaldesas que ven celebrando reunións desde comezos do 2016 para lograr unha estratexia conxunta a nivel municipal que vaia alén do xa acadado polo Consorcio das Mariñas e a Mancomunidade da Coruña.



SEGUNDO.- Ademáis de identificar as áreas, orientacións xerais e enfoques prioritarios para conformar a futura AMAC, o documento afirma que *“A diagnose, así como a estratexia e os obxectivos comúns, demandan tamén a súa concreción a nivel xurídico mediante a aprobación dunha Lei da Área Metropolitana da Coruña. Unha lei que defina a estrutura da área, a súa arquitectura institucional, de composición e funcionamento, así como do seu réxime competencial. Isto é, unha lei que determine os órganos de goberno e administración, o réxime económico e operativo, os servizos que debe prestar e as obras que debe realizar a área metropolitana, así como as potestades que se lle atribúan e a xusta distribución de cargas entre os concellos que a integran. Unha lei que asegure tamén a necesaria coordinación e cooperación coa Xunta de Galicia, incluída a garantía dun financiamento xusto e suficiente”*.

Feita esta manifestación, e tras a cita dos artigos 43 LBRL e 122.1 da Lei 5/1997, da Administración Local de Galicia, o documento engade que:

“Por todo o exposto, os alcaldes e a alcaldesa subscribimos a presente declaración institucional, coa que propoñemos e coa que nos comprometemos a dar comezo decontado e a impulsar o proceso de conformación da Área Metropolitana da Coruña, para o que instamos ao Goberno da Xunta de Galicia e ao Parlamento Galego representado nos seus Grupos Parlamentarios a, unha vez designado aquel e constituídos estes respectivamente, iniciar de forma inmediata a formulación e posterior tramitación dun proxecto de Lei da Área Metropolitana da Coruña, previamente consensuado cos concellos respectivos e presidido polos principios do diálogo e a cooperación institucional, así como o de participación pública da cidadanía.

Unha vez ratificada polos Plenos dos concellos respectivos de conformidade co artigo 122 da Lei 5/1997 de Administración Local de Galicia, esta declaración institucional será trasladada ao goberno da Xunta de Galicia, ao Parlamento de Galicia e aos Grupos Parlamentarios aos efectos de incoación e tramitación da iniciativa lexislativa”.

TERCEIRO.- Tras a sinatura deste documento, durante o mes de novembro manifestaron o seu apoio a esta declaración algunhas entidades públicas (Universidade da Coruña), sindicatos (CIG, CC.OO, UGT), Federación de Asociacións Veciñais de A Coruña e área metropolitana.

CUARTO.- Segundo se desprende da documentación administrativa achegada polo concello da Coruña a este equipo de traballo, desde o 20 de outubro, e como consecuencia da sinatura da Declaración de María Pita, producíronse os seguintes **acordos plenarios das Corporacións municipais** de:

- **Betanzos** (29 novembro 2016, aprobado por maioría absoluta):



1º Ratificar con carácter institucional a declaración asinada o día 20 de outubro do 2016 denominada "declaración de María Pita", manifestando a súa vontade política de impulsar o proceso de conformación da área metropolitana da Coruña

2º Acordar a iniciación formal do procedemento ao que se refire o artigo 122 da Lei 5/1997, tal e como se recolle na "Declaración de María Pita".

3º Instar ao Concello da Coruña a que inicie o procedemento ao que se refire o artigo 122 da Lei 5/1997, tal e como recolle a "Declaración de María Pita"

4º Facultar ao Alcalde ou ao/á Concelleiro/a na/o que se delegue a realizar os trámites oportunos para o cumprimento dos presentes acordos".

- **Bergondo** (Pleno do 24 de novembro do 2016, aprobado por maioría absoluta).

"Primeiro: ratificar e prestar conformidade á Declaración de María Pita asinada pola alcaldesa en data 20 de outubro do 2016 e, na súa consecuencia, manifestar o apoio e respaldo do Pleno Municipal de Bergondo á constitución da Área Metropolitana da Coruña.

Segundo: dar traslado do presente acordo á Alcaldía e Pleno Municipal do Concello da Coruña, instando ao mesmo á adopción do acordo plenario ao que se refire o art. 122.1 da Lei 5/1997, do 22 de xullo, da Administración Local de Galicia.

Terceiro: dar traslado do presente acordo aos Plenos Municipais dos Concellos asinantes para o seu coñecemento e aos efectos oportunos.

Cuarto: tal e como se fai constar na propia Declaración, dar traslado do presente acordo ao Goberno da Xunta de Galicia, ao Parlamento de Galicia e aos Grupos parlamentarios para os efectos de incoación e tramitación da iniciativa lexislativa".

- **Cambre** (acordo plenario do 30 de novembro do 2016, adoptado por maioría absoluta).

(Acordo literalmente similar ao de Bergondo)



- **Culleredo** (acordo plenario do 24 de novembro do 2016, adoptado por maioría absoluta da corporación):

*"1. A aprobación da denominada declaración de María Pita
2. Aprobar a constitución da Area Metropolitana de A Coruña de conformidade co artigo 43 da lei 7/1985, de Bases de Réxime Local, e a creación da mesma de conformidade co artigo 122.1 da Lei 5/1996, da Administración Local de Galicia.
3. Instar ao Concello da Coruña á adopción deste acordo no seu Pleno.
4. Facultar ao Alcalde para a execución deste acordo"*

- **Oleiros** (acordo plenario do 24 de novembro do 2016, adoptado por maioría absoluta):

*"Primeiro.- Ratificar a "Declaración de María Pita", asinada o pasado 20 de outubro do 2016
Segundo.- Instar ao Concello da Coruña para que continúe o proceso cara a constitución da Area Metropolitana da Coruña, de conformidade co art. 122 da Lei 5/1997, de Administración Local de Galicia.
Terceiro.- Facultar ao alcalde para a execución de todos os trámites necesarios cara a cumprir este acordo".*

- **Sada** (acordo plenario de 24 de novembro do 2016, por maioría absoluta)

*"1º.- Ratificar e asumir a Declaración de María Pita, asinada o día 20 de outubro do 2016 polos alcaldes dos concellos de Bergondo, Betanzos, Cambre, Coruña, Culleredo, Oleiros e Sada e, en consecuencia, manifestar o apoio e respaldo municipal á constitución da Area Metropolitana de A Coruña.
2º.- Trasladar este acordo á Alcaldía e Pleno da Corporación do Concello da Coruña, instando do mesmo a adopción do acordo plenario ao que se refire o art. 122 da Lei 5/1997, do 22 de xullo, da Administración local de Galicia, na consideración de que corresponde a dito Concello da Coruña dar comezo formal ao procedemento de constitución da área metropolitana.
3º.- Facultar á Alcaldía para a adopción de cantas medidas esixa a debida execución deste acordo".*



QUINTO.- Non constan na documentación achegada certificados doutros Concellos que, de ser o caso, poderían tamén entrar a facer parte da Área metropolitana (caso de Arteixo, Abegondo ou Carral).

SEXTO.- Polo que se refire ao Concello da Coruña, da documentación achegada polo Concello –Actas da Comisión de Portavoces de datas 7 e 28 de novembro do 2016, así como Informe emitido polo Secretario da Corporación con data 4 de novembro de 2016-, para os nosos efectos se desprende a seguinte secuencia de feitos relevantes:

- a) Con data 25 de outubro, deuse conta da Declaración na Comisión de Portavoces, acordándose abordar un pronunciamento sobre o seu contido na vindeira reunión da Comisión do día 7 de novembro do 2016, previa á celebración do pleno para ese mesmo día
- b) Previamente ao día 7, con data 4 de novembro emítese polo Secretario da Corporación *"Informe sobre eventual acordo en relación a la iniciativa para la creación del área metropolitana de A Coruña (Declaración de María Pita)"*.

No devandito Informe, e alén de determinadas consideracións de natureza xurídica ás que máis adiante aludiremos, sinálase a eventual dupla natureza da Declaración; como documento político, no que a alusión ao art. 122 se consideraría como unha mera cláusula de estilo, e como acordo expreso de iniciación prevista no art. 122 LALGA, suxerindo a disociación de ambos aspectos na confección dunha eventual orde do día para a súa mellor tramitación administrativa polo Pleno e a xunta de portavoces.

- c) Segundo consta na Acta correspondente, na reunión do 7 de novembro, como asunto terceiro, abórdouse a ratificación da "Declaración de María Pita", de data 20 de outubro. Consta na Acta que no debate que tivo lugar, puxéronse de manifesto as discrepancias arredor da inclusión na citada Declaración da mención ao artigo 122 LALGA. Por parte do Alcalde dase a entender que se trata de ratificar polo pleno o compromiso político, pero deixando que se adopte formalmente o acordo do art. 122 noutro pleno, ao que se lle replica que iso vai contra a literalidade do contido da Declaración.
- d) Así as cousas, na votación do punto *"Ratificación da declaración institucional do 20 de outubro do 2016 sobre a Área Metropolitana da Coruña, denominada Declaración de María Pita"* durante a sesión plenaria do 7 de novembro, o resultado foi: 12 votos a favor (10 da



Marea Atlántica, 1 do BNG e 1 do PSdG-PSOE) e 15 abstencións (10 do PP e 5 do PSdG-PSOE). De tal xeito que, como resultado da votación, foi aprobada a ratificación da Declaración de María Pita, pero sen a maioría absoluta de votos a favor requirida para satisfacer a maioría cualificada exixida polo artigo 122 LALGA.

- e) Consonte á Acta da sesión, o punto único da orde do día da reunión da Comisión de Portavoces de 28 de novembro do 2016, foi o relativo ao *“Acordo básico sobre o método de traballo, os fitos, o contido e o calendario para o impulso da área Metropolitana de A Coruña”*. Nesta reunión, o Alcalde manifesta a súa intención de constituir un equipo técnico, integrado por xuristas da Universidade da Coruña, co obxecto de que elabore un documento *“como estudo da cuestión metropolitana en Galicia, no Estado, e experiencias europeas”*. Segundo consta na acta da sesión, por proposta da Alcaldía conclúese por unanimidade *“agardar polo dito informe para abordar un segundo paso”*.

III

ALCANCE XURÍDICO DA DENOMINADA DECLARACIÓN DE MARÍA PITA EN RELACIÓN CO DISPOSTO NO ARTIGO 122 DA LEI 5/1997, DE 22 DE XULLO, DA ADMINISTRACION LOCAL DE GALICIA

Dos antecedentes sinalados no anterior apartado cumpre resaltar, no que agora interesa, algúns aspectos do Informe emitido polo Secretario da Corporación coruñesa de data 4 de novembro do 2016.

No seu informe, e en alusión á explícita referencia ao art. 122 LALGA contida na *“Declaración de María Pita”*, afirmase textualmente que

“la subsistencia [...] de la referencia al art. 122 que se menciona en la Declaración de María Pita [...] del planteamiento como acuerdo plenario de “ratificación”, sin más, plantea ciertos problemas de técnica jurídica, ya que, es obvio que se simultanean dos cuestiones distintas que, tal vez se entremezclan en la declaración “política”, pero que ahora habría que deslindar en el acuerdo plenario que pueda adoptarse”.

Engadíndose que *“una cosa sería considerar la declaración de María Pita como manifestación de voluntad política, de impulso de los Alcaldes respecto de esa estrategia, para la que son competentes, y para la que se dice “suscribimos la presente declaración institucional”, etc, y el penúltimo párrafo que, en su literalidad, por la norma mencionada y a cuyos efectos se remite, plantea la ratificación de una declaración institucional de Alcaldes por*



mayoría absoluta legal de los plenos, construcción que encajaría, tal vez, con mayor dificultad ya que el artículo en que se basa está pensado para algo más específico que una declaración, ya que en su fondo es la iniciativa de entidades locales para la aprobación de una Ley de agrupación forzosa de municipios por parte de la Xunta de Galicia”.

Á vista do que antecede, cabe sinalar que, sen prexuízo da natureza xurídica que caiba atribuir aos acordos adoptados por aqueles concellos que ratificaron por maioría absoluta a “Declaración de María Pita”, a ratificación da Declaración de María Pita aprobada polo Pleno municipal da Coruña do 7 de novembro – sen acadar, no entanto, a maioría absoluta requerida polo artigo 122 LALGA–, pode entenderse como un respaldo ou impulso político para a creación da área metropolitana, que non substitúe nin pode suplantar a necesaria votación explícita nun Pleno posterior do Concello da Coruña sobre un acordo que conteña a iniciativa prevista no artigo 122 LALGA e a correspondente maioría absoluta.

Neste sentido, nos termos previstos polo art. 47.1 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público, cabería asimilar a devandita Declaración aos documentos de *indirizzo* político, isto é, aqueles “*que non teñen a consideración de convenios os protocolos xerais de actuación ou instrumentos similares que comporten meras declaracións de intención de contido xeral ou que expresen a vontade das administracións e partes subscritoras para actuaren cun obxectivo común, sempre que non supoñan a formalización de compromisos xurídicos concretos e exixibles*”.

IV

SOBRE O REXIME DA INICIATIVA PARA A CREACIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS

Determinado o alcance que, desde o punto de vista xurídico, cabe atribuír á *Declaración de María Pita*, corresponde agora delimitar cales sexan os requisitos que se exixen para adoptar formalmente a iniciativa recollida no artigo 122.1 de la Ley gallega de Administración Local, a cuxo teor, “*a iniciativa para a creación da área metropolitana poderá partir dos municipios interesados, e, neste caso, requirirase acordo adoptado co voto favorable da maioría absoluta do número legal de membros de cada Corporación*”.

Con carácter preliminar, indicaremos que, ao abeiro do título competencial previsto no artigo 149.1.18º CE, a Lei 7/1985, reguladora das bases de réxime local, desenvolve neste punto a previsión aberta do artigo 141.3 CE, conforme á cal, tras a regulación da provincia como entidade supramunicipal constitucionalmente habilitada para agrupar concellos e ser división territorial



para o cumprimento das actividades do Estado, o Poder Constituínte habilitou tamén a creación de agrupacións de concellos diferentes á provincia (*"Poderanse crear agrupacións de concellos diferentes da provincia"*).

O artigo 43.2 LBRL desenvolve directamente esta previsión constitucional, ao definir as áreas metropolitanas como *"entidades locais integradas polos concellos de grandes aglomeracións urbanas entre cuxos núcleos de poboación existan vinculacións económicas e sociais que fagan necesaria a planificación conxunta e a coordinación de determinados servizos e obras"*.

Porén, o lexislador básico renunciou a ter a iniciativa na creación destas áreas metropolitanas. Conforme ao principio de subsidiariedade, e respectando os títulos competenciais autonómicos de desenvolvemento e execución da lexislación básica do ámbito local, dispónse no artigo 43.1 LBRL que *"as Comunidades autónomas, previa audiencia da Administración do Estado e dos Concellos e Deputacións afectados, poderá crear, modificar e suprimir, mediante Lei, áreas metropolitanas, dacordo co disposto nos seus respectivos estatutos"*.

Como pode observarse, os requisitos básicos impostos polo lexislador estatal á potestade autonómica de creación de áreas metropolitanas son dous:

- A reserva de lei, neste caso autonómica.
- A necesidade de dar audiencia á Administración Xeral do Estado e aos concellos e deputacións afectados con carácter previo á creación, modificación ou supresión destas áreas.

Ao anterior ha de engadirse que o artigo 43.3 LBRL establece uns **contidos mínimos das leis de creación das áreas metropolitanas**: estas deben determinar os órganos de goberno e administración, nos que deberán estar representados todos os concellos integrados na área; o rexime económico e de funcionamento, que deberá garantir a participación de todos os concellos 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.

Polo que se refere ao noso Dereito propio, o Estatuto de Autonomía para Galicia, aprobado por Lei Orgánica 1/1981, inclúe no seu artigo 27.dous a competencia sobre *"Organización e réxime xurídico das comarcas e parroquias rurais como entidades locais propias de Galicia, alteracións de termos municipais comprendidos dentro do seu territorio e, en xeral, as funcións que sobre o Réxime Local correspondan á Comunidade Autónoma ao abeiro do artigo 149.1.18º, da Constitución e o seu desenvolvemento"*.



No exercicio da súa competencia estatutaria de desenvolvemento do dereito local básico, o lexislador galego aprobou a Lei 5/1997, da Administración Local de Galicia. No seu Título III, esta Lei previa unha regulación xeral da creación, órganos de goberno, facenda e competencias das áreas metropolitanas galegas (artigos 120 a 134).

Porén, esta regulación foi derogada pola disposición derogatoria da Lei 4/2012, de creación da área metropolitana de Vigo, que suprime expresamente os artigos 123 a 134, isto é, os recollidos na Sección 2.^a do Capítulo I do Título III da Lei, intitulado "Da organización e funcionamento da área metropolitana"; na Sección 3.^a do mesmo Capítulo, "Das competencias das áreas metropolitanas", e na Sección 4.^a, "Da Facenda das áreas metropolitanas". A razón desta derogación, que xa figuraba prevista no texto do Anteproxecto elaborado na Xunta de Galicia, fundouse na conveniencia de permitir que fosen as leis de creación de cada área metropolitana as que decidisen a fórmula organizativa que, respectando a parca regulación básica, establecesen o réxime de funcionamento concreto. Sucede así que, en Dereito galego, é a lei de creación de cada área a fonte que completa as regras do Dereito básico estatal e, xa que logo, permite a adopción de decisións singulares.

A única salvedade a esa operación derogatoria do marco xeral previsto na Lei 5/1997 foi, precisamente, os artigos 120 a 122 LALGA, integrantes da sección primeira (adicada á creación das áreas metropolitanas) que manteñen incólume a súa vixencia. O seu contido é o seguinte:

Artigo 120

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

Artigo 121

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

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

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



Artigo 122

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

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

Pois ben, ademáis dos requisitos e límites que se prevén nos artigos 120 e 121, no que se refire de forma específica á iniciativa para a creación dunha área metropolitana, cabe distinguir dúas vías posibles:

- a) Una primeira sería a iniciativa unilateral do titular da potestade legislativa, isto é, do Parlamento galego. Neste sentido, serían de aplicación as formas de iniciativa parlamentaria previstas no artigo 110 do Regulamento do Parlamento galego: ben por proxecto de Lei da Xunta de Galicia, ben por proposición de Lei dos deputados ou dos grupos parlamentares, ou ben por iniciativa legislativa popular, ao abeiro do artigo 87.3 CE e da Lei Orgánica 3/1984, de 26 de marzo.
- b) Una segunda sería a que prevé expresamente o artigo 122.1 LALGA: a instancia ou por proposta dos concellos interesados. Con isto, trataríase de dar un cauce máis respectuoso coa garantía da administración local para a creación dunha área metropolitana. Dita proposta require *acordo adoptado co voto favorable da maioría absoluta do número legal de membros de cada Corporación*.

Ademáis, o artigo 122.2 ordena elevar os acordos municipais ao conselleiro/a competente en materia de réxime local. O titular destas competencias deberá, literalmente, "*examinar a regularidade do procedemento observado*". Isto é, deberá facerse un control de legalidade cuxo contido aparece acotado polos requisitos formais previstos no propio artigo 122.1: constatación de que os acordos municipais son en cada caso adoptados polo órgano competente (o pleno municipal) mediante maioría absoluta.

A partir daí, o artigo 122 non engade nada máis ao procedemento a seguir para conformar a iniciativa legislativa de creación das áreas metropolitanas.

Sobre este particular, e situándonos nun plano de dereito autonómico comparado, máis explícita resulta por exemplo a Disposición adicional terceira da Lei 14/1990, de 26 de xullo, de reforma da Lei 8/1986, de 18 de novembro, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias*, en virtude da cal



"1. En las aglomeraciones urbanas de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife y a iniciativa de los municipios interesados y previa audiencia de los Cabildos respectivos, podrán constituirse Areas Metropolitanas. Las iniciativas se referirán exclusivamente a la procedencia de constituir el Area Metropolitana, ámbito territorial de la misma, y servicios metropolitanos. 2. El Gobierno de Canarias mediante Decreto regulará el procedimiento para la tramitación de las iniciativas a que se refiere el número anterior. 3. Finalizados los expedientes, el Gobierno formulará los correspondientes Proyectos de Ley".

Pese a que o art. 122 da Lei 5/1997 non engade nada máis en relación coa iniciativa dos concellos interesados para a creación de áreas metropolitanas, contodo cabe sinalar algunhas consideracións ao respecto, á luz da lexislación de réxime local e dos principios que deben informar a actuación das Administracións públicas. Así;

a) Do art. 43 da LBRL, así como do artigo 120 da Lei 5/1997, despréndese que as áreas metropolitanas poderán crearse –en calquera caso por lei autonómica- cuando se faga necesaria a planificación conxunta e a coordinación de determinadas obras e servizos.

Expresamente se reflicte esta idea no art. 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*". En termos similares, o art. 43 LBRL. En consecuencia, no expediente correspondente deberá xustificarse a necesidade á que aluden expresamente tanto o art. 120 como o art. 43.

b) A Carta Europea de Administración Local, ratificada por España, establece no seu artigo 4.6 que "*as Entidades locais deben ser consultadas, na medida do posible, ao seu debido tempo e de forma axeitada, ao longo dos procesos de planificación e de decisión para todas as cuestións que lles afecten directamente*", precepto éste que axuda a interpretar, como veremos, o desenvolvemento da iniciativa prevista no artigo 122 LALGA.

c) O artigo 129 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, de procedemento administrativo común das Administracións Públicas, en vigor desde o 2 de outubro do 2016, establece unha serie de principios de boa regulación que orientan o exercicio da iniciativa lexislativa e da potestade regulamentaria, que consideramos aplicables á iniciativa de creación da Lei da AMAC.

Sendo o anterior así, malia o artigo 122 non aludir máis que á necesidade de que o acordo de iniciativa dos concellos interesados se adopte por maioría absoluta do número legal de membros de cada Corporación, coa finalidade



de asegurar a viabilidade da iniciativa, resulta necesario que a adopción da devandita iniciativa se motive de xeito suficiente, incorporando, en consecuencia, os antecedentes e documentos necesarios que –utilizando os termos do art. 88 da Constitución– permitan pronunciarse sobre a iniciativa normativa.

A propia exposición de motivos da Lei 4/2012 expresa así esta idea:

“(...) este proxecto de lei é a resposta a unha identidade propia da área de Vigo baseada na dinámica metropolitana expresada polos concellos integrados na futura área.

O proxecto de lei incorpora así as consideracións formuladas polas alcaldesas e polos alcaldes integrantes da actual Mancomunidade Intermunicipal de Vigo, que xa desde o momento da constitución do ente, coa Declaración institucional sobre a Mancomunidade da Área Intermunicipal de Vigo de 1991, amosaban a súa visión da mancomunidade como un primeiro paso e a súa vontade de camiñar xuntos cara a unha nova realidade administrativa que tería a súa fin coa creación da Área Metropolitana de Vigo; unha vontade que foi referendada posteriormente na Declaración de Soutomaior, na que se reiteraba a intención de crear a figura da área metropolitana desde a libre vontade de cada un dos concellos.

Esta declaración tivo a súa continuación en Nigrán no ano 2000, xa coa participación activa dos concellos de Cangas e Moaña. A Declaración de Nigrán é unha peza clave para entender esta lei. Neste texto, co apoio unánime de todas as alcaldesas e os alcaldes participantes, están xa os elementos estruturais desta lei, os piares que se materializan neste texto articulado.

En Nigrán proponse xa un peso de cada concello nos diferentes órganos de goberno, especialmente no que atinxe á asemblea metropolitana, e recoñécese o papel da cidade de Vigo, que sería a sede da futura área metropolitana. O ámbito territorial que conforma está definido polos mesmos catorce concellos que abrangue esta lei, pero sen excluír a incorporación futura doutros.

A partir desta vontade das administracións locais, ao longo destes anos desenvolveuse un amplo proceso de participación e debate, que pode entenderse desde a importancia estratéxica que un proxecto así ten para a área de Vigo e para toda Galicia; un proceso que, aínda que longo, non fixo senón enriquecer o documento e consolidar as ideas fundamentais que se mantiveron durante estes anos, que se plasmaron primeiro no malogrado texto do 2005 e que se reincorporaron, aumentadas e melloradas, neste novo proxecto.

Neste proceso de participación son vitais, para entender este texto, as achegas de todos os concellos. As ideas xurdidas ao longo de todo o proceso de participación complementáronse coa análise das



experiencias de xestión metropolitana que están funcionando en toda Europa, e tivéronse en conta especialmente as experiencias existentes no Estado español, como é o caso da Área Metropolitana de Barcelona, que conta cunha longa tradición de xestión conxunta entre os concellos integrados nela.

A Área Metropolitana de Vigo está chamada a servir de modelo para unha nova organización da estrutura administrativa local, que evite duplicidades e mellore a coordinación entre as administracións existentes. A necesaria coordinación entre a Xunta de Galicia, a Deputación de Pontevedra e os concellos ten a súa materialización na área metropolitana, de xeito que se racionalicen os gastos e se eviten duplicidades orzamentarias. A mellora da calidade dos servizos que reciben os cidadáns, sen que isto supoña novos impostos, é o motor que impulsa a elaboración desta lei.

A futura área metropolitana será un éxito seguro se todos os concellos camiñan unidos na mesma dirección, con plena autonomía nas súas decisións, pero co apoio garantido de antemán de toda Galicia e, na súa representación, do Goberno galego”.

O Concello da Coruña non ten adoptado aínda a iniciativa á que se refire o artigo 122 da LALGA, que, malia a confusa redacción da “Declaración de María Pita”, non pode entenderse, nin polos antecedentes, nin polo resultado da votación, que fora sometida á consideración do Pleno da Corporación. De feito, o resto dos Concellos que ratificaron a Declaración teñen instado ao da Coruña a adoptar tal acordo.

Esta situación plantea dúas interrogantes:

- En primeiro lugar, o tempo de adopción polo Pleno do Concello da Coruña dun acordo de iniciativa ao abeiro do art. 122 da LALGA.
- En segundo lugar, á relativa á cuestión sobre o modo de proceder unha vez tal acordo teña sido adoptado e sobre o seu contido.

Polo que se refire á cuestión temporal, é claro que aqueles Concellos que xa se teñen pronunciado, co debido requirimento maioritario, no sentido previsto no artigo 122 da LALGA, deron por finalizada a tramitación do proceso e, agás que os devanditos acordos foran anulados por acordos posteriores en sentido contrario, poderanse entender subsistentes, canto menos, mentras as Corporacións que os adoptaron non queden en funcións.

Esta situación, lonxe de presentar atrancos na tramitación, fai posible que sexa o Concello de maior poboación dos implicados o que se responsabilice do impulso final do procedemento de perfección da iniciativa municipal de adopción dunha Lei da Área Metropolitana da Courña, unha decisión parella, á prevista no parágrafo segundo do artigo 48 da LBRL para cando os municipios han de solicitar ao Consejo de Estado un ditame preceptivo, que



será solicitado polo Presidente ou Presidenta da Corporación Local de maior poboación.

En canto á interrogante relativa ao modo de proceder unha vez o acordo a que se refire o artigo 122 da LALGA teña sido adoptado, é clara a necesidade de remisión das certificacións dos acordos plenarios adoptados á persoa titular do Departamento da Xunta de Galicia competente na materia de rexime local, función que, parellamente ao previsto no artigo 48 da LBRL antes citado, deberá corresponder ao Concello da Coruña ao ser o de maior poboación dos afectados.

Alén diso, nada recolle a lexislación galega de Administración Local en relación coa extensión da iniciativa municipal que se eleva á Xunta de Galicia para a súa transformación en Anteproxecto de Lei. E só explicita que corresponde ao Conselleiro ou Consellería examinar "a regularidade do procedemento observado", isto é, a comprobación do cumprimento dos requirimentos legais, da LBRL, da LALGA e das demais normas de xeral aplicación no conxunto dos acordos municipais que se lle remiten. Quedará así perfeccionada unha iniciativa municipal de impulso da aprobación dun Anteproxecto de Lei de creación dunha Área Metropolitana da Coruña que abranga os municipios que se teñan manifestado en tal sentido.

Resta, en calquera caso, pronunciarse en relación co contido material, alén da remisión dos acordos plenarios, que deba ter esa iniciativa municipal de impulso do Anteproxecto de Lei da Área Metropolitana da Coruña.

A inexistencia en Dereito de Galicia, de maior concreción deberá suplirse coa apelación aos principios xerais que informan a participación local na adopción de decisións que afectan a este nivel de goberno. Neste sentido, a participación local fundamentase na doutrina, tanto no principio constitucional da autonomía local, como na extensión da teoría ou "*modelo da compensación*" (*Kompensationsmodell*) e ven avalada por continuas resolucións tanto do Consello de Poderes Locais e Rexionais como do Comité das Rexións.

Algunhas Comunidades Autónomas españolas contan con previsión normativas expresas en relación coa iniciativa local para a adopción de textos legislativos.

- Así, entre outras, Andalucía conta coa Lei 5/1988, de 17 de outubro, *de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos*, que agora trae causa do previsto no artigo 111.2 do seu Estatuto de Autonomía.
- A Lei 6/1986, de 25 de xuño, *de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Madrid*, establece a posibilidade de presentación de proposicións de lei ante a Asamblea de Madrid e en Castilla-León, a Lei 4/2001, de 4 de xullo, con idéntica denominación, establece



tamén un procedemento de presentación de proposicións de lei de concellos.

- En Canarias, a iniciativa legislativa recoñécese (art. 12.5 do Estatuto) tamén a un Cabildo Insular.
- En Cataluña, o artigo 62.1 do Estatuto de Autonomía recoñece a iniciativa legislativa aos entes supramunicipais de carácter territorial, e o propio sucede no artigo 23.3 do Estatuto de Autonomía de Extremadura

Porén, non existe en Galicia previsión algunha en relación cunha capacidade de iniciativa legislativa das entidades locais. O Estatuto de Autonomía e o Regulamento do Parlamento de Galicia non contemplan esta posibilidade. Por tanto, é preciso dotar de contido á referencia expresa que, para a constitución dunha área metropolitana, fai o artigo 122 da LALGA.

Neste sentido, consideramos que sería posible entender que, tendo en conta a literalidade do precepto, abondaría coa manifestación de vontade que reflicten os acordos plenarios para entender completada a previsión deste artigo, mais é indubidable que o respecto ao principio constitucional de autonomía local e aos principios xerais establecidos pola normativa de procedemento xa mencionados, fan recomendable esgotar ao máximo as posibilidades que a escasa regulación da LALGA abre.

Así, consideramos que constitui unha oportunidade para maximizar o respecto á vontade dos Concellos afectados pola futura constitución dunha Área Metropolitana da Coruña, considerar a pertinencia de que, no momento en que se remitan os acordos plenarios a que se refire o artigo 122 da LALGA ao Departamento da Xunta de Galicia competente en réxime local, vaian acompañados dun conxunto de documentación para a súa consideración por parte da Xunta de Galicia. Entre ela, a formulación dun texto articulado que poida servir como primeiro borrador do Anteproxecto de Lei constituirá a expresión máis perfeccionada da vontade dos Concellos afectados.

Deste xeito, a tramitación no seo da Xunta de Galicia da futura Lei da AMC partiría dun documento que, sen prexulgar as opcións legislativas que, primeiro o Goberno de Galicia –titular da iniciativa estrita- e logo o Parlamento –titular da potestade legislativa-, poidan preferir, serviría de base para un impulso pleno do procedemento. A vontade dos concellos afectados e da representación local tería canle, ademais, tanto no procedemento de elaboración do Anteproxecto na Xunta de Galicia –Comisión Galega de Cooperación Local e Lei de Transparencia e Bo Goberno – como no procedemento legislativo na Cámara galega – en aplicación da Lei de iniciativa legislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia-



Unha vez acadados os acordos por maioría absoluta de todos os concellos interesados, procederá a remisión dos mesmos á Vicepresidencia da Xunta de Galicia, titular das competencias sobre administración local, para que dea comezo formalmente o proceso de elaboración do anteproxecto de lei de creación da AMC.

V

CONCLUSIÓNS

Das consideracións que anteceden cabe tirar as seguintes conclusións:

PRIMEIRA.- Malia a alusión textual ao art. 122 LALGA, a denominada Declaración de María Pita debe considerarse como un documento de *indirizzo político* sobre o impulso da creación da área metropolitana de A Coruña desde os concellos interesados.

SEGUNDA.- Tras a sinatura da Declaración de María Pita o 20 de outubro por parte dos alcaldes, todos os concellos interesados, agás o da Coruña, ratificaron nos seus plenos os compromisos políticos e acordaron coa maioría necesaria a iniciación do proceso de creación nos termos previstos polo art. 122 da LALGA, requerindo ao concello da Coruña a aprobación deste acordo.

TERCEIRA.- O Concello da Coruña ratificou no seu Pleno do 7 de novembro do 2016 o seu compromiso político co contido da Declaración de María Pita, mais sen acadar a maioría absoluta necesaria para acordar formalmente a iniciación do proceso nos termos previstos polo art. 122 LALGA.

CUARTA.- Para dar cumprimento ao disposto no art. 122 da Lei 5/1997, é preciso que a Corporación municipal da Coruña adopte, no seu caso, acordo plenario por maioría absoluta.

Na medida en que o precepto exige que a iniciativa se adopte *co voto favorable da maioría absoluta do número legal de membros de cada Corporación*, o acordo municipal require, en virtude do disposto no art. 122.5 da Lei 7/1985, asesoramento legal preceptivo por parte do Secretario de la Corporación.

QUINTA.- Unha vez acadados os acordos de iniciativa por maioría absoluta de todos os concellos interesados, procederá a remisión dos mesmos á Vicepresidencia da Xunta de Galicia, titular das competencias sobre administración local, para que dea comezo formalmente o proceso de elaboración do anteproxecto de lei de creación da AMC.



SEXTA.- Tendo en conta que un dos contidos da Declaración de María Pita é o de acadar a formulación dun anteproxecto de lei de xeito consensuado entre os concellos, a Xunta de Galicia e os grupos parlamentares, presidido polos principios do diálogo e a cooperación institucional, así como o de participación pública da cidadanía, consideramos acaído formular un borrador de traballo do texto da lei que goce da aprobación dos concellos interesados para o seu envío á Xunta de Galicia.

Ese borrador debe ser a base do diálogo institucional coa Xunta de Galicia e os grupos parlamentares e permitirá a viabilidade práctica da iniciativa.

É o noso parecer, que sometemos a calquera outro mellor fundado en Dereito.

A Coruña, 18 de xaneiro do 2017.

Prof. Dr. Carlos Alberto Amoedo Souto

Prof. Dr. Victoria de Dios Viéitez

Prof. Dr. Santiago Antonio Roura Gómez.