

LA ADMINISTRACION LOCAL DE GALICIA EN LA HORA DE LAS AUTONOMIAS (*)

352:353.072.1 (46 Galicia)

por

Juan-Miguel de la Cuétara Martínez

Doctor en Derecho

Profesor de Derecho administrativo en la Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES GENERALES: 1. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y PROCESO AUTONÓMICO: A) *La autonomía propia de la Administración local.* B) *La Administración local como cauce de la autonomía regional.* C) *La Administración local como punto de partida de la autonomía regional.* 2. REPERCUSIONES PREVISIBLES DE LA AUTONOMÍA REGIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.—II. TIPOLOGÍA DE LOS MUNICIPIOS GALLEGOS: 1. LAS CLASIFICACIONES NORMATIVAS DE LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL. 2. OTRAS CLASIFICACIONES DE CARÁCTER OFICIAL. 3. LAS CLASIFICACIONES «INTUITIVAS». 4. UNA CLASIFICACIÓN SELECTIVA: LAS CABECERAS DE COMARCA Y NÚCLEOS DE EXPANSIÓN. 5. EL «NÚMERO ÍNDICE DE POTENCIALIDAD»: UN INSTRUMENTO METODOLÓGICO. — III. LA ADMINISTRACION MUNICIPAL GALLEGA COMO PRESTADORA DE SERVICIOS: 1. LAS DIMENSIONES NO PONDERABLES DEL MUNICIPIO. 2. APROXIMACIÓN AL URBANISMO. 3. LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE PRESTACIÓN. 4. LOS SERVICIOS ESTUDIADOS COMO «ÁREAS DE ACTIVIDAD».—IV. UNIDADES DE PRESTACION DE SERVICIOS SUPERIORES AL MUNICIPIO: 1. LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES EN GALICIA. 2. LAS PROVINCIAS GALLEGAS: A) *Examen de las competencias tradicionalmente provinciales: vías provinciales (artículo 243, a) y funciones sanitarias y asistenciales (artículo 243, i y l) de la Ley de Régimen local.* B) *Cooperación y auxilio a los Municipios.* C) *Otras competencias que pueden centrar la actividad de las Diputaciones.*

(*) Este trabajo constituye la Ponencia que el autor ha presentado al I Simposio «Administración, Economía y Autonomía en Galicia», celebrado en Santiago de Compostela los días 26 al 28 de junio de 1978.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y PROCESO AUTONÓMICO

La autonomía, con el peculiar momento de tránsito que es la «preautonomía», ha de afectar en gran medida a la organización administrativa del territorio al que se aplique.

Este territorio, evidentemente, no está «vacío» ni de personas, ni de instituciones públicas. Y, entre estas últimas, existen unas que, por no ser prolongación jerárquica de instancias superiores, han de acomodar su vida, con sus esperanzas y temores, a la nueva situación de una forma, a su vez, autónoma.

La Administración local ha estado siempre presente —y, sobre todo, en Galicia— en el proceso histórico de las autonomías. Unas veces, por reclamarla para sí misma; otras, por ser el cauce y el impulso fundamental para la obtención de un Estatuto regional de autonomía, y aún otras, por ser tomada en la legislación, tanto como punto de partida cuanto como objeto de regulación específica en el largo proceso de configuración de un poder regional.

Examinaré rápidamente cada uno de los tres aspectos señalados.

A) *La autonomía propia de la Administración local*

No parece necesario decir que la autonomía es un anhelo constante de las Entidades territoriales de capacidad general. Municipio y Provincia, como núcleos de convivencia con órganos rectores representativos, han necesitado siempre para asumir su papel con dignidad, ser capaces de producir normas jurídicas y organizativas con poder propio.

Técnicamente, la capacidad jurídica plena, las competencias propias, la potestad normativa o sancionadora y un largo etcétera, son reflejos de esta necesidad; técnicamente también, el sometimiento a tutela, las aprobaciones bifásicas, la limitación de la capacidad impositiva o la extracción de competencias, representan ese predominio de la Administración central del Estado, fielmente representada en la palabra «centralización».

Mucho se ha escrito en la doctrina administrativa sobre los diversos puntos de equilibrio —o desequilibrio— existentes en el juego de fuerzas centralizadoras y descentralizadoras (1). De todo ello quizá sea importante retener que la autonomía de una Región o Nacionalidad, por seguir la terminología del proyecto constitucional, no debe venir en detrimento de la que es esencial a las Entidades locales englobadas en ella.

El Ente regional no puede interferir en el proceso de descentralización de funciones, apenas iniciado por el Estado, en favor de las Administraciones locales. Esto parece claro. Por poner un ejemplo actual, es de advertir que el contenido del artículo 2.º del Proyecto de Ley de derogación de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local no puede ser desvirtuado por la introducción de la instancia regional. Dice textualmente este artículo (2):

«El Gobierno, a propuesta del Ministro del Interior y, en su caso, del titular del Departamento correspondiente, podrá dejar sin efecto los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela que la Administración central ejerce sobre las Corporaciones locales, cualquiera que sea el rango de la disposición que las hubiera establecido, incluso los contenidos en las disposiciones a que hace referencia el artículo anterior» (3).

Una elemental coherencia normativa obliga a que las medidas de intervención estatal que puedan suprimirse no vengan a ser sustituidas por otras similares impuestas en un Estatuto regional.

La libertad de iniciativa y de autoordenación local posee, como sistema, un único peligro: provocar el aislamiento de las múltiples y pequeñas Corporaciones. Esta situación, que, aunque pueda resultar paradójico, ha sido fomentada por el centralismo, puede ser eficazmente solucionada por la autonomía regional. Si la ordenación de un Municipio afecta a las demás, o si diversas actividades

(1) Así, son 60 los títulos que bajo la rúbrica «Descentralización y Régimen local. Articulación entre la Administración del Estado y la Administración local» se recogen en GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo y ciencia de la Administración. Repertorio bibliográfico de autores españoles*, Presidencia del Gobierno, S. G. T., Madrid 1976, págs. 86-89. Evidentemente, allí pueden consultarse y no es necesario reseñarlos en detalle.

(2) Se cita por el dictamen de la Ponencia de la Comisión del Interior del Congreso emitido el 20 de abril de 1978. Posteriormente se han añadido algunas excepciones a esta deslegalización inicial.

(3) Son las que se exceptúan de la derogación de la Ley de Bases anterior, entre las que se incluye la nueva ordenación de las Haciendas y funcionarios locales, así como la Base 47, de claro espíritu descentralizador.

de las Diputaciones han de repercutir sobre las Provincias vecinas, todo este género de interacciones se desarrolla básicamente a nivel regional. En Galicia, territorio con dos costados marítimos y uno de frontera internacional, resulta un fenómeno patente. Pues bien, la Xunta de Galicia parece el organismo idóneo para romper las barreras del aislamiento, para recordar que nuestras Entidades locales no pueden vivir aisladas y, en general, para integrar en una funcionalidad general las libertades comunitarias.

Temas como la jerarquización de núcleos urbanos o la trama de vías regionales, los aprovechamientos hidráulicos o la estructura sanitaria de la Región, afectan directamente a Ayuntamientos y Diputaciones, y no a cada uno de ellos independientemente, sino a todos como conjunto. En una palabra, la ordenación del territorio como tarea para la Xunta debe ser entendida en función de los núcleos de los que, en última instancia, parte y sobre los que debe provocar sus efectos.

B) *La Administración local como cauce de la autonomía regional*

Como es sabido, y diversas publicaciones recientes inciden en el tema (4), en 1932 fue una asamblea de Municipios la que al fin pudo fijar un proyecto de Estatuto para Galicia que había de ser aprobado en referéndum cuatro años después.

Y así se hizo, en cumplimiento de las prescripciones constitucionales que señalaban, precisamente, como protagonistas del proceso de formación del Estatuto a estas Corporaciones (5).

Bastaría este solo ejemplo, acompañado si se quiere de la escalonada estructuración del Estado a partir de los Municipios en Provincias y Regiones autónomas, que definía el mismo código fundamental, para comprender el básico papel de la Administración local en el proceso de las autonomías regionales. Si consideramos que el actual proyecto de Constitución repite la misma es-

(4) Sirvan de ejemplo las siguientes obras: VILAS NOGUEIRA, Xosé: *O Estatuto galego*, Ed. do Ruedo, A Cruña, 1975; ALFONSO BOZZO, A.: *Los partidos políticos y la autonomía de Galicia, 1931-36*, Ed. Akal, 1976; CORES-TRASMUNTE, B.: *El Estatuto de Galicia: actas y documentos*, Librigal, La Coruña, 1976.

(5) Artículo 12 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931: «Para la aprobación de la Región autónoma se requieren las siguientes condiciones: a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del censo electoral de la Región».

estructura y mecanismos (6) y que lo mismo sucede en el modelo, hoy por hoy, de Estado regional (7), no queda lugar a dudas acerca de la idea expuesta.

La intervención de los Municipios es, además, no sólo un producto normativo, que como tal puede quedar lejos del auténtico impulso social, sino también un proceso espontáneo inherente a la cristalización de las ansias autonomistas. En efecto, en los años de la primera guerra mundial una serie de «semanas municipales» plantearon la problemática de la autonomía de Cataluña, decidiendo someter a los Municipios de esta Región, entre otras conclusiones, la aspiración catalana al reconocimiento de su autonomía. Esta consulta, desarrollada al margen de cualquier requerimiento normativo, mostró la opinión favorable de más del 98 por 100 de los Ayuntamientos, lo que luego fue presentado como un importante argumento a favor de la concesión a Cataluña de un Estatuto de autonomía (8).

Si la intervención de los Ayuntamientos es importante, no lo es menos la de las Diputaciones provinciales. Desde la formación de las Mancomunidades provinciales como vía en cierto modo sustitutiva de la configuración de un auténtico poder regional a partir de 1913, hasta los «regímenes especiales para determinadas Provincias» que hace poco tiempo abrieron paso a las «preautonomías», en todo momento ha sido la agrupación de Diputaciones una fórmula administrativa con la que se intentaba solucionar la «cuestión regional».

La exposición de motivos del Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 por el que se abría la posibilidad de las Mancomunidades provinciales es claramente ilustrativa al respecto. En sus propias

(6) Artículos 130 y 136 del informe de la Ponencia publicado en el *Boletín de las Cortes* (Congreso de los Diputados) de 17 de abril de 1978. Es de observar que aparte de los Ayuntamientos se amplía la iniciativa a las Diputaciones provinciales.

(7) Artículo 132 de la Constitución italiana: «Se podrá, mediante ley constitucional y oídos los Consejos regionales, disponer la fusión de Regiones existentes o la creación de nuevas Regiones, con un mínimo de un millón de habitantes, cuando lo pidan tantos Consejos municipales que representen, al menos, una tercera parte de las poblaciones interesadas y la propuesta sea aprobada en referéndum por las mismas Regiones». Se toma el texto de ARGULLOL MURGADAS, Enric: *La vía italiana a la autonomía regional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, Apéndice, pág. 353.

(8) «Bases per a l'autonomía de Catalunya» sometidas al Gobierno por el Consejo de la Mancomunidad de Cataluña el 25 de noviembre de 1918. Tomado de GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: *Federalisme i Autonomia a Catalunya (1868-1938)*, Curial, Barcelona, 1974, Documents, pág. 582.

palabras puede verse el papel desempeñado por las Corporaciones provinciales:

«En noviembre de 1906 se reunió en Barcelona la primera Asamblea General de Diputaciones provinciales, y en ella, con representación casi exclusiva de liberales y conservadores, queda formado por unánime asentimiento el ideal de autonomía administrativa y reconocido, con toda clase de salvedades respetuosas, el derecho de Mancomunidad para las Provincias limítrofes...».

La inmediata constitución de la Mancomunidad catalana, de la que fue primer presidente PRAT DE LA RIBA, es prueba de la rápida respuesta de las Diputaciones interesadas (9), lo mismo que el activo papel desempeñado hasta su disolución, dentro de las limitaciones inherentes a una fórmula de simple descentralización administrativa.

También descentralización administrativa era la vía de los «régimenes especiales» surgida en el seno de la legislación de Régimen local (10) y en la que se llegó a la constitución de dos comisiones para el estudio de estos régimenes a Guipúzcoa y Vizcaya por un lado y a las Provincias catalanas por otro (11). Diversas fuerzas políticas gallegas de la época habían solicitado también lo mismo para Galicia, pero sin alcanzar eco en el Gobierno central.

Superado muy pronto el planteamiento de estos régimenes, permanecen como datos para la historia, por lo que no procede ahora detenerse en ellos, remitiéndolos a los textos en que sus protagonistas nos cuentan sus incidencias (12). Deben servir de recuerdo, sin embargo, no tanto de la consideración como «mal menor» de este tipo de fórmulas cuanto de la confianza e iniciativa depositada en las Diputaciones provinciales como única palanca capaz de abrir brecha en un Estado férreamente centralizado, y ello, en las propias Regiones que posteriormente accederían a la autonomía.

(9) Los documentos de la Constitución pueden consultarse en GONZÁLEZ CASANOVA, *op. cit.*, págs. 571 y sigs.

(10) No parece necesario decir que no es la única ocasión en que la legislación local busca fórmulas que permitan regionalizarla, pero sin llegar a traspasar ninguna clase de poder político; fórmulas de este tipo ya estaban presentes en los Estatutos de Calvo Sotelo.

(11) Decretos de 7 de noviembre de 1975 y 20 de febrero de 1976, respectivamente.

(12) Por ejemplo, SAMARANCH, Juan-Antonio: «Proyecto de un régimen especial para Cataluña», en *La problemática y posibilidades que ofrece la nueva Ley de Régimen local*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, páginas 35 y sigs.

C) *La Administración local como punto de partida de la autonomía regional*

Ya se ha apuntado que en el proyecto de Constitución actualmente en debate se estructura el Estado a partir de los Municipios. Las Provincias, fundamentadas sobre la libre asociación de éstos y, a su vez, base asociativa de las «comunidades autónomas», completan el cuadro formalizado en el proyecto. Es una estructura conceptual clásica —con la adición de la instancia regional— que parte de la unidad administrativa menor para diseñar la trama de Entidades públicas territoriales existentes en el seno del Estado.

Esta concepción no se queda en un simple esquema intelectual, sino que desarrolla sus efectos en variadas formas. Así, en la pre-autonomía de Galicia, aprobada por el Real Decreto-ley de 16 de marzo de 1978 (13), el territorio de los actuales Municipios y Provincias define automáticamente el del Ente preautonómico y la integración en la Xunta de representantes de las Diputaciones (14) es una lógica consecuente del punto de partida. En otros regímenes similares, la importancia de las unidades locales —aunque diferida también hasta que se celebren sus elecciones— es mayor, como, por ejemplo, en Canarias, donde, junto a 15 elegidos por los parlamentarios se situarán 24 elegidos por los Cabildos insulares (15).

No creo exagerar al establecer la sustancial importancia que para el proceso político español tienen y tendrán las elecciones locales; pues bien, el equilibrio de fuerzas en una Región concreta, en sus organismos directivos, se puede ver afectado en mucha mayor medida por los resultados de dichas elecciones, facilitando o dificultando esa actuación esencial a la consolidación de las autonomías regionales.

Esta observación bien puede servir como cierre de una línea argumental que se ha venido desarrollando en los párrafos precedentes. Las Administraciones locales constituyen, bajo todos los puntos de vista, una pieza básica en el proceso autonómico. De ahí

(13) *Boletín Oficial del Estado* de 18 de marzo. Desarrollado por Decreto de las mismas fechas de promulgación y publicación.

(14) Reducida mientras no se renueven los actuales componentes de las Diputaciones, más amplia para un momento posterior (4 y 8 representantes respectivamente).

(15) Art. 3, 2.º, del Real Decreto-ley de 17 de marzo de 1978 por el que se aprueba el régimen preautonómico del Archipiélago canario.

que prestarles la atención que se merecen sea hoy algo necesario para enfrentarnos a la problemática que Administración, economía y autonomía plantean en Galicia.

2. REPERCUSIONES PREVISIBLES DE LA AUTONOMÍA REGIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Al comenzar estas páginas se había apuntado el papel de la Xunta de Galicia de integrar en un sistema armónico las distintas autonomías de las Corporaciones locales. El organismo representativo de la Región y los núcleos locales han de vivir en una interacción mutua de la que se han examinado ya algunos aspectos. Pues bien, ahora conviene recordar varios de los modos a través de los que la nueva Entidad regional ha de afectar a las colectividades comprendidas dentro de ella.

El primero de ellos, ya se ha dicho, puede ser el que se refiere a la ordenación del territorio. Es éste un concepto de confluencia, resultado de una progresiva acumulación de experiencias y acciones aisladas a través de las cuales se ha ido descubriendo la necesidad de un planteamiento globalizador, general y único para el equipamiento y ordenación de un ámbito territorial.

La Región, como ámbito idóneo para ello, aparece ya desde muy antiguo, originándose algunas circunscripciones administrativas sobre espacios de características regionales. Piénsese en la organización de las Confederaciones hidrográficas o en las Regiones militares. Pero, como ha sido ya puesto de relieve (16), la auténtica funcionalidad de la Región en el seno del Estado unitario centralizado gira en torno a tres pilares básicos: el desarrollo económico, el urbanismo y las funciones administrativas de complemento o acompañamiento de las anteriores.

El propio Estado, cuya organización y estructura conoce únicamente la cuadrícula de las Provincias como dimensión territorial, considera necesario utilizar para una mayor efectividad la dimensión regional.

Galicia, concretamente, por el aislamiento tradicional de un territorio geográficamente muy identificable, ha sido el ámbito es-

(16) MORELL OCAÑA: *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 233 y sigs.

pecífico de muchas acciones en este sentido. Así, entre las producidas recientemente pueden señalarse:

- En 1970 se realiza por el Ministerio de Educación en Galicia el primer estudio de planificación regional de la educación (17).
- En 1970 se aprueba también el Plan de accesos a Galicia (18), acudiendo a las seculares necesidades de nuestra infraestructura viaria.
- La Planificación del Desarrollo publica las «Contabilidades regionales de Galicia» (19), emprende trabajos como el «Programa regional selectivo de Galicia» (III Plan) o el «Programa territorial específico de Galicia» (IV Plan), aunque no llegan a publicarse; crea la Gran Area de Expansión Industrial de Galicia, las Sociedades SODIGA y SIGAL, S. A., etc.
- Se crea un Observatorio Estadístico Regional, dependiente del I. N. E. en Galicia, cuyas primeras publicaciones aparecen a finales de 1975 (20).

En 1976 se pone en marcha la realización de un Plan director territorial de coordinación para Galicia (21), cuyos primeros estudios están surgiendo en la actualidad.

Aparte de estas acciones oficiales, Galicia, como unidad regional, ha sido objeto de atención frecuente para estudios e investigaciones de diverso signo (22). Todo ello ha definido perfectamente un ámbito territorial y geográfico que, a través del desarrollo regional y del urbanismo integrado, se convierte en el idóneo para las tareas de ordenación del territorio.

(17) Editado con este título por el propio Ministerio en el mismo año. Realizado con vistas a la obtención de un préstamo por el Banco Mundial, contiene también un estudio de comarcalización de Galicia.

(18) Aprobado en Consejo de Ministros de 1970.

(19) En 1971 se publica la correspondiente a 1967, y en 1975, la de los años 1969 y 1971.

(20) *Síntesis estadística de Galicia, 1975; Análisis y proyección de los recursos humanos en Galicia, 1976.*

(21) Decreto de 30 de julio de 1976, desarrollado por Orden de 25 de enero de 1977, que desarrolla las previsiones de la Ley de Reforma de la del Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 2 de mayo de 1975.

(22) *Acción de Planes provinciales en Galicia*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1971; *Galicia, su realidad socioeconómica*, Servicio de Estudios del Banco de Bilbao, Bilbao, 1970; *Galicia, estructura y ritmo socioeconómicos*, Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cámaras de Comercio de Galicia, La Coruña, 1971; *Situación actual y perspectivas de desarrollo de Galicia*, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1974, etc.

Pero esta definición territorial y esta regionalización funcional no es sino un primer paso; el segundo, inevitable, es el de acercar las decisiones al ámbito en que se producen. Pues bien, la ordenación del territorio, que ya hoy en la conciencia política se presenta como una de las actividades sectoriales más importantes para la Xunta de Galicia, ha de encontrar en este organismo al menos un elemental coordinador y, con toda probabilidad, un adecuado gestor.

No se puede entrar ahora en discernir si las tareas de ordenación pueden separarse de las de equipamiento colectivo, en cómo pueden integrarse las diversas planificaciones sectoriales que incluye, ni en otros problemas que exigirían tratamiento monográfico. Pero es indudable que lo poco o mucho que haga la Xunta en este campo ha de influir poderosamente sobre la vida local.

Así, dentro del concepto genérico de la ordenación del territorio, y en sus aspectos específicamente urbanísticos, hay un elemento que ha de afectar en sumo grado a las Corporaciones locales: es el equipamiento de servicios de ciudades y núcleos urbanos que requiere, como tarea previa, la jerarquización de las diversas unidades que forman el sistema urbano de Galicia.

La Administración local ni puede vivir aislada ni ha de aportar por sus exclusivos y precarios medios la totalidad de las infraestructuras de las que se aprovecha la dinámica social a nivel provincial, regional o nacional. Una capital de Provincia, por ejemplo, sirve de soporte a unos servicios administrativos generales, por lo que, de algún modo, su Administración municipal deberá recibir colaboración de su área de influencia. Y, si no a nivel administrativo, sí a nivel real, lo mismo sucede con los diversos tipos de ciudades o núcleos centrales que irradian su influencia más allá del término municipal.

La dotación de equipamiento colectivo a estos núcleos, en función de la utilidad que su misma existencia reporte al conjunto nacional, es, al menos parcialmente, responsabilidad del Estado, y de ahí las distintas fórmulas de cooperación o colaboración ya ensayadas. Pero la autonomía de Galicia debe servir para gestionar y canalizar el sistema de dotaciones de forma que se consiga una red urbana satisfactoria para nuestra Región y que, a su vez, pueda ponerse en relación con el sistema nacional e internacional de ciudades. Más adelante habrá ocasión de referirse al tema de la selección de cabeceras de Comarca y núcleos de expansión; de mo-

mento, baste con destacar una de las repercusiones de la constitución de la Entidad regional sobre la vida local.

Con características muy similares al caso citado, y directamente enlazado con él, se presenta el tema de la planificación de la red viaria. Esta es una de las competencias que no sólo en el proyecto actual de Constitución (23), sino de Constituciones pretéritas que, a su vez, dieron lugar a Estatutos de autonomía (24), se confía a la gestión de las Regiones. Pues bien, en este caso no sólo resultan directamente afectadas las Provincias al ponerse en juego como posible competencia regional tanto la planificación estatal como la provincial, sino también los mismos Municipios y núcleos habitados, ya que sus comunicaciones por carretera son parte sustancial de sus mismas condiciones de habitabilidad.

Examinando, sector por sector, las posibles competencias de la Xunta de Galicia, se aprecian, como se ha observado, claramente las repercusiones que su asunción significará para nuestra Administración local. A un nivel global, la influencia resulta también clara en variadísimos aspectos, pues, lógicamente, la Xunta asumirá, en todo o en parte, el control de tutela actualmente desempeñado por el Estado sobre estas Corporaciones. Este hecho, confirmado explícitamente por el proyecto constitucional (25), por sí solo bastaría para justificar el planteamiento temático realizado en este estudio.

¿Cuál es éste, concretamente? Entiendo que no se trata de analizar «futuribles», sino realidades; y pienso que un conocimiento directo, a partir de la configuración de nuestros Entes locales, tal como son hoy, es el mejor punto de partida y la mejor ayuda que se puede prestar a la difícil marcha de Galicia hacia su autonomía. En las páginas siguientes se expondrá, siguiendo esta línea, una panorámica de nuestras Administraciones locales, con especial atención a los Municipios gallegos, en los que destaca en mucha mayor medida que en nuestras Provincias ese «hecho diferencial» justificador, en última instancia, de la autonomía político-administrativa del antiguo Reino de Galicia.

(23) Disposición adicional 2 e).

(24) Constitución española de la II República (1931) y Estatuto catalán (Ley de 15 de septiembre de 1932), vasco (Ley de 6 de octubre de 1936) o gallego (aprobado por la Asamblea de Municipios en 1932 y por referéndum en 1936).

(25) Disposición adicional 2 b).

II. TIPOLOGIA DE LOS MUNICIPIOS GALLEGOS

«Los viejos criterios uniformistas en materia municipal y la legislación en ellos inspirada se han derrumbado, no tanto por los ataques que les han dirigido en el campo de la doctrina, cuanto por la imposibilidad material de su aplicación en las nuevas circunstancias sobrevenidas. Hay que buscar nuevas estructuras, acordes con estas formas, también nuevas, de distribución del asentamiento poblacional. Los órganos de gobierno de la gran zona metropolitana tendrán muy poco que ver en el futuro con los que sirvan para administrar los pequeños Municipios rurales...» (26).

1. LAS CLASIFICACIONES NORMATIVAS DE LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL

En las palabras que encabezan este capítulo, tomadas de las Bases del Estatuto de Régimen local, se plantea con claridad un fenómeno que no pierde su sentido a pesar de que en estos momentos el propio texto legal se encuentra en trámite de derogación (27): no todos los Municipios poseen las mismas características ni deben recibir el mismo tratamiento. Efectivamente, el texto transcrito no hace sino resaltar un hecho que todos conocemos de una manera intuitiva y asumir la necesidad de distinción, en regímenes jurídicos diferentes, de lo que es, por su propia naturaleza, distinto.

Al Derecho, como sistema organizativo, habrá que acudir, en primer lugar, en busca de la tipología que nos permita situar la Administración municipal gallega en el «aquí y ahora» de la autonomía de Galicia. Y, más concretamente, al Derecho común de todo el Estado. Ciertamente existe un precedente de ley municipal regional, la promulgada por el Parlamento catalán en uso de sus

(26) Exposición de motivos de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local de 19 de noviembre de 1975.

(27) Proyecto de ley sobre derogación de la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen local. Ha sido ya aprobado por la Comisión del Interior del Congreso sin haber recibido ninguna enmienda a la totalidad. De la derogación se exceptúan los aspectos ya desarrollados sobre ingresos de las Corporaciones locales, funcionarios, contratación y otros extremos (Decretos de 30 de diciembre de 1976 y 6 de octubre de 1977), así como la Base 47 de la Ley en cuestión, a la par que se autoriza al Gobierno a dejar sin efecto procedimientos centralizadores actualmente en vigor en aras de una mayor autonomía de las Entidades locales.

atribuciones el 14 de agosto de 1933 (28), y que, hacia el futuro, se conserva la posibilidad de elaboración de normas similares, pero, para el objetivo que se persigue, la legislación estatal es punto de referencia obligado.

En un primer momento parece posible pensar que debería buscarse en la ley una clasificación de base, sobre el criterio que se requiera, que sirva de mínimo común denominador para el encuadramiento general de los Municipios. Pero la lógica simplista de esta volición choca con la realidad de múltiples clasificaciones (según se trate de funcionarios, distribución de órganos, servicios, obras, contratos, etc.) que configuran los más diversos escalones (29).

Un buen ejemplo de lo afirmado puede encontrarse en lo ocurrido con la Ley de Bases de Ley Municipal de la República, de 10 de julio de 1935. En el proyecto y dictamen se establecían cinco categorías generales de Municipios, tomando como hitos los 500, 5.000, 30.000 y 100.000 habitantes, pero las enmiendas presentadas la mostraron como arbitraria y artificiosa, señalando que en el mismo texto se utilizaban, en puntos concretos, clasificaciones no incluidas en la general. La consecuencia fue que dicha clasificación fue retirada, estableciéndose que «*los Municipios se clasificarán en categorías diferentes con arreglo a su población, recursos, a las especiales modalidades de los servicios indispensables y a sus condiciones de vida*» (de ello se exceptuaba a la capital de la República, considerada como categoría propia) (30).

Aceptada, pues, la diversidad de clasificaciones normativas (es de advertir que el proyecto anterior no tuvo lugar a ser desarrollado), éstas se distribuyen en múltiples preceptos, utilizando en la gran mayoría de los casos el criterio tradicional de la población total del Municipio (31). Junto a éste, y para algunos objetivos de carácter económico, puede situarse el criterio de la cuantía de los

(28) Vid. ALVAREZ GENDÍN, Sabino: *Reforma de la Administración municipal*, Oviedo, Tip. La Cruz, 1943, págs. 25 y 26.

(29) No es de extrañar esta solución. La norma regula una cuestión concreta y específica, utilizando en muchas ocasiones criterios definitorios o clasificadores exclusivamente «a los efectos de esta Ley». La tarea de abstraer y globalizar las instituciones corresponde, entonces, a la doctrina jurídica.

(30) Vid. LLANO Y LAMONEDA: *La nueva Ley Municipal orgánica aprobada por las Cortes de la República el día 18 de junio de 1935*, Madrid, 1935, en los textos que recoge de la discusión parlamentaria.

(31) BULLÓN RAMÍREZ señala 27 casos de efectos normativos de la población municipal en la Ley y Reglamentos de Régimen local: *La población municipal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 7-10.

Presupuestos municipales, y con ello parece agotarse la imaginación del legislador en cuanto a elementos operativos.

A un nivel más genérico aparecen nociones indicativas, tendentes a una mayor adecuación de las clasificaciones a la realidad, y del estilo de la utilizada en la Ley de Bases republicana antes citada. Así, en la de 1975, se hace referencia a la dispersión de la población, o a la capacidad prestadora de servicios, pero sin llegar a integrarse en un sistema técnicamente desarrollado (32).

Ni uno ni otro tipo de sistemas clasificatorios pueden servir a la finalidad que aquí se persigue: obtener una agrupaciones de Municipios similares que permitan un mejor conocimiento de nuestra Administración local. El primero, por lo heterogéneo de los niveles, y el segundo, por su manifiesta imprecisión. A título indicativo, y sin pretensiones de exhaustividad, se recogen, a continuación, diversas clasificaciones que muestran, palpablemente, la problemática expuesta.

ALGUNAS CLASIFICACIONES LEGALES DE MUNICIPIOS

Art. 133. Reglamento Funcionarios.

Secretarías.

12 clases. Base población.

- 1.ª Madrid y Barcelona
- 2.ª Más de 100.000 habitantes
- 3.ª De 50.001 a 100.000
- 4.ª De 20.001 a 50.000
- 5.ª De 8.001 a 20.000
- 6.ª De 6.001 a 8.000
- 7.ª De 4.001 a 6.000
- 8.ª De 2.001 a 4.000
- 9.ª De 1.501 a 2.000
- 10.ª De 1.001 a 1.500
- 11.ª De 501 a 1.000
- 12.ª Menos de 500 habitantes

Decreto 3.275/1971. Percepción de Hacienda.

5 clases. Base población

- 1.ª Más de 1.000.000
- 2.ª De 150.000 a 1.000.000
- 3.ª De 29.000 a 150.000
- 4.ª De 6.000 a 29.000
- 5.ª Hasta 6.000 habitantes

Orden 23-10-73. Retribuciones.

9 clases. Base población.

- 1.ª Más de 1.000.000
- 2.ª De 300.000 a 1.000.000
- 3.ª De 100.000 a 300.000
- 4.ª De 50.000 a 100.000
- 5.ª De 20.000 a 50.000
- 6.ª De 8.000 a 20.000
- 7.ª De 5.000 a 8.000
- 8.ª De 2.000 a 5.000
- 9.ª Hasta 2.000 habitantes

Decreto 687/1975, 21 de mayo. Funcionarios-Secretarios.

3 categorías. Base población.

- 1.ª Más de 20.000 habitantes
- 2.ª Más de 6.000 habitantes
- 3.ª Hasta 6.000 habitantes

(32) Téngase en cuenta lo expuesto en cuanto a su actual proceso de derogación.

Art. 151 Reglamento Funcionarios. Interventores (167 igual Depositarios).

- 5 clases. Base presupuesto.
Especial. Madrid y Barcelona
- 1.ª Más de 40.000.000
 - 2.ª Más de 20.000.000
 - 3.ª Más de 10.000.000
 - 4.ª Más de 6.000.000
 - 5.ª Más de 2.000.000

Art. 74 Ley Régimen local. Concejales.

- 8 clases. Base población.
- 1.ª Hasta 500 residentes, 3 concejales
 - 2.ª Hasta 2.000 residentes, 6 concej.
 - 3.ª Hasta 10.000 residentes, 9 concej.
 - 4.ª Hasta 20.000 residentes, 12 concej.
 - 5.ª Hasta 50.000 residentes, 15 concej.
 - 6.ª Hasta 100.000 residentes, 18 concej.
 - 7.ª Hasta 500.000 residentes, 21 concej.
 - 8.ª Más de 500.000 resid., 24 concej.

Art. 103 Ley Régimen local. Servicios obligatorios.

- 2 clases. Base población.
- 1.ª Más de 5.000 en el núcleo urbano.
 - 2.ª Menos de 5.000 en el núcleo urbano.

Art. 311 Ley Régimen local. Excepción subasta.

- 5 clases. Base presupuesto.
- 1.ª 150.000 - 100.000.000
 - 2.ª 100.000 - 20.000.000
 - 3.ª 30.000 - 5.000.000
 - 4.ª 15.000 - 1.000.000
 - 5.ª 5.000 - el resto

Art. 90 Reglamento Funcionarios. Gastos personal.

- 6 clases. Base población.

Decreto 687/1975, 21 de mayo. Interventores (igual Depositarios).

- 5 clases. Base presupuesto.
Especial. Madrid y Barcelona
- 1.ª Más de 100.000.000
 - 2.ª Más de 50.000.000
 - 3.ª Más de 25.000.000
 - 4.ª Más de 15.000.000
 - 5.ª Más de 10.000.000

Art. 75 Ley Régimen local.

- Permanente.
- 2 clases. Base población.
- Más de 2.000, permanentes; menos, no.

Arts. 165 y 166 Ley Régimen local.

- Servicios. Municipalización.
- 2 clases. Base población.
- 1.ª Más de 10.000 habitantes.
 - 2.ª Menos de 10.000 habitantes.

Art. 197 Reglamento O. F. y R. J. Sanciones Concejales.

- 4 clases. Base población.
- 1.ª Hasta 10.000, 25 ptas.
 - 2.ª Hasta 50.000, 50 ptas.
 - 3.ª Hasta 100.000, 75 ptas.
 - 4.ª Más de 100.000, 100 ptas.

Estatuto Régimen local. Base II.

- Municipios de menos de 2.000.
Municipios de menos de 5.000, Régimen especial.

Para concluir con este tema, debe advertirse que estas clasificaciones normativas, además, ofrecen un problema, a veces grave, de adaptación a nuestra realidad regional, consistente en que la base de la mayoría de ellas es la población total, sea de hecho o de derecho, lo que, ante la dispersión de asentamientos (33) exis-

(33) Problema puesto de relieve en todo tipo de publicaciones que se acercan al tema. Vid. por todos, FARIÑA TOJO: «Un intento de aproximación al análisis de los asentamientos en Galicia», *Ciudad y Territorio*, núms. 1 y 2, 1975.

tente en Galicia, coloca a nuestros Municipios en una posición que realmente no les correspondería. Clasificar únicamente de acuerdo con la población total es recoger un aspecto excesivamente limitado de la entidad que pretende estudiar. Y, precisamente, su reducción a un sistema será el objeto de las próximas páginas.

2. OTRAS CLASIFICACIONES DE CARÁCTER OFICIAL

Resulta inevitable hacer referencia, en primer lugar, a la clásica distinción entre Municipios rurales, intermedios y urbanos que, a nivel de núcleo de población, diferenciaría ciudades, villas y aldeas, y que, reflejada en estudios o publicaciones oficiales (nomenclátor, por ejemplo) e incluso normas, a mi juicio, plantea más problemas de los que con ella se podrían resolver.

Las soluciones arbitradas para la realización de esta clasificación adoptan dos vías diferentes. La primera, parte del supuesto de que la población rural se encuentra diseminada, por lo que basta establecer niveles al agrupamiento de la población en núcleos para diferenciar los respectivos tipos de Municipios. Aun sin cometer el error de computar la población total y no la del «mayor núcleo» (34), este criterio peca, claramente, de simplista y resulta susceptible de error en unos asentamientos poblacionales como los de Galicia, en los que la identificación concreta de los núcleos y el área a la que se extienden es un problema de muy difícil solución.

La segunda vía intenta aglutinar toda una serie de datos diferenciales, característicos de cada una de las tres categorías buscadas. La función predominante, las economías básicas, la localización, las características de los habitantes (incluido el idioma), sus actitudes, las razones históricas, las relaciones con el entorno y un largo etcétera, se han barajado en un interminable intento de dejar definitivamente sentada esta tipología. Las dificultades de la tarea y la diversidad de los resultados es ilustrativa de la imprecisión de

(34) Error más extendido de lo que puede parecer. Así, puede encontrarse en lo que, bajo la denominación de «Banco de datos», presenta el *Anuario Económico y Social de España, 1975*, como «grado de ruralismo», lo que les conduce a estimar que las cuatro Provincias gallegas tienen un porcentaje de población rural inferior al 11 por 100 que, por otra parte, señalan como media nacional (Ed. Planeta, Barcelona, 1976, pág. 182). También en las cifras del *Apéndice al Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales de 1974* (Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975), que identifican en Galicia tan sólo 20 Municipios rurales, es decir, un 6,4 por 100 del total, págs. x y xi.

esta tipología que, además, requiere una larga serie de subdivisiones para empezar a ofrecer su utilidad (35).

El interés de la delimitación de ciudades, villas y aldeas deriva de tratarse de conceptos muy intuitivos, vitales, pero, precisamente por ello, debe ser enfocada analíticamente con gran prevención, pues estos conceptos intuitivos suelen ser el resultado de la refundición a nivel inconsciente de innumerables aspectos parciales que, hoy por hoy, resultan prácticamente imposibles de diferenciar.

Esto no obstante, existe una identificación oficial de estos núcleos que, aunque no referida directamente a los Municipios, es necesario mencionar. Se trata de la contenida en el nomenclátor, básica a efectos censales. Los núcleos tipificados y su cuantificación para Galicia son:

ENTIDADES CENSALES DE POBLACION, 1970, GALICIA

Ciudades	14
Villas	131
Lugares	7.215
Aldeas	21.699
Otros	832

Con toda probabilidad, la necesidad técnica de dejar sentada (anquilosada) una clasificación, haya dado lugar a su falta de actualidad y de homogeneidad, hecho que la inutiliza para servir de base a ulteriores estudios. Así, mientras que considera 14 ciudades en Galicia, se vienen calificando como tales únicamente siete (las cuatro capitales de Provincia más Ferrol, Santiago y Vigo) (36), y ocho, tal como hacía el III Plan de Desarrollo, al incluir también a La Estrada (37).

(35) La «villa», por ejemplo, puede resultar muy diferente según se trate de una villa marinera (agrupamientos forzados por la presencia del puerto), integrada en el medio rural como centro de intercambios, situada en el medio rural pero no integrada, turística (por razones históricas o geográficas), comercial, industrial o en camino de convertirse en ciudad.

(36) Las áreas Coruña-El Ferrol y Pontevedra-Vigo se apuntan ya como áreas metropolitanas en los actuales estudios de jerarquía de ciudades. Así, en las monografías de *desarrollo regional o estructuras y servicios urbanos* del III Plan de Desarrollo, o en el *Programa territorial específico de Galicia*, preparado por el IV Plan (este último no publicado).

(37) El criterio utilizado es el de reunir 30.000 habitantes. De nuevo hay que advertir que no parece muy exacto, ni siquiera justificado, en la cifra (las Naciones Unidas, por ejemplo, señalan la de los 20.000 habitantes). La determinación real del núcleo, por otra parte, es una dificultad patente: ¿cómo considerar los de la zona Carril-Villagarcía-Villanueva-Cambados?

Quizá en el caso de las villas (segundo escalón) se haga más patente la disparidad: en ellas llegan a identificarse núcleos entre los 50 y 10.000 habitantes; y, por último, ¿cómo llegar a establecer la diferencia entre «lugar» y «aldea»? En suma, pues, el criterio de examinar el núcleo cabeza del Municipio en su calificación oficial tampoco ayuda al objetivo perseguido.

3. LAS CLASIFICACIONES «INTUITIVAS»

Antes de examinar uno de los intentos selectivos que ofrecen más posibilidades y, a la vez, más peligro para obtener una tipología de nuestros Municipios, es preciso hacer referencia, siquiera sea brevemente, a alguno de los sistemas que se han presentado para diferenciar la Administración municipal gallega.

Generalmente, éstos parten de un conocimiento profundo, directo, inmediato, de la realidad analizada, y son realizados por hombres que viven los problemas locales día a día. Su valor, por tanto, no es nunca despreciable. Pero sus tipologías se mueven a un nivel de abstracción tan elevado que acaba dificultando su utilización práctica; dicho en otros términos: si presentan un panorama completo de los distintos tipos de Municipios, el encuadramiento de todos y cada uno de ellos en su correspondiente categoría no se consigue sin simplificaciones o deformaciones excesivas.

La observación directa de alguna de las clasificaciones presentadas ayudará a comprender mejor este planteamiento.

SANDOMINGO GARCÍA, al estudiar concretamente el Municipio rural gallego (38), ofrece los siguientes tipos:

- a) Grandes ciudades y Municipios urbanos.
- b) Municipios mixtos.
- c) Municipios rurales.
- d) Municipios marítimos y pesqueros.
- e) Municipios turísticos.

Como es fácil de comprender, lo expuesto anteriormente es aplicable a los tres primeros grupos de Municipios que configura, al mismo tiempo que, para los dos últimos, se suscitan dudas en cuan-

(38) SANDOMINGO GARCÍA, T.: «Notas para la clasificación y adecuación de competencias del Municipio rural gallego», *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, número 33, 1972, págs. 275 y sigs.

to al carácter predominante de los Municipios que engloben núcleos de los diversos tipos.

Una segunda clasificación de este mismo estilo puede ser la obtenida a partir del estudio de diversas variables que inciden en la Administración municipal, como son su extensión territorial y la densidad, evolución y concentración de la población municipal. De esta tarea, realizada en el Departamento de Derecho administrativo de la Universidad compostelana con carácter previo a otros estudios (39), se dedujeron unos tipos de Municipios, con exclusión de las siete ciudades clásicas, configurados sobre las siguientes bases:

a) Municipios pequeños, costeros, de población progresiva y de gran densidad, relativamente concentrados y que vienen a representar a la Galicia «rica» y atractiva. Están situados en las tres últimas rías bajas y en las rías de La Coruña a Ferrol.

b) Municipios también pequeños y densamente poblados que con dedicación agrícola consiguen características similares —aunque ya muy atenuadas— a los anteriores. Son los situados en los pequeños valles que en la zona de Orense se sitúan alrededor del Miño y, quizá, los de su prolongación por el valle del Sil, aunque estos últimos parecen responder a otras características.

c) Municipio medio de Galicia, más grande en extensión territorial que el correspondiente a la media española, que pierde población y sin un núcleo diferenciado como aglutinador y prestador de servicios (40). Independientemente de su situación, costera o interior, y de su tamaño, grande o pequeño, estos Municipios se encuentran prácticamente por todo el territorio gallego.

d) Municipios grandes, pero de población concentrada en una villa que ejerce su influencia sobre todo el área, proporcionando al conjunto un grado relativamente elevado de densidad de población. Este tipo, repartido por diversos puntos del territorio, lógicamente tenderá a convertirse en un punto crucial de la red de carreteras.

e) Municipios grandes y despoblados, ya sean de montaña (en las zonas Este y Sudeste) o de la «Terra Chá», en los que el núme-

(39) *Evaluación de la Administración local en Galicia*, trabajo realizado entre los años 1974 y 1977 con el auxilio económico de la Fundación Barrié. No publicado.

(40) Servicios de sentido socio-económico. Evidentemente, la escasa Administración municipal estará asentada en la cabeza del término de su jurisdicción.

ro de núcleos habitados es considerablemente menor que en los Municipios normales de Galicia. Este tipo denota las zonas de más difícil uso y explotación para habitación humana —al menos en la situación subdesarrollada en que se encuentran— y la Galicia «miserable» y abandonada.

La insuficiencia operativa de esta tipología es, lo mismo que en el caso anterior, clara, y buena prueba de ello es que en el estudio de referencia no se presenta más que como una zonificación aproximada y sin mayores pretensiones. La clasificación de trabajo, entonces, hubo de establecerse sobre nuevas bases, y fruto de mi intervención en aquel análisis es el «número índice de potencialidad», cuya formación se presentará más adelante. Ahora debe examinarse una clasificación, a la que se vincula gran cantidad de efectos jurídicos y que diferencia plenamente (41) tres grandes tipos de entidades: cabeceras de Comarca, núcleos de expansión y núcleos dependientes.

4. UNA CLASIFICACIÓN SELECTIVA: LAS CABECERAS DE COMARCA Y NÚCLEOS DE EXPANSIÓN

El proceso de aparición de las cabeceras de Comarca en las denominadas Provincias de acción especial, primero, y en todo el territorio nacional, después, a través del II y III Plan de Desarrollo y con destino a las inversiones de «Planes provinciales», ha sido explicado con toda claridad por el profesor CASAS TORRES, asesor técnico de la Ponencia de «Desarrollo regional» del III Plan (42), lo que entiendo me exime de detallar aquí el proceso de su génesis y fases por las que atravesó.

Por otra parte, el espíritu con que surgieron, las esperanzas depositadas en ellas y los fines de su implantación se reflejan, ahora con especial atención a Galicia, en el libro que el profesor MEILÁN GIL ha dedicado a examinar los problemas convivenciales a la luz de su dimensión territorial (43). No se trata, pues, de repetir lo

(41) A pesar de que las ciudades y áreas metropolitanas se identifican como cabeceras de Comarca, es de advertir que la determinación de tales Entidades se realiza fundamentalmente para Municipios ajenos a las primeras, es decir, para núcleos no identificados específicamente como ciudades.

(42) CASAS TORRES, J. M.: «La selección de núcleos de población «cabeceras de Comarca» para el bienio 1972-73», *Geográfica*, núm. 2, 1973, págs. 79 y sigs.

(43) MEILÁN GIL, J. L.: *El territorio, protagonista del desarrollo*, Madrid, 1971, *passim*. El autor fue Presidente de la Ponencia de «Desarrollo regional» del III Plan

que voces más autorizadas han dicho, sino de cuestionar las posibilidades —y peligros, ya se ha apuntado— que esta selección-clasificación ofrece.

Como es sabido, en ella se trata, más que de afrontar directamente el tema de la comarcalización (44), de concentrar las inversiones públicas en unos núcleos de forma que se permita a su zona de influencia (que permanece imprecisa) disfrutar de servicios que de otra manera no obtendrían. En Galicia, la dispersión de los núcleos habitados y sus pequeñas dimensiones confieren a esta selección una importancia vital, y los dos estudios específicos realizados sobre nuestra Región en el seno de la Planificación del Desarrollo, es decir, el «Programa regional selectivo», del III Plan, y el «Programa territorial específico», preparado por el IV Plan (45), las recogen expresamente.

Pero su importancia no se deriva exclusivamente del sistema de asentamientos, sino también de que esta clasificación ha sido y es utilizada por la norma positiva con efectos diferenciadores. Así, aparte del carácter concentrador de la inversión estatal en servicios públicos locales con el que nacen (vinculado a los Planes provinciales de obras y servicios), normas del carácter tan sustancial como el Plan nacional de abastecimientos y saneamientos hidráulicos de 1968 o el Plan de carreteras previsto en la Ley de 1974, se han ido reconduciendo a las cabeceras de Comarca.

En cuanto al primero de los Planes citados, la «documentación básica del IV Plan Nacional de Desarrollo» señala:

«Para definir cuantitativamente los criterios de prioridad, el Plan Nacional de Abastecimientos y Saneamientos utilizó un coeficiente aglutinante del grado de satisfacción, estado sanitario, garantías de buena explotación, etc., en función del cual se estableció un orden estricto de prioridad que a lo largo del tiempo ha mostrado una operatividad más bien escasa.

y vocal de la Comisión de Dirección para el Desarrollo Económico y Social de Galicia.

(44) Este es un tema ya antiguo y de abundante bibliografía. Como punto de partida puede utilizarse el *Estudio sobre delimitación comarcal en las Provincias españolas*, publicado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación en 1962, o la publicación del XI Seminario de Investigación del Instituto de Estudios de Administración Local, *La Comarca en la reestructuración del territorio*, Madrid, 1972. Una «Bibliografía sobre el espacio comarcal», en *Ciudad y Territorio*, núm. 1, 1972, a cargo de MORELL OCAÑA y ORDUÑA REBOLLO.

(45) Ambos han permanecido como estudios de carácter interno, es decir, sin llegar a tomar cuerpo como publicación oficial del Plan.

Parece más funcional establecer unos criterios flexibles, que pueden ser:

- Situaciones urgentes o críticas:
 - Dotación de servicios mínimos de abastecimientos de higiene garantizados en núcleos rurales y en otros de manifiesta insuficiencia de dotación.
 - Redes de distribución y saneamiento en núcleos seleccionados (cabeceras de Comarca y núcleos de expansión)» (46).

El Reglamento de la Ley de Carreteras de 1977, por su parte, al desarrollar las previsiones legislativas sobre la red regional del Plan nacional de carreteras, que la configuran como la que enlaza los «restantes centros de población y actividad entre sí y con las redes nacionales básica y complementaria» (47), establece:

«La Red regional cumplirá la misión de proporcionar acceso a los principales centros de población o actividad situados en áreas rurales desde las redes básica y complementaria y comunicar éstos entre sí.

Se considerarán como centros principales las cabeceras de Comarca y los núcleos de expansión, los aeropuertos abiertos al uso público, los cruces fronterizos y los polígonos industriales, estaciones deportivas, santuarios o lugares de peregrinación, conjuntos monumentales y centros de atracción análoga, cuando ésta exceda del ámbito provincial» (48).

Resultan difíciles de imaginar cuestiones más importantes para Galicia que las dos contenidas en los párrafos transcritos: sanidad y comunicaciones (49). El hecho de hacerlas girar en torno a las «cabeceras de Comarca» multiplica por un factor muy alto la responsabilidad del establecimiento de tal tipificación. Desde una mayor eficacia en la gestión municipal hasta un mayor dinamismo social; desde algo tan técnico como el Plan nacional de electrificación rural hasta planteamientos políticos de la distribución equilibrada de medios y recursos, son muchas las implicaciones de la calificación que ahora se comenta.

Pues bien, sobre un tema de la trascendencia indicada se han efectuado en nuestro país dos selecciones sucesivas (50), las reali-

(46) Monografía «Estructuras y servicios urbanos de vivienda», Subsecretaría de Planificación, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1976, págs. 170-171.

(47) Artículo 8.º, 4.º, de la Ley de Carreteras de 19 de diciembre de 1974.

(48) Artículo 17, 2.º, del Reglamento General de Carreteras de 8 de febrero de 1977.

(49) Sanidad, para una Región donde todavía se producen brotes de cólera; comunicaciones, para una población dispersa, y educación, para unos niños aislados por muy diversas barreras, bien pueden ser los tres temas básicos de Galicia.

(50) Serían tres, si se quiere tener en cuenta la realizada en el II Plan de

zadas por los acuerdos del Consejo de Ministros de 11 de junio de 1971 y 1 de marzo de 1974 a efectos de Planes provinciales, respectivamente, para los bienios 1972-73 y 1974-75. Entre una y otra se ha producido un cierto proceso de ampliación, apareciendo concretamente para Galicia cuatro cabeceras de Comarca más y siete núcleos de expansión (51). A continuación se transcribe la relación nominativa de la última de las selecciones mencionadas.

SELECCION DE CABECERAS DE COMARCA Y NUCLEOS DE EXPANSION EN LAS PROVINCIAS GALLEGAS (52)

LA CORUÑA

CABECERAS DE COMARCA

Arzúa-Mellid
 Betanzos
 Carballo
 Corcubión-Cee
 CORUÑA (LA)
 Ferrol del Caudillo (El)
 Noya
 Ordenes
 Ortigueira (Santa Marta)-Ortigueira (Cariño)
 Padrón
 Puentedeume-Cabañas
 Puentes de García Rodríguez
 Riveira-Puebla de Caramiñal
 Santiago de Compostela

NÚCLEOS DE EXPANSIÓN

Arteijo
 Boiro
 Camariñas-Puente del Puerto
 Cedeira
 Culleredo-Cambre-Oleiros
 Curtis (Curtis-Estación)
 Fene-Neda-Narón
 Finisterre
 Lage
 Malpica de Bergantiños
 Miño
 Mugardos-Ares
 Muxía
 Muros-Esteiro
 Negreira
 Oza de los Ríos
 Puenteceso-Corme
 Puerto del Son
 Rianjo
 Sada
 Santa Comba
 Sobrado de los Monjes
 Valle del Dubra (Portomouro-Bembibre)
 Zas (Bayo Grande)-Vimianzo

Desarrollo en las «Provincias de acción especial». Al no cubrir todas las Provincias españolas (ni siquiera las cuatro gallegas, ya que afectaba únicamente a las de Lugo y Orense) es de estimar que no debe considerarse más que como un precedente.

(51) Esto en cifras absolutas, ya que las nuevas cabeceras eran antes núcleos de expansión. Téngase en cuenta, además que en la Provincia de Orense se han producido sustituciones de núcleos de expansión, lo que incrementa el número de las nuevas clasificaciones.

(52) Aprobada por el Consejo de Ministros en su reunión del día 1 de marzo de 1974, a efectos de Planes provinciales, para el bienio 1975-76, así como facilitar la coordinación de las inversiones que se lleven a cabo por los distintos organismos de la Administración pública.

LUGO

CABECERAS DE COMARCA

Becerreá
 Cervo (Burela)
 Chantada
 Fonsagrada
 Foz
 LUGO
 Mondoñedo
 Monforte de Lemos
 Quiroga-Ribas del Sil (San Clodio)
 Ribadeo
 Sarria
 Villalba
 Vivero-Cillero

NÚCLEOS DE EXPANSIÓN

Begonte (Baamonde-Begonte)
 Bóveda (Bóveda-Rubián)
 Castro de Rey (Castro de Riberas de Lea)
 Castroverde
 Cervantes (San Román)
 Cervo (San Ciprián)
 Friol
 Guitiriz (Guitiriz-Parga)
 Láncara (Puebla de San Julián)
 Lorenzana (Villanueva de Lorenzana)
 Meira
 Monterroso
 Navia de Suarna
 Neira de Jusá (Baralla)
 Palas de Rey
 Pantón (Ferreira)
 Piedrafita (Piedrafita del Cebrero)
 Portomarín
 Puente Nuevo-Villaoadrid (Puente Nuevo)
 Samos
 San Vicente de Rábade (Rábade)
 Saviñao (Escairón)
 Taboada
 Valle de Oro (Ferreira de Valle de Oro)
 Vicedo

ORENSE

CABECERAS DE COMARCA

Bande
 Barco de Valdeorras (El)
 Carballino
 Celanova
 Ginzo de Limia
 Maceda
 ORENSE
 Puebla de Trives
 Ribadavia
 Verín
 Viana del Bollo

NÚCLEOS DE EXPANSIÓN

Allariz-Junquera de Ambía
 Baños de Molgas
 Cartelle (Outomouro-Cartelle)
 Castro Caldelas
 Cortegada
 Cualedro-Girona
 Entrimo (Terrachán)-Lovios
 Esgos
 Gudiña (La)
 Laroco
 Laza
 Leiro
 Maside-Dacón
 Mezquita (La)
 Nogueira de Ramuín (Luintra)
 Peroja (La) (Los Peares)
 Rairiz de Veiga-Sandiás
 Rúa (La)-Petín-Villamartín de Valdeorras
 Rubiana

NÚCLEOS DE EXPANSIÓN

San Amaro
 San Cristóbal de Cea (Cea)
 Trasmiras-Sarreaus
 Vega (La)
 Villar de Barrio
 Villardebós

PONTEVEDRA

CABECERAS DE COMARCA

Cañiza (La)
 Estrada (La)
 Forcarey
 Lalín
 PONTEVEDRA
 Puenteareas
 Tuy
 Vigo
 Villagarcía de Arosa

NÚCLEOS DE EXPANSIÓN

Arbo
 Bayona-Nigrán-Gondomar
 Bueu
 Caldas de Reyes
 Cambados
 Cangas-Moaña
 Cercedo
 Cuntis
 Golada
 Grove
 Guardia (La)
 Marín
 Mondariz
 Nieves (Las)
 Porriño
 Puente Caldelas
 Puenteceures
 Redondela
 Rodeiro
 Salvatierra de Miño
 Sangenjo-Portonovo
 Silleda (Silleda-Bandeira)
 Villa de Cruces
 Villanueva de Arosa (Villanueva-Isla
 de Arosa)

Más importante que la estricta relación nominativa es la forma en que ésta ha sido conseguida, pues ha de ser la que nos dará una idea cabal de sus posibilidades de utilización (53).

Como es sabido, la selección de núcleos ha sido realizada básicamente por el Servicio Central de Planes Provinciales y por las antiguas Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. El proceso

(53) Al haber finalizado el período de tiempo en el cual las clasificaciones estaban destinadas a cumplir sus efectos, es de entender que éstas ya no están vigentes. Por otra parte, el reciente Real Decreto de 17 de febrero de 1978 sobre Planes provinciales de obras y servicios ya no contempla en sus previsiones este tipo de núcleos, sino únicamente los Municipios con población inferior o superior a 20.000 habitantes y las «Comarcas de acción especial», centrandose todos sus efectos en la propia figura del Plan provincial.

por el que se llegó a formalizar la primera de las selecciones (54) es, en esencia, el siguiente:

Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos realizaron una memoria y propuesta de selección en su Provincia al mismo tiempo que a nivel nacional un Comité nacional de selección preparaba la documentación general y realizaba una encuesta a nivel de Municipio.

Unificados los resultados de ambas vías, se pasó a la consulta de los diversos Ministerios para de nuevo, y a nivel central, reelaborar la selección inicial, reelaboración que volvió a las Comisiones Provinciales antes de pasar a ser una propuesta de acuerdo del Consejo de Ministros.

Este ha sido el camino que podemos denominar «técnico»; desde otro punto de vista, debe decirse que el organismo creador y rector de este proceso fue, lógicamente, la Ponencia de «Desarrollo regional» del III Plan de Desarrollo (55).

A pesar de lo rápido de esta visión al proceso desarrollado, dos importantes características saltan a la vista: la selección ha sido formulada por la Administración del Estado y se ha utilizado para su aprobación la vía del acuerdo del Consejo de Ministros.

En cuanto a la primera, no hace falta subrayar el carácter estatal de los órganos que han sido mencionados. Han sido técnicos, funcionarios al servicio del Estado, con toda la colaboración necesaria de técnicos de otras procedencias (geógrafos, por ejemplo), los encargados de conducir el tema hasta la solución definitiva. Esta forma de proceder (que, ¿por qué no?, pudo ser la única posible en su época) deja fuera de sus consideraciones algo que hoy resulta sustancial: la consecución del necesario grado de satisfacción, en la Región afectada, con los núcleos seleccionados.

Si la idea era aproximar los servicios de carácter urbano a los vecinos de una determinada zona, a través de su concentración en un núcleo al cual ellos mismos tienden a acudir, parece oportuna una mayor intervención de los interesados, y, lo que es más grave, si se trata de vertebrar esa malla de nudos o «lugares centrales» (56) que dé coherencia a un conjunto urbano territorial, es

(54) No poseo datos sobre la segunda, aunque es de suponer que habrá seguido un camino similar, procediéndose a realizar correcciones sobre la anterior.

(55) Para un mayor detalle, vid. CASAS TORRES: *La selección de núcleos...*, cit., páginas 84 y sigs.

(56) A modo de introducción a su planteamiento e implicaciones, vid. MARQUÉS

evidente que se necesita una decisión valorativa, cuyo cauce excede, con mucho, al estrecho de los servicios de Planes provinciales.

La carencia de instrumentos para conseguir una decisión colectiva, de mecanismos para canalizar voluntades diversas o dispersas; en suma, la falta de una voluntad de ordenación del futuro es un elemento suficiente para inutilizar la mejor de las selecciones cuando se plantea al nivel operativo en que la selección de cabecezas de Comarca está situada. La ordenación del territorio, tema hoy día trascendental en nuestra convivencia, encuentra en ella un elemento clave y no puede quedar, sin más, vinculada a unos puntos centrales predeterminados administrativamente.

Desde luego, no es mi propósito entrar en la ponderación de si la selección examinada es o no la más adecuada a la realidad gallega. Si son grandes las dificultades para llegar a ella a través de las ciencias geográfica, urbanística o administrativa, mayores lo son, sin duda, las de conseguir un acuerdo satisfactorio en sus grandes líneas para toda Galicia (57). Al señalar el carácter estatal del procedimiento seguido para su determinación, sólo quiere destacarse la falta de integración, en una dinámica que les afecta, de las Entidades locales y, tras la constitución de la Xunta de Galicia, del organismo representativo de la Región. En muchas ocasiones, lo jurídico está en los procedimientos, no en las decisiones. De ahí la observación hecha en este preciso terreno.

También procedimental es la segunda de las cuestiones a que se aludía más arriba: la opción por la figura del «acuerdo» del Consejo de Ministros para su aprobación.

A primera vista, la consecuencia inmediata de esta opción estriba en que, al contrario de los que revisten forma de Decreto, el acuerdo simple no se publica (58). Pero existe otra no menos importante y que, a tenor de los preceptos contenidos en el artículo 24 de la Ley de Régimen jurídico, su contenido no puede consistir en una «disposición general».

CARBÓ: «Los centros de desarrollo local o «puntos centrales» (Zentrale Orte)», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 59, 1968, págs. 432 y sigs.

(57) Al examinar las cabeceras enumeradas es posible considerar que cualquier selección no podría ser muy distinta; es posible también disentir en cuanto al mismo planteamiento inicial. El problema estriba, precisamente, en la falta de medios de contraste de ambas posibilidades.

(58) La publicación más reciente sobre el tema —aunque apegada a la normativa surgida en el período de gobierno anterior— es: DE MIGUEL GARCÍA, Pedro, «Reuniones y acuerdos del Consejo de Ministros», *Revista de Administración Pública*, núm. 83, 1977, págs. 207 y sigs.

De esta forma —y para no alargar excesivamente el tratamiento de este tema— resulta que la selección de núcleos aparece como un asunto interno de la Administración central que, integrado en la Planificación del Desarrollo, no adquiere carácter normativo y que, a pesar de su indudable interés, no puede encontrarse en ninguna recopilación legislativa.

Como conclusión de todo lo expuesto, puede decirse que existe una selección de núcleos que, realizada en su día a unos efectos concretos, hoy no posee otro valor que el que significa su apoyo en unos estudios y documentación tratados de una determinada manera. Ha sido una experiencia que habrá que evaluar. Pero su valor no puede llegar a vincular temas como los de ordenación del territorio o planificación de carreteras, a pesar de la referencia expresa al término «cabeceras de Comarca», ya que éstos han de ser regulados y decididos por órganos probablemente muy distintos en un contexto totalmente nuevo.

Y, a los efectos aquí buscados, la tipificación de metrópolis, ciudades, cabeceras de Comarca, núcleos de expansión y núcleos subordinados, con todo su atractivo no aparece suficientemente asentada como para tomarla de base de partida del análisis de la Administración municipal gallega.

5. EL «NÚMERO ÍNDICE DE POTENCIALIDAD»: UN INSTRUMENTO METODOLÓGICO

Como ya he tenido ocasión de anunciar, el «número índice de potencialidad» ha surgido de un trabajo colectivo en el que se trataba de considerar la Administración municipal en cuanto entidad observable y evaluable (59). En mi papel de responsable inmediato del desarrollo del proyecto hube de preparar, entonces, un sistema que permitiera unificar grupos de Municipios para aplicar sobre ellos diversos análisis estadísticos. Entiendo que los resultados fueron positivos y, por ello, me atrevo a presentar ahora el instrumento utilizado que, si puede no ser completo (contempla únicamente los aspectos de la gestión administrativa municipal), debe ser, al menos, un punto de partida o una base sobre la que continuar trabajando.

(59) *Evaluación de la Administración local en Galicia*, cit.

Para una mejor comprensión de su dinámica se hace necesario exponer previamente el proceso inductivo de su obtención.

La existencia de datos publicados con detalle municipal sobre distintas dimensiones de estas Entidades y, a la vez, de criterios de clasificación más o menos tradicionales (población total, de hecho o de derecho, su densidad o evolución, la extensión territorial, etcétera) configuró el primer paso, obligado, de la investigación: proyectar sobre el territorio examinado distintas variables como criterios clasificatorios.

En esta primera tarea se ha tenido un especial cuidado en la utilización de escalas de intervalos adecuadas a la población (los 312 Municipios gallegos) que se consideraba (60) y en la selección de las fuentes a utilizar. Las clasificaciones efectuadas, que se decidió plantear sobre cinco niveles, lo mismo que sus fuentes, se resumen en los dos cuadros adjuntos.

RESUMEN DE LOS CRITERIOS DE CLASIFICACION ADOPTADOS Y FECHAS DE REFERENCIA

Datos generales

- 1.º Extensión territorial del Municipio (1970).
- 2.º Población de hecho total del Municipio (1970).
- 3.º Densidad de población (1970).

Características de los asentamientos humanos

- 4.º Número de habitantes del mayor núcleo en el Municipio (1970).
- 5.º Evolución de la población municipal (1960-1970).

Datos económicos

- 6.º Pesetas de presupuesto ordinario municipal por habitante (1973).
- 7.º Presupuestos ordinarios municipales (1973).
- 8.º Renta producida «per cápita» (1970).

(60) Existían clasificaciones ya realizadas a nivel nacional, pero, en muchas ocasiones, no resultaban suficientemente diferenciadoras para el ámbito de estudio, más reducido, que en concreto interesaba. Al mismo tiempo obligaba al replanteamiento de las escalas la necesidad de utilizar un número de niveles homogéneo para todas ellas.

RESUMEN DE FUENTES UTILIZADAS EN LAS CLASIFICACIONES
FUNCIONALES DE MUNICIPIOS

*Para la toma de datos se han utilizado las siguientes fuentes
(primarias y de contraste)*

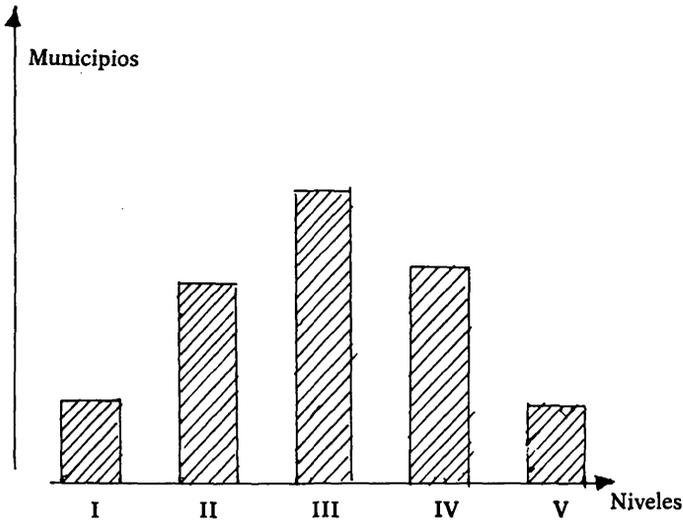
1. Extensión (superficie en km ²).	Censo 1970.	«Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales» (1974). Apéndice IEAL, 1975.
2. Población de hecho.	Censo 1970.	«Galicia en cifras», CESGA, 1973. «Análisis y proyección de los recursos humanos en Galicia». O.E.R.G.A., 1975.
3. Densidad de población (hab/km ²).	Datos anteriores.	«Situación actual y perspectivas de desarrollo de Galicia». CONF. CAJAS AHORRO, 1975.
4. Concentración de la población en el mayor núcleo.	Banesto, 1975, 3.000 habitantes. Banesto, 1972, 3.000-1.000 habitantes.	
5. Evolución de la población, 1960-70 (progresiva, regresiva).	«Galicia en cifras». CESGA, 1970.	«Análisis y proyección...», O.E.R.G.A., 1975
6. Pesetas de presupuesto por habitante (población de derecho).	«Anuario Estadístico», Apéndice IEAL, 1975.	«Anuario del mercado...», Banesto, 1975.
7. Presupuestos municipales ordinarios.	«Anuario Estadístico», Apéndice IEAL, 1975.	«Anuario del mercado...», Banesto, 1975.
8. Renta «per cápita».	Banesto, 1972.	

El exhaustivo esfuerzo realizado al utilizar la máxima cantidad de criterios clasificatorios con el fin de obtener todas las alternativas útiles, ha dado como resultado la presencia de 40 agrupaciones de los 312 Municipios gallegos, que, a su vez, pueden combinarse entre sí según la fórmula 8^5 , es decir, en 32.768 combinaciones distintas.

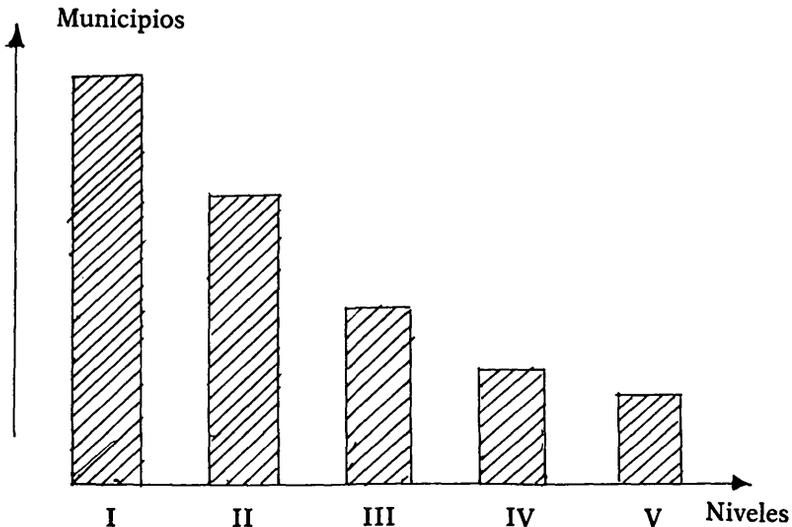
El objeto de la clasificación era, como se recordará, obtener agrupaciones de Municipios distintas de las Provincias y sobre las cuales plantear el análisis de los elementos estructurales de la Administración municipal.

La síntesis de los diferentes criterios clasificatorios se ha buscado, entonces, a partir de la diferente estructura que presentan

las agrupaciones de Municipios en las diferentes clasificaciones. En las tres primeras, se distribuyen homogéneamente a ambos extremos de la media, situada en el nivel tercero. En un diagrama de barras la distribución es:



En las cinco restantes, los Municipios se distribuyen por orden decreciente a partir del nivel I, en que se agrupa el máximo porcentaje de los mismos. Gráficamente:



Estos dos tipos de distribución limitan drásticamente las posibilidades de integración: no pueden unificarse entre sí, al responder a distintas formas de ordenarse la realidad, pero, al mismo tiempo, muestran la posibilidad de reconducir las clasificaciones a dos grandes grupos en los que obtener la síntesis buscada.

En el primer grupo (clasificaciones según población total, extensión territorial y densidad de población) el hecho de que uno de los criterios clasificatorios relacione a los otros dos simplifica en gran manera el problema. A primera vista, la densidad de población puede representar por naturaleza el papel exigido.

En el segundo grupo (clasificaciones según concentración y evolución de la población, pesetas por habitante y presupuestos totales, así como renta *per capita*) las dificultades que presenta cualquier tipo de síntesis son mucho mayores, pero, al mismo tiempo, ésta ofrecería un carácter selectivo, de gran interés a los efectos que aquí se buscan.

Para obtenerla, el método utilizado ha consistido, en primer lugar, en eliminar la clasificación por la renta *per capita*, cuya distribución, forzada por la utilización de niveles inadecuados y sin poderse alcanzar los datos de base, se separa excesivamente del resto de las clasificaciones (61).

En cuanto a las otras cuatro, se ha optado por una sintetización que diferencie los Municipios concentrados, progresivos y de abundantes recursos. Esta elección obliga, a su vez, a rechazar una de las dos clasificaciones que se realizan a partir de los Presupuestos municipales: pesetas por habitantes o cuantía total, o a utilizar coeficientes compensatorios del mayor peso relativo que supondría la inclusión de ambas.

La presencia de una de ellas de un lugar común de referencia, pesetas por habitante, nos llevó, utilizando la misma metodología que en el grupo anterior de clasificaciones, a utilizarla como única representativa de las dimensiones económicas de los Municipios, excluyéndose, en consecuencia, la otra clasificación.

El proceso sintetizador elegido busca lo que hemos dado en llamar «número índice de potencialidad». Se parte del supuesto de que todo Municipio con un grado elevado de concentración en un nú-

(61) Por otra parte, sus diversos niveles se toman como simplemente «indicativos», por lo que no parece prudente utilizarla con el mismo grado de intensidad que las demás.

cleo, con una población en franco proceso de crecimiento y que recibe de sus vecinos una mayor cantidad de dinero, se encuentra en una situación ventajosa a la hora de explotar las posibilidades de su organización colectiva. Potencialmente, pues, esta Administración municipal posee las mejores condiciones relativas de actuación.

No parece necesario explicar que, por el contrario, cuanto más se aleje de las características reseñadas, un Municipio perderá potencialidad ante el incremento proporcional de las dificultades que la dispersión, regresión y escasez de medios plantea (62).

El «número índice de potencialidad» se obtiene asignando un punto a cada uno de los niveles alcanzados en las tres clasificaciones de partida «nivel I: un punto; nivel II: dos puntos; nivel III: tres puntos; etc.» (63) y realizando la suma correspondiente para cada Municipio. El mínimo, pues, serán tres puntos, y el máximo, 15.

Para convertirlo en una clasificación similar a las hasta ahora realizadas, se han separado los niveles muy bajo y muy alto, agrupando los Municipios con sólo tres o cuatro puntos o que alcancen los 14 y 15. Los intermedios se agrupan cada tres puntos alcanzados, quedando la distribución de niveles como sigue:

(62) Aquí hay que hacer la observación de que la pérdida de población puede conducir a la corta a una relativa sobreabundancia de medios y servicios planteados para un mayor número de vecinos. Sin embargo, la pérdida de población se deriva fundamentalmente de unas insatisfactorias condiciones de vida, a las que, lógicamente, debe corresponder una cierta debilidad de la Administración municipal. A la larga, pues, se corresponden los Municipios regresivos con los que tienen mayores dificultades para la Administración local.

Si las migraciones, eliminando la población sobrante, alcanzan el nivel de población sostenible por el Municipio, la despoblación se detendría, debiéndose clasificar entonces como estacionario o progresivo. La utilización de los datos correspondientes a la evolución más reciente permite inferir que el Municipio regresivo no ha alcanzado todavía ese nivel mínimo que permite a su Administración municipal plantearse sus posibilidades de cara al futuro. Su nivel de potencialidad, por tanto, ha de ser, forzosamente, bajo.

(63) Los intervalos que se utilizaron, establecidos específicamente para las cifras que arrojaban los Municipios gallegos, tomaban como base:

Concentración de la población: los 500, 1.000, 2.500 ó 15.000 habitantes en el mayor núcleo.

Evolución de la población: un incremento positivo o negativo, según superase o no el 11 o el 3 por 100.

Pesetas de presupuesto por habitante: las 500, 900, 1.300 y 1.700 (pesetas de 1974).

INTERVALOS ESTABLECIDOS PARA LA CLASIFICACION SEGUN
EL NUMERO INDICE DE POTENCIALIDAD

Niveles

I	Muy bajo.	De 3 a 4 puntos
II	Bajo.	De 5 a 7 puntos
III	Medio.	De 8 a 10 puntos
IV	Alto.	De 11 a 13 puntos
V	Muy alto.	De 14 a 15 puntos

Obtenidas en la forma expuesta en los párrafos anteriores, las dos únicas clasificaciones de trabajo posibles representan: la primera, la unificación de los Municipios gallegos, según un criterio «neutro», densidad de población, que los distribuye ordenadamente alrededor de la media; la segunda, según un criterio selectivo, índice de potencialidad en el que, según se asciende, disminuye el número de Municipios.

Los diversos niveles que hay que situar forzosamente en algún dato numérico no intentan operar ninguna división absoluta. Los más significativos son los niveles I y V, en la primera clasificación, porque son los más alejados de la media, y en la segunda, porque se ha reducido conscientemente el ámbito de puntuación que alcanzan (64); los intermedios, en cambio, pueden dar lugar a algunas situaciones intercambiables.

En este sentido es importante resaltar que con esta última clasificación no se intenta realizar ninguna operación similar a la comentada selección de cabeceras de Comarca, que requiere un estudio caso por caso, sino objetivar, por medio de una fórmula sintetizada, una situación de hecho. Este papel, que corresponde a la segunda clasificación reseñada, la convierte, automáticamente, en una clasificación básica de estudio.

El «número índice de potencialidad» es un instrumento suficientemente preciso para la ordenación caracteriológica de nuestros Municipios y de él se obtienen 25 grupos (cinco niveles en cuatro Provincias más el total regional) de los mismos, lo que reduce los sujetos de la investigación a una tipología manejable.

La agrupación permite obtener conclusiones a un nivel de detalle suficiente, al mismo tiempo que se liman las diferencias y particularidades posibles. Las medidas y las desviaciones en cada uno de los cinco grupos obtenidos por niveles, a su vez subclasificados en Provincias, serán suficientemente indicativos de lo que hace y

(64) Dos puntos frente a tres en los niveles intermedios.

tiene o puede hacer y tener nuestra Administración municipal.

En resumen, entiendo que debe destacarse su carácter selectivo y sintetizador de los más importantes aspectos de distribución poblacional (concentración), de dinámica de la vida local (progresividad) y de posibilidades económicas de la Corporación municipal (pesetas de presupuesto por habitante).

A continuación se reflejan los resultados de la aplicación de este criterio clasificatorio a Galicia en cuadro numérico.

RESUMEN NUMERICO DE LOS MUNICIPIOS GALLEGOS CLASIFICADOS
SEGUN EL NUMERO INDICE DE POTENCIALIDAD

Niveles	La Coruña		Lugo		Orense		Pontevedra		Galicia	
		%		%		%		%		%
1. De 3 a 4 puntos.	35	37,63	41	62,12	46	50	8	13,11	130	41,66
2. De 5 a 7 puntos.	29	31,18	17	25,75	34	36,95	25	40,98	105	33,65
3. De 8 a 10 puntos.	23	24,73	6	9,09	8	8,69	17	27,86	54	17,30
4. De 11 a 13 puntos.	3	3,22	1	1,51	3	3,26	8	13,11	15	4,80
5. De 14 a 15 puntos.	3	3,22	1	1,51	1	1,08	3	4,91	8	2,56
TOTALES	93	100	66	100	92	100	61	100	312	100

Los resultados de esta clasificación son perfectamente coherentes con el fin para el que fue concebida. Como producto de la conjunción de los tres criterios de base, los Municipios se ordenan por niveles en grupos progresivamente más reducidos, según se asciende del nivel I al V.

La primera observación que puede deducirse del cuadro-resumen es la muy baja potencialidad de nuestros Municipios. Se sitúan en el nivel I 130 de ellos (que, como se recordará, se ha reducido conscientemente a las dos puntuaciones inferiores), representando un 41,66 por 100 del total; pero, es más, 235, un 75,31 por 100 quedan comprendidos entre los niveles I y III. Las tres cuartas partes de nuestros Municipios no superan un índice de potencialidad bajo (65).

A nivel regional, el escalonamiento de los grupos que corresponden a los distintos niveles resulta relativamente homogéneo; a nivel provincial, en cambio, las diferencias son patentes, como se comprueba en la estructura de los gráficos de barras que se adjuntan. La Provincia de Pontevedra, costera y rica, pero, sobre

(65) Téngase en cuenta, además, que las cifras de partida eran de por sí bajas, sobre todo las correspondientes a la concentración de población y a pesetas de presupuesto municipal por habitante, conceptos ambos en los que la media de Galicia es apreciablemente inferior a la española.

todo, pequeña, o, lo que es más revelador, con pequeña proporción de Municipios interiores, ofrece, para sus 62 Municipios, una potencialidad muy superior a todas las demás, agrupando el mayor porcentaje de Municipios en los niveles II y III, y no en el I y II como en las otras tres y el total regional.

Su tradicional competidor, la Provincia de la La Coruña, debido a poseer un mayor número de Municipios, 93, que se distribuyen entre costeros e interiores, con mayor proporción de los segundos, es la que presenta una estructura de mayor similitud a la regional en su distribución por niveles. En este sentido, dicha Provincia puede ser la más representativa de la estructura municipal gallega, en forma aproximada y por exclusión de las demás.

En cuanto a los niveles altos, hay que destacar que en el nivel V se incluye, junto a las siete ciudades tradicionales que han venido considerándose en este trabajo, el Municipio de Villagarcía de Arosa, confirmándose así el papel fundamental que debe desempeñar dicho núcleo en el entorno de la ría de su nombre.

El mapa de la proyección territorial de los distintos grupos resulta más expresivo que los resúmenes provinciales, observándose en él claramente cómo las zonas centrales del interior de Galicia se unifican con total independencia de los límites provinciales. (Dificultades de reproducción del mapa utilizado en la investigación impiden que pueda ser incluido en las páginas de esta Revista. La relación nominativa de Municipios que se acompaña ha de suplir, en tal caso, al instrumento gráfico).

En él puede apreciarse: *a*) el mayor nivel de las concentraciones en torno a las rías de La Coruña-El Ferrol, Vigo-Pontevedra, ría de Arosa; *b*) Los diferentes niveles presentados por los Municipios costeros e interiores, y dentro de éstos, *c*) se observa una cierta peculiaridad de los Municipios orensanos del cuadro Orense-Carballino-Ribadavia-Celanova; y *d*) se acrecienta la diferencia entre los Municipios orientales del sur y del norte, tanto en favor del eje Puebla de Trives-La Rúa-El Barco, como a favor de otros más grandes (Verín o Viana del Bollo). Finalmente, *e*) de los Municipios grandes territorialmente y con un núcleo de atracción, presentan un aceptable índice de potencialidad 10 de ellos, que son: Carballino, Negreira, Puentes de García Rodríguez, Mondoñedo, Ginzo de Limia, Viana del Bollo, La Estrada, Lalín y Puenteareas.

Se transcribe seguidamente la relación nominativa de los Municipios clasificados según este criterio.

RELACION NOMINATIVA DE LOS MUNICIPIOS GALLEGOS
CLASIFICADOS SEGUN SU «NUMERO INDICE DE POTENCIALIDAD»

NIVEL 1

La Coruña

Abegondo	Frades	San Saturnino
Aranga	Irijoa	Santiso
Bergondo	Laracha	Sobrado
Boimorto	Lousame	Somozas
Brión	Mañón	Toques
Capela	Mazaricos	Tordoya
Carral	Mesia	Trazo
Cerdeda	Moeche	Valle del Dubra
Cerdido	Monfero	Vedra
Cesuras	Oroso	Vilasantar
Coirós	Oza de los Ríos	Villamayor
Dumbria	Pino (El)	

Lugo

Abadín	Incio	Puebla de Brollón
Alfoz	Láncara	Puente Nuevo
Baleira	Navia de Suarna	Puertomarín
Barreiros	Negreira de Muñiz	Ribas del Sil
Begonte	Nogales (Los)	Riotorto
Bóveda	Orol	Samos
Castroverde	Otero de Rey	Saviñao
Cervantes	Palas de Rey	Taboada
Corgo	Pantón	Trabada
Cospeito	Paradela	Triacastela
Folgosos del Caurel	Páramo	Valle de Oro
Friol	Pastoriza	Vicedo
Germade	Piedrafita	
Guntín	Pol	

Orense

Arnoya	Irijo	Porquera
Avión	Junquera de Ambía	Puentedevea
Bande	Junquera de Espadañedo	Pungín
Beade	Laza	Quintela de Leirado
Beariz	Leiro	Rairiz de Veiga
Blancos	Melón	San Amaro
Boborás	Merca (La)	San Cristóbal de Cea
Bola (La)	Mezquita (La)	Sandianes
Bollo (El)	Montederramo	Toén
Calvos de Randín	Monterrey	Trasmirás
Carballeda de Avia	Muiños	Vega (La)
Cenlle	Oimbra	Verea
Coles	Paradela del Sil	Villamarín
Chandreja de Queija	Pereiro de Aguiar	Villarino de Conso
Esgos	Peroja (La)	
Gomesende	Piñor	

Pontevedra

Cotobad	Golada	Rodeiro
Dozón	Lama (La)	Salvatierra de Miño
Forcarey	Meaño	

NIVEL 2

La Coruña

Ames
Arzúa
Baña (La)
Boqueijón
Cabana
Cabañas
Cambre
Carnota
Cedeira
Coristanco

Curtis
Dodro
Lage
Mellid
Miño
Mugía
Ordenes
Ortigueira
Outes
Paderne

Puenteceso
Puerto del Son
Roís
Santa Comba
Teo
Touro
Valdoviño
Vimianzo
Zas

Lugo

Antas de Ulla
Becerreá
Carballedo
Castro de Rey
Chantada
Fonsagrada

Guitiriz
Jove
Lorenzana
Meira
Monterroso
Murás

Neira de Jusá
Quiroga
Ribera de Piquín
Sarria
Villalba

Orense

Allariz
Amoeiro
Baños de Molgas
Barbadanes
Carballeda
Cartelle
Castro del Valle
Castro-Caldelas
Celanova
Cortegada
Cualedro
Entrimo

Gudiña (La)
Laroco
Lobera
Lovios
Maceda
Manzaneda
Maside
Nogueira de Ramuín
Paderne de Allariz
Padrenda
Petín
Río

Ríos
Rubiana
San Ciprián de Viñas
Sarreaus
Taboadela
Teixeira (La)
Villamartín de Valdeorras
Villar del Barrio
Villar de Santos
Villar de Vos

Pontevedra

Arbo
Barro
Caldas de Reyes
Campolameiro
Cañiza (La)
Catoira
Cerdedo
Covelo
Creciente

Cuntis
Fornelo de Montes
Meis
Mondariz
Moraña
Nieves
Oya
Pazos de Borbén
Portas

Ribadumia
Rosal
Salceda de Caselas
Silleda
Tomiño
Valga
Villa de Cruces

NIVEL 3

La Coruña

Ares
Arteijo
Boiro
Camarifias
Carballo
Cee
Corcubión
Culleredo

Finisterre
Malpica de Bergantiños
Mugardos
Muros
Narón
Neda
Negreira
Noya

Oleiros
Padrón
Puebla del Caramiñal
Puentedeume
Puentes de G. Rodríguez
Rianjo
Sada

<i>Lugo</i>		
Foz	Monforte de Lemos	San Vicente de Rábade
Mondoñedo	Ribadeo	Vivero
<i>Orense</i>		
Baltar	Puebla de Trives	Verín
Castrelo de Miño	Ramiranes	Viana del Bollo
Ginzo de Limia	Ribadavia	
<i>Pontevedra</i>		
Bueu	Mos	Sangenjo
Cambados	Nigrán	Sotomayor
Estrada (La)	Poyo	Tuy
Gondomar	Puentearreas	Vilaboá
Lalín	Puentecaldelas	Villanueva de Arosa
Moaña	Puentecesures	

NIVEL 4

La Coruña

Betanzos
Fene
Ribeira

Lugo

Cervo

Orense

Barco (El)
Carballino
Rúa (La)

Pontevedra

Bayona
Cangas
Grove (El)

Guardia (La)
Marín
Mondariz Balneario

Porriño
Redondela

NIVEL 5

La Coruña

Coruña (La)
Ferrol (El)
Santiago

Lugo

Lugo

Orense

Orense

Pontevedra

Villagarcía de Arosa
Pontevedra
Vigo

III. LA ADMINISTRACION MUNICIPAL GALLEGA COMO PRESTADORA DE SERVICIOS

Todo elemento instrumental debe ser valorado y sopesado en contraste con los resultados obtenidos de su aplicación. El «número índice de potencialidad» que acaba de presentarse, permanecería como una simple especulación intelectual si no se proyectase sobre datos y aspectos concretos de los Municipios a los que agrupa. Y son precisamente estos datos y aspectos los que ahora, puesta en marcha la preautonomía de Galicia, interesa conocer. A ello se dedicarán las páginas siguientes.

1. LAS DIMENSIONES NO PONDERABLES DEL MUNICIPIO

El Municipio es, en primer lugar, Administración pública. Como tal, una parte de su vida se desarrolla en el seno de las actividades «jurídicas», esenciales a su propio ser, de muy difícil, si no imposible, evaluación. Este hecho resulta tan claro que no requiere mayor apoyatura ni comentario. Las funciones de ordenación de la convivencia o de preparación y canalización de las decisiones se diluyen en todos y cada uno de los aspectos de la vida municipal; las tareas puramente burocráticas, como la emisión de certificados, tramitación de solicitudes, etc., son, a su vez, parte de la dinámica interna necesaria para la misma subsistencia de una Administración. Todas ellas (y otras que pueden señalarse por su contenido material como el mantenimiento del orden público, la convivencia ciudadana y, en general, las contenidas en las «ordenanzas y bandos de policía y buen gobierno») forman esa «dimensión no ponderable» de la que hay que partir a modo de «costes fijos» de la instalación de una Administración pública (66).

(66) No parece posible ni conveniente insistir sobre este tema. Basta una ojeada a los diversos Reglamentos de la Ley de Régimen local (de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico, de Servicios, de Bienes...) para comprender la existencia del elemento señalado. Existencia que, por otra parte, es de carácter universal. Como muestra puede verse el libro de divulgación de AUBIN, Roger: *Communes et Démocratie, 1: tâches et moyens de la commune*. Les Editions Ouvrières, París, 1965, para una aproximación rápida a nuestro país vecino.

2. APROXIMACIÓN AL URBANISMO

Entre las funciones de ordenación hay una, sin embargo, que por su importancia y repercusiones parece deseable que pueda llegar a evaluarse. Se trata, en concreto, de la función urbanística, de las tareas de ordenación urbana, parte sustancial del quehacer de todo Municipio mínimamente desarrollado.

Al considerar este específico campo de investigación se ponen de relieve, junto a las dificultades antes mencionadas (qué parte de la actividad municipal ordinaria le es imputable), otras que contribuyen a dificultar su consideración como servicio que se presta a la colectividad con características que puedan medirse. La primera de ellas puede ser la propia problemática del urbanismo, disciplina que tiende a configurarse con rango propio y planteamiento interdisciplinar en la que los aspectos típicamente administrativos son sólo una parte que no puede desarraigarse del conjunto (67); la segunda, y no menos importante, es la dispersión o falta de los datos necesarios para la cuantificación de esta actividad.

En lo que afecta a Galicia, procesos tan importantes como la delimitación de los cascos urbanos o la confección de los Planes de ordenación urbana —por no referirse también al Plan Director Territorial de Coordinación para Galicia, apenas planteado (68)— se están todavía llevando a cabo y aparecen con carácter disperso e incompleto. En el mapa adjunto, facilitado amablemente por los servicios del Plan Director Territorial, se expresa con claridad la situación descrita referida a 31 de diciembre de 1977 (69).

En estas condiciones, es perfectamente comprensible que se considere toda su problemática como algo ajeno a los servicios municipales que aquí se han de mostrar. No obstante, y dada la

(67) Sobre el conjunto temático que abarca puede consultarse: para Galicia, GARCÍA MARTÍNEZ y COMISIÓN DE CULTURA DEL C. O. A. C.: «Bibliografía sobre Galicia», *Ciudad y Territorio*, núms. 1 y 2, 1975, págs. 216 y sigs.; y en general: «Bibliografía sobre urbanismo y vivienda» publicada en la revista *Documentación Administrativa*, núms. 155-159 (de septiembre de 1973 a junio de 1974).

(68) Véanse el Decreto de 30 de julio de 1976 y la Orden de 25 de enero de 1977, que desarrollan para Galicia las previsiones de la Ley de Reforma de la de Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 2 de mayo de 1975.

(69) Para unos años atrás, véase GARCÍA PABLOS, José M.: «Situación de los documentos de ordenación urbana en Galicia», en *Ciudad y Territorio*, núms. 1 y 2, 1975, págs. 137 y sigs., y en la misma revista, PORTO REY, Enrique: «La ordenación urbana en Galicia mediante el instrumento de las normas subsidiarias de planeamiento», págs. 121 y sigs.

necesidad de someter a una primera prueba la clasificación establecida sobre la base del número índice hallado, el campo del urbanismo es un terreno de muy alto interés para ello. En consecuencia, y con la advertencia de que se trata de un simple indicador, veamos los resultados de la cuantificación del número de licencias de construcción y de apertura de establecimientos concedidas en nuestros Municipios.

Los datos de base proceden de la encuesta realizada para el trabajo *Evaluación de la Administración local en Galicia*, del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago, encuesta que, dirigida a los 312 Ayuntamientos de la Región, obtuvo la respuesta de 242 de ellos, es decir, el 77,56 por 100 (70). Los resultados se reflejan en los cuadros y diagramas que siguen.

LICENCIAS DE CONSTRUCCION
RESUMEN POR NIVELES Y TOTAL REGIONAL

	<i>Núm. de Municipios</i>	<i>R</i>	<i>%</i>	<i>X</i>	<i>S</i>
Nivel I	103	78	75,72	39	47,62
Nivel II	74	57	77,02	66,58	62,86
Nivel III	48	47	97,91	187,87	170,79
Nivel IV	10	10	100	318,9	247,9
Nivel V	7	6	85,71	1.175	1.303,31
TOTAL REGIONAL ...	242	198	81,84	130,83	321,93

LICENCIAS DE APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS
RESUMEN POR NIVELES Y TOTAL REGIONAL

	<i>Núm. de Municipios</i>	<i>R</i>	<i>%</i>	<i>X</i>	<i>S</i>
Nivel I	103	50	48,54	2,8	1,75
Nivel II	74	39	57,70	5,82	6,07
Nivel III	48	47	97,91	15,34	11,68
Nivel IV	10	10	100	36,4	25,23
Nivel V	7	7	100	334,71	286,37
TOTAL REGIONAL ...	242	153	62,69	27,65	94,67

(70) La encuesta está referida a los años 1974-75. La distribución de los Municipios que respondieron, en función de diversos criterios, entre los que figuraba el «número de índice de potencialidad», así como las pertinentes pruebas estadísticas, dan un margen de representatividad suficiente de los Municipios encuestados sobre el total de los sujetos considerados.

GRAFICO DE LICENCIAS DE CONSTRUCCION
Media regional, por niveles

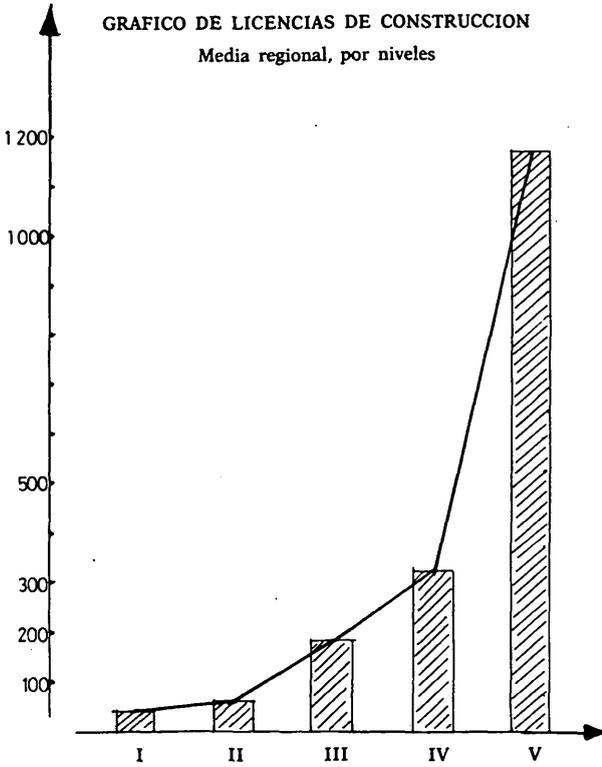
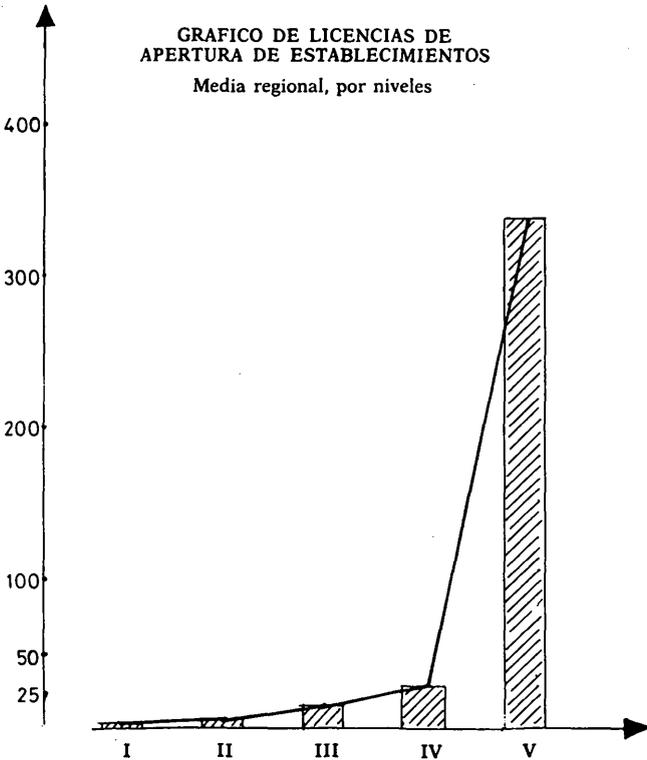
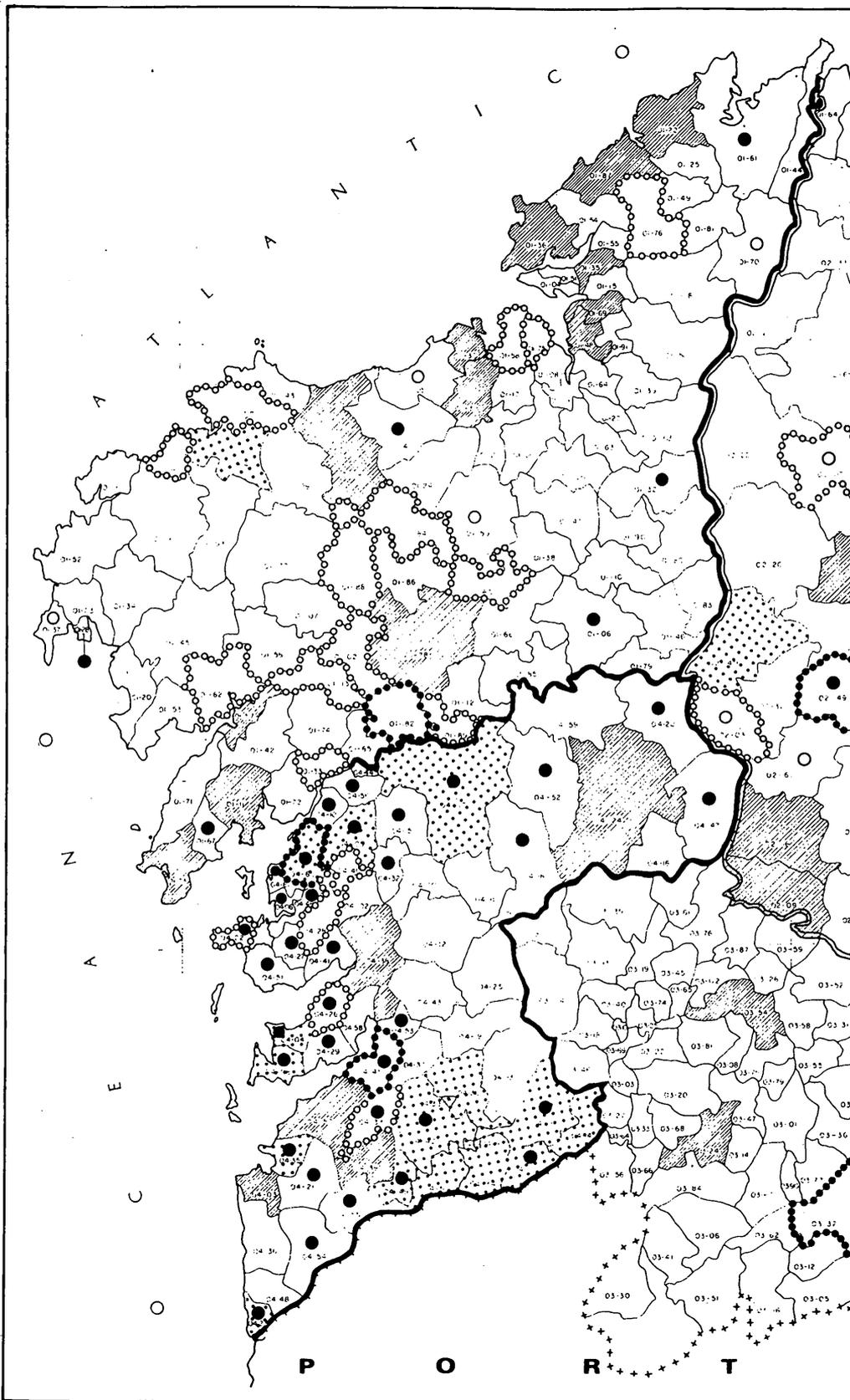
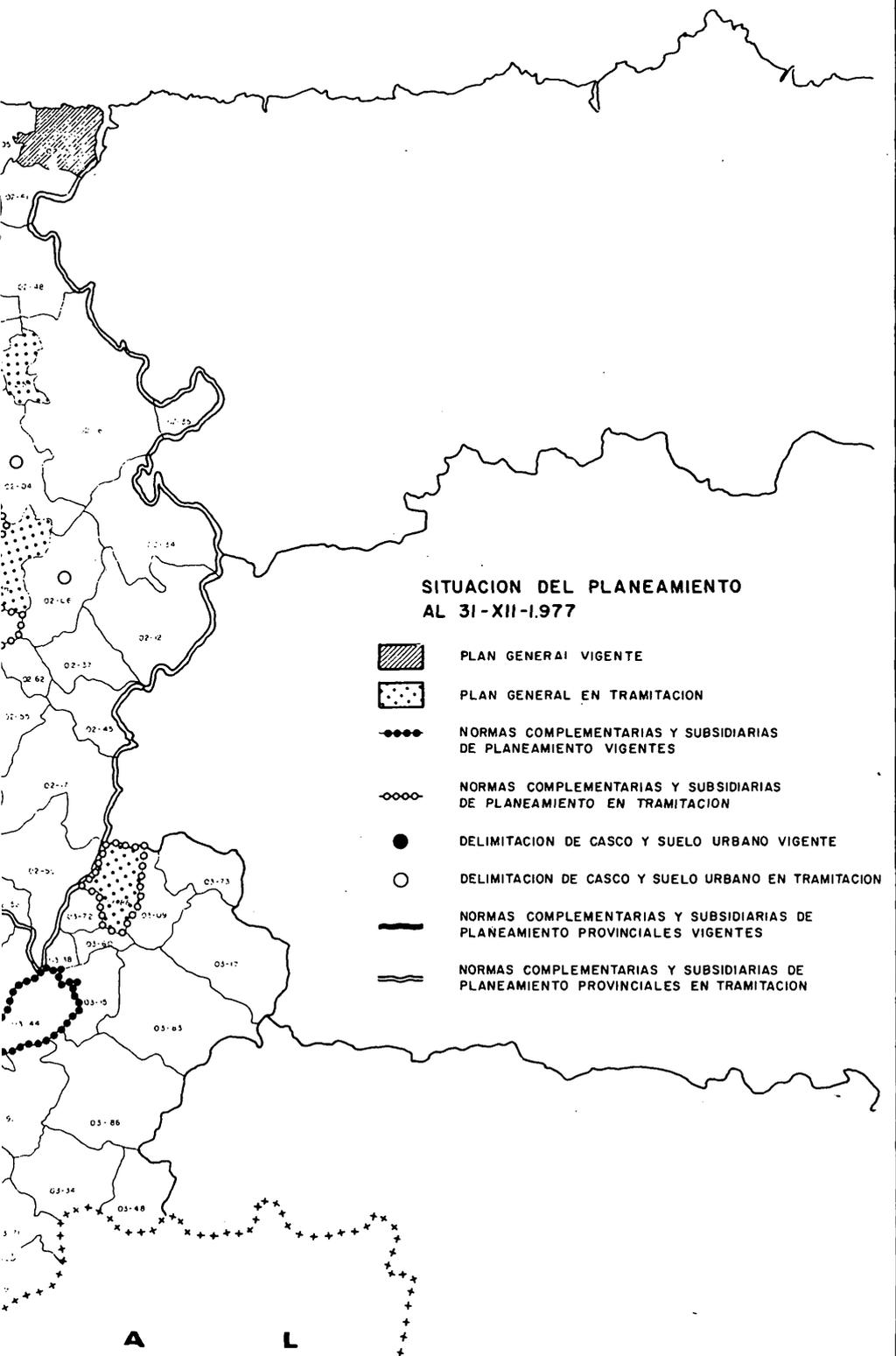


GRAFICO DE LICENCIAS DE APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS
Media regional, por niveles







**SITUACION DEL PLANEAMIENTO
AL 31-XII-1977**

-  PLAN GENERAL VIGENTE
-  PLAN GENERAL EN TRAMITACION
-  NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO VIGENTES
-  NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO EN TRAMITACION
-  DELIMITACION DE CASCO Y SUELO URBANO VIGENTE
-  DELIMITACION DE CASCO Y SUELO URBANO EN TRAMITACION
-  NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO PROVINCIALES VIGENTES
-  NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO PROVINCIALES EN TRAMITACION

Este primer contraste de la clasificación establecida ha resultado, evidentemente, positivo. Los niveles resultantes de la aplicación del «número índice de potencialidad» no sólo son inversamente proporcionales al número de Municipios que comprenden (la máxima cantidad se agrupa en el nivel inferior, decreciendo según se asciende de nivel), sino también son directamente proporcionales a la dinámica social medida a través de los parámetros de obras de construcción y apertura de establecimientos mercantiles.

En los cuadros presentados se refleja, más que la propia actividad administrativa municipal —que, desde luego, está presente en el número de licencias concedidas—, la potencialidad de la colectividad social sobre la que aquélla actúa. La licencia, al fin y al cabo, es simplemente la cobertura jurídica de la actividad e iniciativa privada (71). Se aprecia, también, una curva más acentuada, indicativa de una mayor vinculación al proceso de urbanización, en las licencias de aperturas de establecimientos que en las de construcción. Todo ello permite concluir, entiendo, que la «potencialidad» establecida sobre las variables utilizadas en la clasificación es correlativa, en principio, con la situación actual del urbanismo en los distintos Municipios.

Por una parte, esta correlación se observa en los porcentajes de respuestas a ambas cuestiones entre los Municipios encuestados. En ambos casos es apreciablemente menor en los Municipios bajos. Por otra, también se produce en la media de licencias concedidas por niveles, media cuya progresividad es patente (72). De todas formas, no es éste un estudio de urbanismo en Galicia, por lo que no procede insistir en este tema, siendo suficiente con poner de relieve la correlación establecida.

(71) Téngase presente que los datos se han aportado como muestra o indicador. La cantidad de establecimientos o construcciones sin licencia es, según apreciaciones personales, siempre difícilmente constatables muy alta en Galicia. Probablemente este hecho venga favorecido por la dispersión de los núcleos de escasas características urbanas, por la insuficiencia de la Administración municipal y por una legislación inadaptada al medio, que impone costes adicionales (proyecto de arquitecto, visado del Colegio, por ejemplo; excesiva separación de la carretera para las pequeñas fincas, etc.) o requisitos desproporcionados (volumen de edificabilidad pensado para explotaciones agrarias que se miden por hectáreas y no por cuartillos).

(72) El valor absoluto de las cifras alcanzadas como promedios se relativiza por el alto grado de desviación reflejado en la desviación estándar señalada para cada grupo. Esto es lógico, pues la unificación de instituciones con historia, situación o economías muy distintas, como son los Municipios, nunca puede ser absoluta, y todo intento de cuantificación ha de admitir forzosamente un extenso campo de puntuaciones alrededor de la media.

3. LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE PRESTACIÓN

Para conocer las dimensiones reales de esa unidad administrativa que es el Municipio, nada mejor que examinar los servicios que efectivamente presta, dejando a un lado toda exégesis de la normativa que prevé con carácter general su obligatoriedad o no (73). La idea de que se parte es que la cobertura de servicios públicos a través de la Entidad municipal es, en Galicia, deficiente, lo que viene motivado por múltiples causas (ruralismo, dispersión de asentamientos, escaso volumen de renta producida, etc.) y constituye una carencia que deberá ser atacada desde la nueva perspectiva autonómica.

La tipología de Municipios realizada encontrará, por su parte, en los servicios facilitados a los vecinos el más fiel contraste de su adecuación a la realidad sobre la que se ha de realizar. Al hacer descender el análisis a este nivel de detalle debe probarse con el máximo rigor la validez o no de su planteamiento.

Una observación previa se hace necesaria. Hasta la reciente publicación del libro del Instituto de Estudios de Administración Local, *Estadística de servicios de las Entidades locales de España* (74), eran escasos e incompletos los datos alcanzables directamente para este tipo de estudios (75) y, aun en la importante obra reseñada, el panorama de servicios que se contempla resulta reducido. Ni los datos generales ni los estudios monográficos (76) facilitan, pues, la tarea que, en consecuencia, deberá apoyarse básicamente sobre la «evaluación» y encuesta que se ha utilizado ya para la cuantificación de las licencias municipales.

(73) Artículos 101 y sigs. de la Ley de Régimen local. Sobre su evolución y contenido puede consultarse cualquier tratado de Administración local o, específicamente, MARTÍN RETORTILLO, Cirilo: *Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos*, Madrid, Reus, 1956; sobre otros aspectos, GALLEGO BURÍN, Alberto: *Servicios de las Entidades locales: I, Creación y organización; II, Formas de gestión administrativas y mercantiles*, 2 vols., Madrid, 1952.

(74) Referida al 1 de enero de 1974, 2 vols., Madrid, 1977.

(75) Para la Provincia de Pontevedra pueden encontrarse en: DIPUTACIÓN DE PONTEVEDRA, *Directrices de actuación para el cuatrienio 1972-75*, Pontevedra, 1973. En las restantes no se encuentran publicados a nivel municipal.

(76) Asimismo, muy escasos. Puede señalarse el trabajo de PUJALTE JIMÉNEZ: *Los abastecimientos de agua en las villas y núcleos rurales en la Provincia de La Coruña*, Grafinsa, La Coruña, 1970, como muestra de un modo de hacer que sería deseable que se extendiera a otras áreas.

RESUMEN DE LOS SERVICIOS QUE PRESTAN LOS MUNICIPIOS ENCUESTADOS.

830

JUAN-MIGUEL DE LA CUESTARA MARTINEZ

SERVICIOS	LA CORUÑA		LUGO		ORENSE		PONTEVEDRA		GALICIA	
	Número de Municipios	%	Número de Municipios	%	Número de Municipios	%	Número de Municipios	%	Número de Municipios	%
Seguridad:										
Policía municipal	33	44,59	19	33,92	11	17,18	30	62,50	93	38,42
Sanidad y Beneficencia:										
Cementerios	16	21,62	10	17,85	11	17,18	28	58,33	65	26,85
Hospitales	1	1,35	0	0	1	1,56	1	2,08	3	1,23
Casas de Socorro	3	4,05	3	5,35	1	1,56	2	4,16	9	3,71
Cultura:										
Centros docentes:										
Estatales	37	50	36	64,28	44	68,75	28	58,33	117	48,34
Municipales	0	0	0	0	1	1,56	1	2,08	2	0,82
Bibliotecas	No se pregunta en la encuesta.						Sin datos en la encuesta			
Deportes	33	44,59	21	37,50	14	21,87	28	58,33	96	39,66
Obras y servicios:										
Abastecimiento de aguas	33	44,59	40	71,42	41	64,06	33	68,75	147	60,74
Alcantarillado	35	47,29	37	66,07	34	53,12	24	50,00	130	53,71
Mercados	24	32,43	10	17,85	14	21,87	34	70,83	82	33,88
Mataderos	20	27,02	14	25,00	21	32,81	29	60,41	84	34,71
Ferias	34	45,94	43	76,78	34	53,12	19	39,58	130	53,71
Lonjas de contratación	14	18,91	3	5,35	0	0	5	10,41	22	9,09
Alumbrado público	68	91,89	51	91,07	55	85,93	47	97,91	221	91,32
Extinción de incendios	6	8,10	8	14,28	11	17,18	9	18,75	34	14,04
Recogida de basuras	31	41,89	16	28,57	9	14,06	25	52,08	81	33,47
Limpieza viaria	33	44,59	32	57,14	14	21,87	30	62,50	109	45,04
Red viaria	71	95,94	52	92,85	56	87,50	44	91,66	223	92,14
Parques y jardines	30	40,54	14	25,00	10	15,62	25	52,08	79	32,64
Desarrollo de la economía:										
Explotaciones agropecuarias, etc.	7	9,45	9	16,07	10	15,62	15	31,25	41	16,94
Polígonos de promoción industrial	2	2,70	1	1,78	3	4,68	1	2,08	7	2,89

A continuación se resumen las cifras generales obtenidas de la presencia o no de 20 de los posibles servicios de nuestros Municipios (77); desde luego, no están todos los que son, pero es seguro que son todos los que están y que significan la gran mayoría de las actividades finalistas a las que, con carácter general, prestan atención nuestras Corporaciones municipales.

De los cuadros, el primero presenta las cifras en resúmenes provinciales, forma ya clásica de realizarlo a efectos de su confrontación con otros estudios y de utilización para la unidad provincial; el segundo establece una ordenación para toda Galicia, cuyo resultado merece un rápido comentario. Efectivamente, entre los servicios listados así se pueden establecer tres grandes grupos:

a) *Servicios generalizados*. Entre éstos, y con abrumadora diferencia sobre los demás, se encuentran la red viaria y el alumbrado público, en los que, aunque la encuesta no arroje el 100 por 100 de respuestas, es presumible su «universalidad»; tras ellos se sitúan los abastecimientos de aguas y alcantarillado, que se presentan como muy unidos, y todavía superando el 50 por 100 de nuestros Municipios, las ferias.

b) *Servicios intermedios*. Estos son los que aparecen entre el 50 y el 10 por 100 de nuestros Municipios. Ocupan los lugares 6.º a 15 de la relación ordenada de servicios y, como se observa, en ellos se mezclan servicios que la Ley considera obligatorios (para los Municipios mayores de 5.000 habitantes, los mataderos, mercados, servicios contra incendios y parques; para los menores, cementerios y limpieza viaria) con otros únicamente regulados como competencias genéricas —posibilidades— de la Administración municipal (Policía municipal, campos de deporte, recogida de basuras y explotaciones agropecuarias). El sistema de servicios obligatorios implantado en la normativa legal se presumía que no alcanzaría un grado de cumplimiento total, pero las cifras ofrecidas como reales por los propios Ayuntamientos gallegos indican un extremo grado de incumplimiento. Así, los servicios obligatorios para todo Municipio, cementerios y limpieza viaria, no cubren ni siquiera la

(77) Al examinar las cifras téngase en cuenta que los Municipios de los que se obtuvieron datos no son todos, aunque sí son suficientemente representativos. Por Provincias, el total de los que se incluyen en el análisis es: La Coruña, 74 (79,5 por 100); Lugo, 56 (84,8 por 100); Orense, 64 (69,5 por 100), y Pontevedra, 48 (78,6 por 100), lo que significa para Galicia, como ya se ha indicado, 242 Municipios (77,5 por 100).

**ORDENACION PORCENTUAL DE LOS SERVICIOS
POR SU FRECUENCIA DE APARICION**

(PARA EL TOTAL DE MUNICIPIOS ENCUESTADOS)

	%
1. Red viaria	92,14
2. Alumbrado público	91,92
3. Abastecimiento de aguas	60,74
4. Alcantarillado	53,71
5. Ferias (78)	53,71
6. Limpieza viaria (79)	45,04
7. Campos de deporte	39,66
8. Policía Municipal	38,42
9. Mataderos	34,71
10. Mercados	33,88
11. Recogida de basuras	33,47
12. Parques y jardines	32,64
13. Cementerios	26,85
14. Explotaciones agropecuarias	16,94
15. Extinción de incendios	14,04
16. Lonjas de contratación (80)	9,09
17. Casas de Socorro	3,7
18. Polígonos promoción industrial	2,89
19. Hospitales	1,23
20. Centros docentes municipales (81)	0,82

mitad de nuestros Municipios (82), presentando grandes diferencias interprovinciales; y los concebidos como obligatorios para un único tipo de Municipios presentan, dentro de la misma Provincia, diferencias numéricas indicativas de su desigual cobertura.

Afinando más el análisis, puede observarse que en los servicios con un volumen de presencia más bajo, «explotaciones agropecuarias» y «extinción de incendios», impera como técnica dominante su explotación o establecimiento a través de un consorcio o mancomunidad. Los de explotaciones forestales ocupan un lugar destacado entre los primeros, y en cuanto a los segundos, la fórmula

(78) Téngase en cuenta que en esta cifra se refleja su existencia en el Municipio, sin depurarse la intervención o no de la Corporación. Como servicio propiamente municipal, la cifra probablemente sería mucho menor.

(79) Los centros docentes estatales, existentes en un 48,3 por 100 de los Municipios, deberían figurar en este lugar; no se incluyen por su carácter estatal, aun a pesar de la participación, pequeña, que tienen los Municipios en su mantenimiento.

(80) Sólo en Municipios costeros. Este porcentaje no es significativo.

(81) Faltan por incluir las bibliotecas municipales, de las que no poseemos datos.

(82) Téngase en cuenta que la «no cobertura» no quiere decir que el servicio no se realice en absoluto, sino que no lo gestiona el Ayuntamiento. En el caso de los cementerios, en una gran mayoría parroquiales, es paradigmático.

consorcial es un intento deliberadamente buscado para conseguir una mínima protección ante el peligro del fuego. Resulta fácil interpretar que existe una insuficiencia del ámbito municipal para el establecimiento de estos servicios y que, reducidos a los propiamente municipales, las cifras reales serían mucho más bajas. En consecuencia, pueden extraerse conceptualmente del ámbito de lo que consideramos servicios típicos municipales, lo que sitúa el grado mínimo de presencia de éstos en un 26,85 por 100 (cifra que ostentan los cementerios). Esto es importante en relación con los servicios escasos que se tratan a continuación.

c) *Servicios escasos*. En menos del 10 por 100 de los Municipios encontramos, por un lado, las lonjas de contratación de pescado, predicables tan sólo de los Municipios costeros y, por lo tanto, no aplicables al resto de los Municipios, y, por otro, ya con menos de un 4 por 100, los servicios incluidos en la rúbrica «salud» y «enseñanza», cuya estatalización como ámbito general es patente. Junto a ellos, los polígonos de promoción industrial intentan actuar en una esfera, el desarrollo económico, en la que lógicamente no pueden competir con las diversas acciones de la Administración estatal. Desde la planificación hasta la constitución de entidades como la Gran Area de Expansión Industrial de Galicia, SODIGA o SIGALSA, el desarrollo económico obviamente supera la dimensión municipal.

Estos servicios escasos presentan, pues, zonas a las que puede aplicarse el esfuerzo local, pero que, en sus líneas generales, se integran en la actividad de entidades superiores. Poniendo esto en relación con lo anteriormente expuesto, encontramos que: son servicios propiamente municipales aquellos presentes en más de una cuarta parte de los Municipios; existen otros adecuados para su prestación por esferas administrativas intermedias, de momento minoritarios en el hacer de nuestros Municipios (83); y, finalmente, aquellos servicios cuya presencia es ya muy escasa deben imputarse a entidades más amplias, cabiendo, como es lógico, fórmulas de colaboración.

Este proceso de clasificación de servicios, inductivo a partir de las cifras reales en Galicia, ofrece una neta separación entre los servicios municipales y los demás si se acepta una situación

(83) Vid. *infra* el epígrafe dedicado a las Mancomunidades municipales de servicios.

dada. Ni que decir tiene que no tiene por qué ser la deseable, y un ejemplo concreto puede ser el de los centros docentes. De todas maneras, mientras no aumente su número éstos no pueden considerarse más que un anhelo y no algo a incluir en la evaluación de los servicios municipales. Ofrece también tres ámbitos territoriales de prestación de servicios entre los que, junto al Municipio, debe figurar, por un lado un ámbito comarcal —sin entrar ahora en el problema de su delimitación— y, por otro, una entidad superior, que puede ser el Estado, preferiblemente a través de fórmulas de acción regional, o la propia Región.

4. LOS SERVICIOS ESTUDIADOS COMO «ÁREAS DE ACTIVIDAD»

El estudio numérico de los servicios municipales, considerando cada «área de actividad» como una unidad a la que puede dedicar su atención cada una de nuestras Corporaciones, presenta, de una manera sencilla y clara, el resumen de la aportación de prestaciones de la organización colectiva local. Este sistema de recuento debe mostrar la «cantidad» de servicios que se consiguen establecer por término medio y servir como punto de referencia para calibrar el esfuerzo municipal en su misión de prestador de servicios.

A fin de no distorsionar el análisis se han excluido en este cómputo cinco servicios de la relación inicial (84), siendo, en consecuencia, los servicios examinados:

1, Policía municipal; 2, cementerios; 3, hospitales; 4, centros asistenciales; 5, campos de deportes; 6, abastecimiento de aguas; 7, alcantarillado; 8, mercados; 9, mataderos; 10, alumbrado público; 11, extinción de incendios; 12, recogida de basuras; 13, limpieza viaria; 14, red viaria; 15, parques y jardines; 16, explotaciones agropecuarias.

Los resultados, que se resumen en el cuadro adjunto, permiten realizar las siguientes consideraciones:

(84) Exclusiones: por su escasa entidad como servicio municipal: centros docentes y polígonos de promoción industrial; por no ser predicables de todos los Municipios: lonjas de pescado; por no estar depurados los datos: ferias; por no contar con los datos necesarios: bibliotecas municipales.

RECUESTO GENERAL DE LOS SERVICIOS QUE PRESENTAN LOS MUNICIPIOS ENCUESTADOS, SEGUN EL NUMERO INDICE DE POTENCIALIDAD

Niveles	La Coruña			Lugo			Orense			Pontevedra			Galicia		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
I	27	68	2,5	36	171	4,7	36	142	3,9	5	22	4,4	103	403	3,9
II	20	107	5,3	12	76	6,3	21	97	7,4	20	132	6,6	73	412	5,6
III	21	199	9,5	6	68	11,3	5	38	7,6	16	166	10,3	48	471	9,8
IV	3	28	9,3	1	6	6	1	12	12	5	54	10,8	10	100	10
V	3	43	14,3	1	14	14	1	15	15	2	29	14,5	7	101	14,4
TOTAL .	74	445	6	56	335	6	64	304	4,7	48	403	8,3	242	1.487	6,1

(Fuente: encuesta y elaboración propias).

A: Número de Municipios.

B: Servicios que presentan.

C: Media de servicios por Municipio.

1. La media de servicios que se presenta para Galicia viene representada por la cifra de 6,1 servicios por Municipio, que, si se excluyen las ciudades, se reduce a 5,9. Redondeando ambas cifras puede concluirse que las prestaciones municipales para Galicia, en general y abstracción hecha de las grandes diferencias existentes, se desarrollan básicamente en seis áreas —servicios— de actividad (85).

2. En su aplicación a la clasificación, según el «número índice de potencialidad», se observa cómo el número de servicios prestados asciende según los distintos niveles no sólo en cuanto al total regional, sino también en cada una de las Provincias gallegas.

Las excepciones, situadas en el nivel IV en las Provincias de La Coruña y Lugo, no pueden desvirtuar esta correlación por la reducida entidad de la diferencia en el primer caso y por la existencia, en el segundo, de un único Municipio que nos haya proporcionado sus datos, que hay que considerar poco representativo.

En cuanto a los resultados por Provincias, hay que decir que ofrecen una cierta estructura similar dentro de cada nivel, respondiendo así al fin con el que estaba planteada esta clasificación. Ciertamente existen separaciones acusadas de la media, sobre todo por insuficiencia, pero su reparto entre casi todas las Provincias compensa su posible acción invalidante de la hipótesis establecida.

(85) Recuérdesse que siempre queda un resto de actividad no evaluada. Por eso insistimos una y otra vez en precisiones como «básicamente», «prestaciones típicas», etc.

Así, estas insuficiencias se localizan: en el nivel I de La Coruña, en el nivel III de Orense y en el IV de Lugo.

Por otra parte, las diversas zonas geográficas representadas por las Provincias —aunque con muchas deficiencias, como ya se ha señalado— presentan en el cuadro una estructura que responde a lo que podría esperarse. Pontevedra, situada en todos los casos por encima de la media, representa a las zonas costeras y ricas con abundancia de medios. Orense, con una media provincial de 4,7 servicios, se presenta como Provincia interior, con Municipios grandes pero montañosos y densamente poblados pero pequeños, en general poco activos. Finalmente, la Provincia de La Coruña, grande y con muchos Municipios que se distribuyen entre costeros e interiores es la que ofrece una distribución de servicios, por niveles, más homologable con la media regional e incluso es la que ostenta las mayores insuficiencias en sus Municipios del nivel I, compensada por la inclusión en ella de la máxima cantidad de ciudades de toda Galicia (tres).

3. En este mismo cuadro se aprecia también cómo en todas las columnas el número de servicios asciende, a partir de la clara impotencia de los Municipios situados en el nivel I, progresivamente hasta detenerse entre los niveles III y IV, para separarse drásticamente en el nivel que comprende exclusivamente a las ciudades; en éste se mantienen todas en la cuota de 14 y 15 servicios, claramente diferenciadas.

Estos datos hacen presagiar una diferencia cuantitativa y cualitativa entre las ciudades y el resto de los Municipios, es decir, un salto en cuanto a su tipo de Administración local de las Corporaciones «ordinarias», con independencia de su número de habitantes (86).

Desarrollado este planteamiento, es muy posible que esto también ocurra entre las ciudades «ordinarias» y las «metrópolis» o grandes conurbaciones. Ello vendría a significar que la dinámica social no presenta una línea evolutiva continua, sino que se producen «mutaciones», diferenciaciones cualitativas bruscas, entre las distintas entidades convivenciales. La no existencia en Galicia más que de posibles gérmenes de metrópolis (técnicamente, de momen-

(86) Las siete ciudades consideradas en esta investigación se separaban mucho del resto de entidades estudiadas al aplicar los distintos criterios de clasificación de Municipios, lo que ahora se confirma al estudiar la actividad municipal. Todo ello independientemente de su población, que, como se sabe, es muy distinta.

to, las áreas metropolitanas de La Coruña-El Ferrol y Vigo-Pontevedra) impide estudiar a fondo esta hipótesis, pero puede ser importante para la reordenación jurídica de nuestro Régimen local al exigir el abandono del simple criterio cuantitativo poblacional o de la no menos simple calificación administrativa de «capitales de Provincia» (tres de nuestras ciudades y una de las más importantes no lo son).

IV. UNIDADES DE PRESTACION DE SERVICIOS SUPERIORES AL MUNICIPIO

1. LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES EN GALICIA

En las páginas anteriores han surgido unos servicios que parecen idóneos para prestarse en un área de dimensiones mayores que la de los Municipios actuales. Examinemos, pues, las que se han constituido en Galicia al amparo de las prescripciones de la legislación de Régimen local.

Entre las escasas posibilidades que en esta legislación encontramos, y dejando aparte las agrupaciones de Ayuntamientos para sostenimiento de una estructura administrativa (plaza de secretario) común, la figura adecuada para prestar estos servicios es la Mancomunidad voluntaria de Municipios (87). Pero la utilización de esta fórmula no puede considerarse muy abundante, ni su implantación deja de tropezar con muy serias resistencias por parte de aquellos Ayuntamientos que temen comprometer sus ya escasos presupuestos en favor de un Municipio central y poderoso, promotor de la Mancomunidad.

Técnicamente, y como era de esperar, la extinción de incendios ocupa el primer lugar entre las Mancomunidades que se han podido localizar. Así está presente en las de Santiago (nueve Municipios), Puebla de Trives (siete Municipios) (88), Verín (ocho Municipios) o del Condado (cinco Municipios).

La Mancomunidad, como instrumento asociativo, no está limi-

(87) Las agrupaciones municipales forzosas, reguladas en la misma sección de la Ley de Régimen local (arts. 29 y sigs.), son una fórmula excepcional e impuesta por el Consejo de Ministros para el sostenimiento de servicios mínimos de escasa utilización práctica.

(88) Dedicada exclusivamente a este servicio, la fórmula adoptada es la del consorcio.

tada a ningún tipo concreto de servicios. Los temas de obras municipales y urbanismo son, por su parte, otros de los que buscan una más eficaz gestión por tal medio. Pero quizá una relación de las existentes en Galicia permita una mejor idea de su utilización:

MANCOMUNIDADES MUNICIPALES DE SERVICIOS EN GALICIA

PROVINCIA DE LA CORUÑA

Ría de El Ferrol.—Urbanística y de otros servicios (El Ferrol, Fene, Mugardos, Ares, Neda y Narón).

Ribeira-Puebla del Caramiñal.—Diversos servicios (Ribeira, Puebla del Caramiñal, Rianjo y Boiro).

Area de Santiago.—Incendios, vías públicas y otros (Santiago, Ames, Boqueijón, Brión, Dodro, Padrón, El Pino, Rois, Teo, Touro y Vedra).

Area de Ordenes.—Diversos servicios (Ordenes, Cerdeda, Frades, Mesía, Oroso, Tordoya, Trazo, Valle del Dubra).

PROVINCIA DE LUGO

Mancomunidad turística de la costa (89).

PROVINCIA DE ORENSE

Area de Puebla de Trives.—Incendios (90) (Castro Caldelas, Montederramo, Chandreja de Queija, S. Juan del Río, La Teijeira, Puebla de Trives, Parada del Sil).

Area de Carballino.—Obras (Carballino, Irijo, Mesido, Piñor de Cea y otros hasta nueve Municipios).

Partido judicial de Verín.—Incendios (Verín, Castrelo de Valle, Cualedro, Laza, Monterrey, Oímbra, Ríos, Vilar de Vos).

Nogueira de Ramuín y Pereiro de Aguiar.—Obras (vías de comunicación) (Nogueira de Ramuín y Pereiro de Aguiar).

(89) No localizados los Municipios.

(90) Vid. nota 88.

PROVINCIA DE PONTEVEDRA

Mancomunidad de Aguas del Umia.—Aprovechamientos hidráulicos (Caldas, Villagarcía, Cambados, El Grove, Meaño, Ribadumia, Sangenjo, Villanueva).

Mancomunidad del Condado.—Basuras, incendios, urbanismo, aguas, vías y obras, asesoramiento y defensa jurídica (Puentearreas, Las Nieves, Mondariz, Mondariz Balneario, Salvatierra).

Portas-Barro.—Para servicios de veterinario.

Puentecesures-Valga.—Mancomunidad sanitaria (médico, farmacéutico, veterinario).

Aunque apresurada, y probablemente incompleta, esta relación permite comprobar que, efectivamente, dentro de la escasa utilización de la vía asociativa, es predominante el tipo de servicios señalados. No ya el mostrado como prototipo, de extinción de incendios, sino también las vías públicas o el urbanismo parecen tender a un ámbito más o menos comarcalizado. Y este último nos introduce en una característica peculiar de la formación de Mancomunidades. Sirven, en diversos casos, para el sostenimiento de servicios técnicos de apoyo a la actividad municipal y no directamente de prestación. Un gabinete urbanístico o una asesoría jurídica común pueden ofrecer para los pequeños Municipios agrupados un rendimiento que, de otra manera, imposibilitaría la implantación de dichos servicios (la solución contraria es acudir, en cada ocasión, al profesional correspondiente).

En esta referencia no es posible más que dejar apuntadas las implicaciones de lo observado, que requeriría un tratamiento más extenso del que ahora se le podría dar. Y de ellas aún destacaré tan sólo dos.

La primera es que el sistema de las Mancomunidades para la prestación de servicios se entrecruza con el de colaboración de las Entidades superiores (Provincia, Estado) a la labor de los Municipios. El hecho es particularmente notorio en el caso de las vías públicas (con toda probabilidad, carreteras que interesan a más de un Ayuntamiento), pero se da también en el de urbanismo o, como en el caso de la Mancomunidad del Umia, en los aprovechamientos hidráulicos.

Las mayores posibilidades financieras que ofrecen la colaboración del Estado, la inclusión en los Planes provinciales de obras y servicios (91) y las distintas facilidades técnicas o financieras que pueden obtenerse de estos Entes deben conducir, con toda lógica, al predominio de ésta sobre la anterior fórmula.

La segunda es que el sostenimiento de servicios de apoyo a la gestión municipal no es en puridad el fin para el que se instrumenta una Mancomunidad. Dichos servicios están mucho más cerca de las agrupaciones para el sostenimiento de plazas comunes que de las asociaciones para la prestación de servicios. Al fin y al cabo este tipo de apoyaturas son relativamente independientes de los ámbitos territoriales que, por insuficiencia del municipal, llevan a la asociación de entidades precisamente caracterizadas por su territorialidad.

De todo lo anterior puede colegirse que la Mancomunidad no debe tomarse como un paso intermedio hacia la comarcalización. Es otro su planteamiento. Al ser una fórmula utilizada para diversos fines puede, en algunos de ellos, coincidir con una circunscripción comarcal, pero, como regla, las circunstancias que impulsan o frenan el proceso asociativo en las actuales condiciones son distintas de las que hacen sentir la necesidad de considerar administrativamente la Comarca. No puede ocultarse que alguna de las Mancomunidades existentes bien puede ser el sustitutivo de una Comarca administrativa; pero, aun en este caso, no puede evaluarse como prueba de la efectividad o no de la comarcalización por la insuficiente articulación con la que nace para ello.

Por último, y en cuanto a la prestación de servicios por este medio, debe subrayarse la escasa entidad de los mismos, cuyo peso, en Galicia (lo mismo que probablemente en el resto de España), gravita sobre la estructura municipal en su forma clásica.

2. LAS PROVINCIAS GALLEGAS

Entramos ya en la unidad superior que la Administración local conoce para la organización de una colectividad y la prestación de servicios: la Provincia. Pero a ésta el tratamiento que aquí se le puede dar ha de ser muy breve por diversas razones.

(91) Actualmente regulados por el Real Decreto de 17 de febrero de 1978.

La primera es, simplemente, la existencia de una comunicación sobre la problemática de la Provincia en el contexto autonómico, que ha de dedicarse específicamente al tema. Pero, junto con las circunstancias específicas de este simposio, hay otros motivos que impulsan a reducir la exposición en este punto:

a) Las Provincias, en Galicia, son sólo cuatro, con lo que pueden conocerse directamente, sin que mi intervención ahora pueda contribuir en mucho a lo que las propias Diputaciones exponen en sus memorias, publicaciones, o se recoge en la prensa diaria sobre su actividad.

b) La problemática de la Provincia gallega no presenta ese «hecho diferencial» tan acusado, que sí existe en nuestros Municipios, sobre el resto de las españolas. El uniformismo de la legislación local y lo afanes de su estructuración igualitaria de todo el territorio nacional tienen en el campo provincial su más acabado producto, con la consecuencia de que el tratamiento de las Provincias gallegas habría de acabar reconduciéndose —al menos para explicar su situación actual— al de las Provincias españolas, lo que ha sido ya realizado por diversos especialistas (92).

c) La Provincia está, actualmente, en una fase de replanteamiento de su propio ser que hará, en cierta manera, cambiar sus perfiles. Por una parte, el proceso de reforma de la legislación del Régimen local, a través de la promulgación y derogación de la Ley de Bases (93), le afecta directamente, y un buen ejemplo es el cambio del sistema de Planes provinciales (de lo que se ocupa una comunicación a este simposio). Por otra parte, la nueva Constitución, aun en su actual fase de proyecto, al mismo tiempo que reafirma la existencia y personalidad de las Provincias introduce las autonomías regionales, lo que, evidentemente, hará cambiar el planteamiento de las Provincias englobadas en ellas. Finalmente, la actual situación de preautonomía, con sus Comisiones nombradas

(92) Existen algunas obras dedicadas específicamente a Diputaciones gallegas, como la reciente de GONZÁLEZ MARIÑAS, Pablo: *Las Diputaciones provinciales en Galicia: del Antiguo Régimen al Constitucionalismo*, La Coruña, 1978, pero no es ésta la tónica general. El planteamiento a nivel nacional, por ejemplo, en la obra colectiva *La Provincia*, Barcelona, 1966; GARCÍA DE ENTERRÍA: «La Provincia en el Régimen local español», en *Problemas actuales del Régimen local*, Sevilla, 1958, o el tratamiento dado a este tema por GUAITA, Aurelio, en *División territorial y descentralización*, Madrid, 1975.

(93) Vid. *supra* la referencia al proyecto de ley de derogación de la del Estatuto de Régimen local.

para transmitir competencias de las Diputaciones a la Xunta de Galicia, está todavía *in fieri* y poco puede anticiparse de los resultados.

Todo ello entiendo que obliga a reducir esta exposición a un esquema simple que permita seguir el hilo de los futuros cambios a partir de una situación dada. No puede ser mi pretensión anticipar el difícil punto de equilibrio entre el «vaciamiento» de las Diputaciones por la Xunta y el «aislacionismo» que significaría la nula cesión de competencias; no pretendo tampoco abordar los grandes problemas que la ordenación del Régimen local tiene planteados. No dispongo ni de tiempo ni de medios para ello. De ahí que presente nuestras Provincias, en la misma forma que se ha realizado para los Municipios (94), como Entidades prestadoras de servicios, servicios que creo interesa conocer en sus principales dimensiones.

El problema básico de nuestras Provincias deriva, como ha señalado el Profesor GONZÁLEZ MARIÑAS, de su triple carácter. Son, al mismo tiempo, una circunscripción de acción estatal (carácter con el que nacieron en base a un impulso precisamente centralizador), una Entidad local (naturaleza superpuesta) y una agrupación de Municipios (definición estructural recogida en la normativa vigente).

El primero y el último de los caracteres señalados tienden a la dispersión de la Provincia, desviando funciones hacia el Estado, por un lado, y hacia los Municipios, por otro. Tan sólo el carácter de Entidad local sirve de equilibrio entre ambos impulsos, permitiendo, en consecuencia, una estabilización de la Provincia tal como hoy la conocemos (95).

Pero esta configuración como Administración local (que atiende los intereses propios y peculiares de la Provincia) es, inevitablemente, de segundo grado; es decir, la pieza originaria es el Municipio, siendo sus impotencias e insuficiencias el objeto que trata de cubrir la Provincia. Tal afirmación, cuando hoy hay servicios ya típicamente provinciales (aunque pocos), puede parecer exagerada, por lo que conviene matizarla. Para ello puede servir la idea de

(94) Naturalmente, sin establecer ninguna tipología, innecesaria en este caso.

(95) Cuando el Estatuto de CALVO SOTELO personificó definitivamente a la Provincia, afirmaba al mismo tiempo en su exposición de motivos que «la Diputación es una institución contingente, no inexcusable, destinada a complementar y estimular las energías municipales». Piénsese en la importancia de esta afirmación como tendencia hacia uno de los polos señalados.

que es precisamente la «sedimentación» de unas necesidades «interlocales» —superadoras de las propiamente municipales, aunque sin llegar a confundirse con las estatales— la que da razón de ser a la Provincia. De ahí que, como señala la doctrina (96), esta Entidad local tenga un carácter inicialmente artificial, paulatinamente connaturalizado.

De lo anterior puede deducirse una importante consecuencia: la institucionalización de la Región no puede configurarla con características de Entidad local convirtiéndola en un tercer grado superpuesto, sino que es necesario centrarla en el papel político-administrativo que, en una reordenación territorial del Estado, se mueve en un nivel distinto ya de la Administración local.

Y, aceptadas las ideas precedentes, es claro que la pervivencia o no de la Provincia (97) no es tanto un problema de implantación de las autonomías cuanto del mantenimiento de esa esfera de necesidades interlocales en que actualmente se mueve.

Veamos ya cuál es ésta a través de los servicios que efectivamente prestan nuestras Diputaciones.

A) *Examen de las competencias tradicionalmente provinciales: vías provinciales (art. 243, a) y funciones sanitarias y asistenciales (art. 243, i y l) de la Ley de Régimen local*

Las vías provinciales, carreteras y caminos vecinales (conocidas popularmente como carreteras o pistas de la Diputación) son una de las tareas más enraizadas en la actividad de estas Entidades. Y son quizás aquella en la que más patente resulta la satisfacción de necesidades que con reducido alcance (es decir, con alcance local) no son características de los Municipios.

Como es sabido, la peculiar distribución de los asentamientos humanos en Galicia crea una enorme necesidad de vías de comunicación que, consecuentemente, ha de dar una gran extensión a este servicio. Así, los datos correspondientes a 1973 se resumen en el siguiente cuadro:

(96) VALLINA VELARDE, V.: *La Provincia, Entidad local, en España*, Oviedo, 1964, páginas 42 y sigs.

(97) Pervivencia que, a nivel constitucional, ha de quedar, según todos los indicios, garantizada.

CARRETERAS ESTATALES Y PROVINCIALES EN GALICIA

	<i>Estatales</i>	<i>Provinciales y caminos vecinales</i>
La Coruña	1.795,5	1.833
Lugo	1.764,4	2.308
Orense	1.220,2	1.363,5
Pontevedra	1.468,3	1.220,9
GALICIA	6.248,4	6.725,4
ESPAÑA	78.799,7	63.336,4

(Fuente: OERGA. «Síntesis estadística de Galicia». Madrid, 1976, pág. 244).
(Unidad: un kilómetro).

Estas cifras reflejan claramente la mayor intensidad con que en Galicia deben dedicarse las Diputaciones a las vías públicas, manteniendo carreteras y caminos.

4 Son muchos los problemas que podrían abordarse en este tema, tales como la incidencia de la nueva Ley de Carreteras de 19 de diciembre de 1974 (98), la suficiencia o no de los presupuestos dedicados a estas atenciones o los modos de financiación de nuevas obras, etc. Aquí sólo abordaré uno que afecta específicamente a las competencias de la Galicia autonómica.

Las fronteras interprovinciales dividen al país gallego, atravesándolo, de Norte a Sur, y de Este a Oeste, por la mitad. Este hecho ha dejado sentir de antiguo la necesidad de coordinar las carreteras provinciales en Planes comunes para las cuatro Diputaciones. Pues bien, la Xunta de Galicia parece el órgano idóneo para realizar esta coordinación como un primer paso y una planificación única posteriormente. Por otra parte, téngase en cuenta que la mayor parte de las vías de comunicación provinciales son caminos vecinales (99), lo que, a su vez, puede permitir una distribución entre la Provincia y la Xunta de forma que ésta planifique las carreteras y aquélla ejecute las carreteras y detente la competencia exclusiva sobre los caminos.

En cuanto a las funciones sanitarias y asistenciales, el mantenimiento de hospitales provinciales, sanitarios psiquiátricos y cen-

(98) Reglamento de 8 de febrero de 1977.

(99) Así, por ejemplo, en la Provincia de Orense, y en 1974, de los 1.282 km. en que se cifra su red provincial, corresponden tan sólo 116 a carreteras provinciales y 1.116 a caminos vecinales. (Fuente: DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ORENSE, *Memoria 1973-74*, edición xerocopiada, pág. 14).

tros asistenciales (hogares, casas-cunas, asilos, etc.) es una relevante faceta de la actividad provincial, habiéndose configurado ya así a lo largo del siglo XIX. Como prueba de ello puede afirmarse que en 1970 el número de camas en hospitales (generales y especiales), quirúrgicos, maternidades, infantiles, etc., se distribuía en Galicia de la siguiente forma:

Sector público:

Estado	3.037 (32,6 %)
Seguridad Social	964 (10,3 %)
Provincia	2.723 (29,2 %)
Municipio	338 (3,6 %)
Sector privado (100)	2.215 (23,8 %)

En este campo, las Diputaciones provinciales han de enfrentarse con el proceso de estatalización de la sanidad en España (101) y, más concretamente, con el desarrollo de la Seguridad Social, cuyas cifras, si se actualizaran, harían variar sensiblemente los porcentajes presentados para 1970.

B) *Cooperación y auxilio a los Municipios*

Representa éste un conjunto de funciones propio del carácter intermedio de la Provincia y que, como ha señalado la doctrina (102), debe servir para canalizar, en forma unitaria, todo tipo de ayudas proporcionadas a la Administración municipal. La Base 47 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local de 19 de noviembre de 1975 (103) parece pronunciarse también en esta misma línea, confirmando el planteamiento doctrinal.

(100) Tomado de CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORRO: *Situación actual y perspectivas de desarrollo de Galicia*, Madrid, 1974, tomo III, págs. 620 y siguientes, que, a su vez, lo recoge del «Catálogo de hospitales actualizado al 31 de diciembre de 1970», publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 22 de marzo de 1973, págs. 1632-1662.

(101) Vid., por ejemplo, MUÑOZ MACHADO: *La sanidad pública en España (evolución histórica y situación actual)*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, págs. 126 y sigs.

(102) MORELL OCAÑA: *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972, pág. 204.

(103) Única excluida *in toto* del actual proceso de derogación de dicha Ley pendiente en las Cortes.

En el ejercicio de esta función las Provincias gallegas ocupaban en 1973 un 13,30 por 100 de su presupuesto (104), en un porcentaje claramente inferior a la media de las Diputaciones españolas, aunque uno y otro, dadas las ingentes necesidades de nuestros Ayuntamientos, resulten, en cifras absolutas, insuficientes. Más importante es, sin duda, la canalización de los fondos estatales de «Planes provinciales», en la que habrá que estar a la reforma del sistema operada recientemente y a la distribución de competencias con la Xunta de Galicia, temas de los que se ocupará la comunicación del señor PUJALTE JIMÉNEZ.

C) *Otras competencias que pueden centrar la actividad de las Diputaciones*

Entre la larga enumeración de fines que pueden atender las Corporaciones provinciales realizada por el artículo 243 de la Ley de Régimen local (muchos de los cuales se comprenden bajo la rúbrica genérica de «fomento») hay algunos que, si no llegan a ser como los anteriores funciones «clásicas», sí parecen estar en el camino de llegar a serlo. Los comentaré rápidamente.

En primer lugar debe situarse el mantenimiento y gestión de Cajas Provinciales de Ahorros, tema que resulta de un especial interés para Galicia y en el que, precisamente, se ha dado un primer paso para su planteamiento a nivel regional con la reciente fusión de las Cajas de La Coruña y Lugo para formar la Caja de Ahorros de Galicia. Estas Entidades, por su repercusión en la vida económica de Galicia, deben ser coordinadas en su actividad y, con las municipales, realizar una política económica conjunta. Pues bien, si su titularidad puede perfectamente ser provincial, las directrices bien pueden ser establecidas por la Xunta de Galicia en aras de esa dimensión regionalizadora que hoy día posee la dinámica del desarrollo económico.

En segundo lugar, es de destacar la actividad de las Diputaciones en el ámbito cultural. Desde el sostenimiento de museos, archivos o centros de enseñanza hasta la conservación y defensa del patrimonio histórico-artístico, es un amplio campo en el que la Provincia desarrolla una eficaz labor.

(104) Datos tomados del *Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales*, I, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974.

Por último, podría mencionarse el establecimiento de centros pilotos o experimentales para el fomento de la agricultura o ganadería que, por la cercanía a las Comarcas que deben recibir sus efectos, resulta adecuado su planteamiento a nivel provincial, al mismo tiempo que sus dimensiones los hacen asequibles al establecimiento por una Entidad local.

En esencia, puede decirse que esto es lo que son y lo que hacen nuestras Provincias. Muchos otros fines permanecen en la Ley como letra muerta (ferrocarriles o transportes interurbanos), o bien hacen surgir actuaciones esporádicas (así, la desecación de la laguna de Antela, en Orense, o de la marisma del Bao, en Pontevedra). Hay otros, en fin, dentro de la inagotable serie de posibilidades, que, a pesar del esfuerzo provincial, consiguen una repercusión mínima en el conjunto del sector en que se mueven. Así sucede, por ejemplo, con los polígonos de promoción industrial.

No es posible extenderse más en el apasionante tema de las Provincias gallegas. Los servicios que aportan a la comunidad, si bien no son mutuos, sí son muy específicos y característicos. La dinámica social, por su parte, provoca continuas tensiones sobre estas áreas de actividad, presionando, sobre todo, hacia su absorción por el Estado a través de su organización periférica. Para mí, esta absorción (carreteras, sanidad, enseñanza, Patrimonio Histórico-Artístico) es el mayor peligro para la subsistencia de la Provincia como Administración local efectiva, y no la implantación de autonomías regionales, que, como ya se ha dicho, se mueve en un plano político-administrativo compatible con la vida de estas Entidades. La comunidad autónoma que pueda crearse en el Reino de Galicia puede, eso sí, someter a sus directrices a la Administración local en cualquiera de sus esferas e incluso despojarla de aquellas funciones no específicamente locales (105), pero no sustituirla ni, aún menos, sofocarla.

Por último, para completar la visión de las Provincias gallegas en muchos aspectos que aquí no han podido tocarse, debo remitirme al artículo que el Profesor GONZÁLEZ MARIÑAS ha escrito en la *Gran Enciclopedia Gallega* en la voz «Diputaciones provinciales».

En mi exposición he intentado describir una situación de partida. Dos importantes fenómenos, las elecciones municipales y la definiti-

(105) En cuanto a la Provincia, las que realiza en virtud de su papel de intermediaria entre el Municipio y el Estado.

va puesta en marcha de la preautonomía de Galicia, han de incidir sobre ella. Creo que tanto para uno como para otro es necesario un conocimiento directo de nuestras Entidades locales, y por ello, y en la medida de mis fuerzas, he intentado recoger aquí lo que considero más importante: cómo son y qué hacen nuestros Municipios y Provincias.

Y si ahora se me pidiera un corolario final, tan sólo insistiría en una idea: Galicia, la Galicia para la que queremos la autonomía, no es ni puede ser una Entidad local sino que, como Ente político-jurídico cualitativamente superior, debe ordenar e impulsar, desde nuestra propia manera de ser, una vida local *axeitada a nosa terra*.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

II. CRONICAS

