

REFLEXIONES EN TORNO A LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LOS ESPACIOS URBANOS/METROPOLITANOS : UNA VISIÓN ACTUALIZADA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA*

SILVIA LACLETA ALMOLDA

SUMARIO: Introducción; 1) Areas metropolitanas: definición fáctica y definición legal; 2) Breve recorrido por la experiencia comparada en la materia; 3) La experiencia española: de la tendencia colosalista inicial a la interiorización autonómica de las Areas metropolitanas; Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Actualmente, las grandes áreas urbanas españolas son objeto de un acentuado interés por parte de distintos agentes políticos y sociales. Por una parte, se evidencia por parte de los Alcaldes de las 7 más Grandes Ciudades españolas que las anecdóticas especialidades para las grandes urbes contenidas en nuestra legislación de Régimen Local no son suficientes para facilitar su Gobierno, y exigen una norma de carácter básico que remedie esta carencia. En efecto, tanto las sucesivas propuestas elaboradas por los Alcaldes de las "G7", como los escritos puramente doctrinales ponen el acento en dos cuestiones: financiación y competencias, y con menor intensidad se refieren a cuestiones orgánicas. En cuanto a las materias en las que estos alcaldes estiman necesario ver ampliadas sus posibili-

* Este estudio ha sido realizado con base en diversos trabajos e informes elaborados en la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del MAP, entre 1987 y 1993.

dades de intervención, cabe destacar las de seguridad pública, seguridad vial, medio ambiente y "calidad de vida" en sentido amplio y, por último, adecuación de la Administración de Justicia a la problemática urbana.

Por otra parte, se manifiestan claramente las lagunas existentes en cuanto a la plasmación práctica de los principios de coordinación y cooperación en el desarrollo de las propias competencias por parte de los actores político-territoriales que gestionan los espacios urbanos. En este caso, nos estamos refiriendo ya a ámbitos supramunicipales, o más exactamente a espacios que desde ahora denominaremos metropolitanos, en los que se produce no sólo un aumento "cuantitativo" de problemas típicamente urbanos, sino también una transformación cualitativa de éstos, que requerirán a partir de entonces soluciones mucho más complejas. Serían éstos los problemas con los que tropiezan diariamente los habitantes de estos densos asentamientos humanos en los que, como dice Toynbee, *se teje la trama del destino humano* (1).

En este trabajo nos centraremos principalmente en los instrumentos institucionales orgánicos y no orgánicos habitualmente utilizados para paliar el segundo tipo de problemas, propios de las grandes aglomeraciones plurimunicipales. Sin embargo, no cabe descuidar el hecho de que adoptar soluciones *ad hoc* en estos ámbitos no será nunca operativo si, a la par, no se produce una descentralización efectiva e intensa en la gestión y gobierno del municipio central de aquéllas. Ello será imprescindible para evitar una excesiva desproporción entre el municipio central y los aledaños, y para, simultáneamente, neutralizar el subsiguiente recelo por parte de éstos a la hora de aunar esfuerzos en la gestión del área. Este recelo, presente en toda aglomeración urbana plurimunicipal, ha llevado a denominar al municipio central con el literario apodo de "hermano mayor". (*Big brother*)

Esta idea, por supuesto, no tiene nada que ver con que ese municipio central vea aumentado y diversificado su espacio competencial "posible" por la vía de una ley especial, porque nadie niega que en un Estado territorialmente complejo, basado en un omnipresente principio de autonomía, es absurdo que exista una legislación prácticamente idéntica para los municipios de 30.000 habitantes que para los que tienen 300.000 (2).

(1) *Las ciudades en la historia*, ARNOLD J. TOYNBEE.

(2) A excepción de alguna especialidad prevista para Madrid y Barcelona en la LHL 39/88 y en la LRBRL 7/85 y alguna otra especificidad proveniente de factores meramente numéricos, como la del número de Concejales o el del aumento de los servicios obligatorios según el art. 26 de la última Ley citada.

Sin embargo, la influencia entre ambos problemas y sus líneas de solución, así como sus eventuales colisiones, es cuestión todavía no analizada en profundidad pero de gran interés en el caso español, donde se empieza a avistar la posibilidad de aprobación de una Ley Especial para Grandes Ciudades y donde los problemas metropolitanos han dejado de ser preocupación exclusiva de ecologistas, urbanistas o especialistas en transporte urbano.

En cualquier caso, este breve estudio se referirá al segundo tipo de problemas, los que hemos denominado "metropolitanos", provocados por la actuación no siempre concertada de los distintos niveles de gobierno que convergen en los espacios urbanos. Nos estamos refiriendo obviamente a los Ayuntamientos y a las Administraciones Autonómicas, pero también - aunque en menor medida - al Estado, único agente público inversor con la potencia suficiente como para afrontar hoy las infraestructuras que precisan las grandes urbes para ser competitivas. En cuanto a las Diputaciones Provinciales, allí donde existen, no cabe augurar que tengan una participación demasiado importante en este campo, debido a que su papel ha quedado prácticamente eclipsado por las CCAA en algunos territorios, y muy mermado en el resto de ellos, al menos en los ámbitos funcionales típicamente urbanos.

Podríamos preguntarnos en primer lugar a qué obedece la no puesta en común de "medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta" de las distintas autoridades en el ejercicio de sus competencias (STC 32/87). Sería muy simplista achacarlo tan sólo a celos partidistas si la CA y el Municipio son de distinto signo político, (aunque por supuesto los haya), o a puro desinterés de las partes, y habría que ahondar en ese cierto sentimiento de desconfianza ante otras administraciones que es propio de entes territoriales con una autonomía -sea política, sea administrativa- con poco rodaje. Esa tendencia a salvaguardar lo propio aunque sea en detrimento de una mayor eficacia y eficiencia en la gestión administrativa global.

En este punto hay que decir que, aunque este deseo es legítimo, no es muy fundado, en cuanto que los Ayuntamientos y las CCAA desarrollan el grueso de las *funciones urbanas básicas* (3), y un armonizado desarrollo de éstas provoca un aumento tal de la rentabilidad política y social,

(3) Vivienda, transporte público urbano, saneamiento y residuos, urbanismo, medio ambiente,...

una eficacia en la formulación y desarrollo de políticas públicas, que son imposibles de alcanzar si no se llega a esa "virtualidad armonizadora" que es propia, como dice Martín Mateo, de las soluciones de ámbito metropolitano, sean orgánicas o meramente convencionales.

Sentado entonces que la coordinación y la cooperación son necesarias - y probablemente este aserto está fuera de toda discusión política - por la intrínseca complejidad e inagotable dinamismo de nuestras urbes y de nuestra organización territorial, queda por dilucidar cuáles serían las soluciones más idóneas para los espacios plurimunicipales: si la ya tradicional de las "Áreas Metropolitanas" consagradas en 1985 por el legislador básico estatal y, a veces, por el autonómico, o cualquier otra que posea esa *virtualidad armonizadora* a la que hemos aludido. En este caso, estamos ante un campo en el que la imaginación no tiene límites, aunque siempre dentro del respeto a las competencias ajenas.

Como es sabido, las Áreas Metropolitanas en sentido estricto y tal como las define el art. 43 de nuestra LRBRL serían el culmen orgánico de las medidas de coordinación interadministrativa en este ámbito, la forma más acabada y permanente entre las diversas soluciones aportables, y de ellas nos ocuparemos más tarde, pero hay que avanzar ya en este momento que las Conclusiones de este trabajo no aportan ninguna receta mágica aplicable en cualquier momento y en cualquier lugar: no existen paradigmas ni arquetipos en esta cuestión, tal es la variedad y diferenciación de las grandes urbes (y ello considerando exclusivamente las españolas, cuya actualidad institucional analizamos en el punto 3).

Entonces, fácil es deducir que el único y modesto objetivo de este breve trabajo es aportar ciertas máximas extraídas de la experiencia, no sin antes hacer una serie de advertencias introductorias.

En primer lugar, cabe decir que la problemática urbano/metropolitana ha desbordado los tradicionales límites del Régimen Local, aunque el campo semántico de esta última expresión ha mutado, afortunadamente, desde épocas pasadas. Así, la creación o supresión de un Área Metropolitana o la puesta en funcionamiento de sistemas concertados de gestión no es cuestión que quede dentro del puro interés municipal, o del municipal y autonómico, sino que ha pasado a ser una verdadera "cuestión de Estado", que ha salido del estrecho cajón temático donde se introdujo en décadas ya superadas: el cajón de lo local y lo urbanístico.

Es precisamente esta categorización de los problemas metropolitanos y sus eventuales soluciones como *urbanísticos* el segundo tópico felizmente superado, tras el reduccionismo conceptual provocado por el éxito de

las tesis tecnocráticas de los años sesenta en España. En este tiempo, las soluciones adoptadas concebían las grandes urbes como municipios que "habían crecido más de la cuenta" (Pérez Olea, 1964) y que había que someter a unos planes estrictos de crecimiento, aplicándoles graves denominaciones (El "Gran Bilbao", el "Gran Valencia", etc.).

Muy al contrario, hoy la problemática urbana y metropolitana posee un marcado carácter pluridisciplinar, y ha de ser objeto de estudio tanto por parte del jurista como del economista como del demógrafo, estadístico, etc.. En este aspecto la experiencia estadounidense es significativa, mientras que en España se deslinda excesivamente la perspectiva jurídico-institucional de las perspectivas que podríamos denominar "sectoriales" (4). Quizá los llamados Planes Estratégicos para grandes urbes sean una de las maneras de conjugar ambos aspectos, aunque su virtualidad dependerá de que se consideren un instrumento para la mejor gestión de las grandes urbes y no un fin en sí mismos, como mero *marketing* político.

Recapitulando, nos encontramos ante una cuestión de interés supra-local, que ha de ser tratada con metodología pluridisciplinar, y que en este sentido desborda ampliamente lo jurídico, puesto que estudiar lo metropolitano sin descender a cuestiones sectoriales supone moverse en un plano excesivamente teorizante. También conviene advertir que cuando se habla en este estudio de "cuestión de Estado" no se trata de que el Estado -en el sentido de Administración General- atraiga para sí competencias que, irreversiblemente, están sólo al alcance de CCAA y Municipios, sino de que la problemática urbana afecta al conjunto de administraciones actuantes en el territorio nacional (5), y también a los intereses privados, supuesto que una buena gestión metropolitana puede aumentar, por ejemplo, la posibilidad de localización de empresas.

Hechas estas acotaciones, comenzaremos por intentar establecer una definición de "Área Metropolitana" de tipo fáctico, en contraposición a la puramente jurídica, y aunque cualquiera de ellas es ampliamente conocida, conviene enfrentarlas para recordar su mutua ligazón, verdadero núcleo duro de una eficaz aproximación a las problemáticas metropolita-

(4) Cabe apuntar la excepción de algunas publicaciones del MOPT, pero en general se publican o bien estudios de carácter sectorial o bien estudios netamente jurídico-institucionales.

(5) Esta es la diferencia entre los dos significados que, en una organización territorial compleja como la española, tiene la palabra Estado, como acertadamente expone el TC en alguno de sus más tempranos pronunciamientos.

nas y a sus hipotéticas soluciones. (En el resto de los apartados se comenta brevemente alguna de las experiencias foráneas existentes, la actualidad española y, por último, unas conclusiones o más bien unos meros apuntes extraídos del estudio).

1) Áreas metropolitanas. Definición fáctica y definición legal

A la vista de la expresión "Area Metropolitana" surge una primera cuestión: ¿Qué es hoy una Metrópoli?. Entre su primigenio significado en la Grecia clásica como "ciudad-madre" y su moderna definición (Ciudad con sus suburbios) se han sucedido diversos significados históricos, generalmente conectados con lo que en cada momento era el signo identificativo de las civilizaciones. Así, en la Edad Media lo calificado como metropolitano eran determinados obispos, para indicar que su rango era superior al del resto. En cambio, durante la colonización, metrópoli pasó a tener un campo semántico único: el de "País- Madre" respecto a sus dependencias, generalmente ultramarinas.

Hoy, el adjetivo "metropolitano" aparece despojado de connotaciones episcopales o colonialistas, y parece que el origen de este significado tan aparentemente aséptico (aunque probablemente no lo sea) haya que buscarlo en el Londres de fines del S. XIX, cuando con ello se designaba el ámbito jurisdiccional del *London County Council*, del cual hablaremos más tarde (6).

Más allá de la etimología e historia del término, la razón de ser de este apartado estriba en que, en España, la definición que un jurista haga de un Area Metropolitana es netamente distinta de la que efectúe un técnico en estadística o un economista, y ello es debido a que, en la actualidad, no existe más que un ejemplo práctico de AM en el sentido que da a esta expresión la LRBRL 7/85 junto con los EEAA y la legislación autonómica, y además es poco conocido, ya que hoy por hoy posee poca envergadura. (Consell Metropolità de L'Horta, creado por la Ley 12/86 de la Comunidad Valenciana).

Así mismo, como ejemplo práctico de AM en sentido institucional ya desaparecido cualquier jurista aludiría a la existente en Barcelona hasta 1987, cuyo órgano de gestión era la Corporación Metropolitana de Barce-

(6) R. FORSTALL Y V. JONES: *Algunos aspectos demográficos, económicos y administrativos de las metrópolis contemporáneas.*

lona, suprimida y sustituida por dos entes monofuncionales de ámbito diverso, la Generalidad y una Mancomunidad de municipios.

En cambio, para un sociólogo o un economista, un Area Metropolitana sería cualquier "asentamiento humano complejo, denso e integrado" que comprenda una ciudad central con sus suburbios, ("continuum" urbano), unos vínculos socio-económicos evidentes entre el centro y la corona, una baja ocupación en el sector primario, una ingente necesidad de inversiones infraestructurales etc., independientemente de que en ella exista una autoridad de alcance metropolitano/supramunicipal o, por el contrario, existan tan sólo Municipios o gobiernos locales de "segundo escalón". En este caso incluiríamos bajo esta denominación, al menos, todas las áreas urbanas españolas cuyo municipio central tiene al menos 500.000 habitantes (Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Málaga o Zaragoza) y además aquellas otras en las que existe una "conformación metropolitana reconocible" (Bilbao, pero también Vigo-Pontevedra, Oviedo-Gijón-Avilés,... etc.).

Por último, para un experto en estadística, podrían ser 20 las áreas urbanas existentes en España si nos fijamos en los estudios de los años 60, 30 si acudimos al III Plan de desarrollo (1970) bastantes menos si nos fijamos en el Nomenclátor que elabora el INE, y 17 si acudimos al Plan Director de Infraestructuras elaborado por el MOPTMA para el periodo 1993-2007.

Estas precisiones nos llevan a concluir de nuevo que en España se echa en falta una perspectiva pluridisciplinar de las AAMM, que integre el estudio de los sistemas de gobierno urbano -propio del Derecho y de la Ciencia Política- y el estudio de los aspectos no jurídicos de las aglomeraciones (calidad de vida, desarrollo industrial, polarización social,...).

Así, es claro que la calidad de vida urbana, la "urbe real", no puede ser extrapolada de su sistema de gobierno y viceversa, si concedemos que el segundo sirve a una mejora de la primera. Para ello, será preciso un conocimiento estadístico más aquilatado de nuestras urbes, a fin de dilucidar en qué medida la zona metropolitana "real" coincide con los límites administrativos de las unidades de gobierno, y ahí residirá la piedra de toque para decidir si se precisan soluciones metropolitanas.(orgánicas o no), o, por el contrario, para concluir que el ámbito de las autoridades existentes es el adecuado y que tampoco se precisan soluciones concertadas. (Aunque esta conclusión será siempre demasiado triunfalista).

Sin embargo, ¿cómo reconocer el momento o estadio de crecimiento urbano en el que se produce la transición hacia los problemas genuina-

mente metropolitanos? Porque es claro que la falta de congruencia entre los límites “reales” y los límites administrativos es una muestra de cierto *atraso cultural* (7), pero no provoca por sí esos problemas “cualitativamente” diferentes. En general, puede decirse que los problemas suelen aparecer si el área en cuestión está infradimensionada (*underbounded*) administrativamente hablando, pero no si el área está sobredimensionada. Son las magnitudes demográficas las utilizadas habitualmente para señalar el umbral en que aparecen este tipo de cuestiones, y a partir de éstas se suele hablar de espacios metropolitanos.

Como se sabe, en EEUU se iniciaron este tipo de estudios con las llamadas SMA (*Standard Metropolitan Areas*, después llamadas SMSA), que en los años cincuenta eran aquellas ciudades cuyo núcleo central sobrepasaba los 50.000 habitantes. En opinión de algunos (8) esta categorización privaba a lo metropolitano de cualquier contenido sociológico o político, así que otros autores exigían 300.000 habitantes en la ciudad central y al menos, junto con su corona, un total de 400.000 para encontrar vestigios metropolitanos. (El Criterio cuantitativo es el adoptado en Italia, por ejemplo, para definir las “áreas urbanas” en la ley aprobada en 1990).

Incluso, como criterio de pretendida exactitud pero difícilmente practicable, puede aportarse el de que vivan en ella al menos medio millón de habitantes dentro de unos límites en los que el recorrido a partir del centro no supere los 45 minutos, usando un medio de transporte disponible para la mayoría (9).

En cualquier caso, vemos cómo la magnitud demográfica es utilizada generalmente como definidora de un AM en sentido estadístico o legal, mientras que los estudios provenientes de otras disciplinas como la Economía y la Sociología unirían a este criterio el de la *función*. De este criterio provendrían las llamadas “clasificaciones funcionales” de las ciudades, que superan la mera jerarquía demográfica y analizan cuál es el ámbito material de influencia de cada una de ellas, que ha permitido suficiente vitalidad económica como para crear ese denso conjunto humano. (10). Como ejemplo de estudio que mezcla ambas clasificaciones, puede aportarse el efec-

(7) WILLIAM A. ROBSON: *Great Cities of the World*, 1957.

(8) ROBSON, *op. cit.*

(9) HANS BLUMENFELD 1964, *The modern metropolis*.

(10) BLUMENFELD, *op. cit.*

tuado por el equipo RÈCLUS en Francia, encargado por la “Délégation pour l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regionale” -DATAR-y presentado en 1991 (muy criticado por cierto por algún estudioso de estas cuestiones como Jordi Borja.)

Así, tendríamos en primer lugar la función comercial, que ha hecho de la mayoría de las grandes urbes lo que son (caso de Londres), pero también la función industrial, muy conectada con la anterior, y, en otro plano, la función cultural (París, Roma Madrid). Estas funciones y otras se realizan en la ciudad pero sus destinatarios están fuera de los límites urbanos, en lo que podríamos definir como Región Metropolitana, y en ocasiones esta influencia puede alcanzar un radio de acción asombroso. (Piénsese en la influencia de Roma como foco artístico y religioso).

En definitiva, y sin extendernos más en esta segunda manera de detectar fenómenos de metropolitanización, que es sin duda más complicada pero también más rica en matices que la que se basa exclusivamente en la población, cabría decir que un Area Metropolitana se define por (GORINSKI Y RIBICKI) los rasgos que antes comentábamos: un alto índice de densidad demográfica, un alto grado de inversión en infraestructuras, un índice de intercambios socioeconómicos “ad extra” y “ad intra” muy elevado y por último la residualidad de las actividades agrícolas. (Admitiendo sin embargo que pueden darse casos de “ruralurbanización”, lo que ocurre por ejemplo en Roma y también en menor medida en la capital aragonesa, Zaragoza, o en Valencia).

Convenido que estos caracteres permiten avistar un área metropolitana en sentido fáctico, veamos cuál es el resultado de aplicar uno u otro criterio a nuestras urbes.

Si admitimos como válido el de que el municipio central tenga más de 500.000 habitantes, entrarían en esta categoría, según el Censo de Población de 1991: Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Zaragoza y Málaga, pero sin embargo Bilbao quedaría excluida, ya que su población - en fase ciertamente regresiva- no alcanza ni siquiera los 400.000 habitantes. Si considerásemos que los problemas metropolitanos se producen a partir de los 300.000 habitantes, entrarían en esta enumeración, además de Bilbao, ciudades como Las Palmas, Valladolid, Palma de Mallorca o Murcia, entre otras.

Lo que se advierte es que el mero criterio demográfico es un tanto equívoco, porque excluiría a Bilbao, que desde el punto de vista “real” y de morfología urbana es un AM absolutamente reconocible, y sin embargo incluiría casos como el de Zaragoza, que es desde luego un gran

municipio, pero a la cual desde luego sería un poco precipitado aplicarle la calificación de ámbito metropolitano por delante de Bilbao si nos fijamos en algunos de sus datos socioeconómicos y, sobre todo, en la morfología de su extensísimo núcleo central (11).

Lo que se observa a simple vista es que entre nuestras grandes aglomeraciones existen diferencias en todos los terrenos, y lo que hay que desechar desde un primer momento es la aplicación de soluciones uniformes para el gobierno de estas áreas. Así, la solución monocorde y *colosalista* (Argullol Murgadas) de la etapa franquista era totalmente inadecuada, porque de hecho se advierte cómo cada una de las siete más grandes se encuentra en una fase de evolución demográfica urbana totalmente distinta, y ello no fue previsto por el modelo desarrollista de los años sesenta.

Así, y siguiendo el modelo de Peter Hall y estudios del MOPTMA (12), resulta que Barcelona, Bilbao o Valencia se encuentran en fase de “descentralización relativa” pero en muy distinto estadio, mientras que Sevilla o Málaga son Areas de “centralización relativa” y “concentración demográfica”. Madrid, en cambio, habría alcanzado la fase de descentralización absoluta (fase que Londres o París alcanzaron ya a principios de los años sesenta). Todo ello indica que ni el modelo urbanístico de crecimiento ni las fórmulas de gobierno pueden ser las mismas (13).

Seguendo la clasificación *funcional* del estudio de la DATAR en lo más significativo, admitiremos que Madrid destaca por su dinamismo cultural y sus relaciones internacionales, mientras que Barcelona destaca por lo primero y por ser ciudad de Transporte y Telecomunicaciones, aventa-

(11) Cabe citar como dato interesante que el PDI 1993-2007 distingue Madrid y Barcelona como AAMM Internacionales. Valencia, Sevilla, Bilbao, Málaga, Zaragoza y Las Palmas como AAMM Nacionales-Regionales, y por último ciertas “áreas en proceso de metropolitanización regional-local”, como Oviedo-Gijón-Avilés, Alicante-Elche, Vigo-Pontevedra, Murcia, Palma de Mallorca, Valladolid y La Coruña.

(12) “Áreas metropolitanas en la crisis”, 1987.

(13) Un estudio más reciente que llega a conclusiones similares es el de Elisabet Rotllant y Antoni Soy en el número 55 de *Papeles de Economía Española*, en el que distinguen entre zonas de “crecimiento positivo”, como el AM de Sevilla, Sevilla-capital o Zaragoza; zonas con “crecimiento descendente”, como Valladolid; zonas con “decrecimiento continuado”, como el AM de Barcelona y Barcelona ciudad. Zonas con “decrecimiento descendente”, como Madrid ciudad, Bilbao ciudad y AM de Bilbao; y zonas de “recuperación”, como Valencia ciudad y Valencia AM.

jando a Madrid en infraestructuras. (Tras la Olimpiada esta diferencia puede haber aumentado). Valencia, según este estudio, destacaría por su gran potencial de desarrollo en el eje mediterráneo, mientras que Sevilla sólo destacaría por su función universitaria (antes de la Expo). Bilbao, sin embargo, se encontraría en una posición débil según todos los indicadores, y lo mismo le ocurre a Zaragoza, salvo en investigación y cultura, siendo además ésta última “excesivamente dependiente de otras urbes cercanas”.

Sin embargo, estos estudios han de ser contemplados como meras aproximaciones a una realidad cuyo polifacetismo es difícilmente interpretable en unos términos tan simplistas, y quizá por ello ahora se prefieren estudios de carácter *integrador* de los diversos aspectos de lo urbano pero centrados en una sola aglomeración, y los llamados “planes estratégicos” de cada gran ciudad atienden a este enfoque.

En cualquier caso, vemos cómo estudios de muchas disciplinas se ocupan de lo metropolitano, y es precisamente tras esta perspectiva donde hay que situar la que tiene por objeto las fórmulas jurídico-institucionales por las que se rigen los destinos de estas pobladas áreas: nos referimos, cabalmente, a las maneras de hacer administrativos unos límites que, hasta ahora sólo marcan la estadística, la economía o la demografía.

¿Qué es un AM *institucional* en España? según el art 43 de la LRBRL 7/85, serían las que pueden crear, suprimir y modificar las Comunidades Autónomas previa audiencia de la Administración del Estado y de los Municipios y Diputaciones afectados mediante una Ley, siendo calificadas legalmente como “Entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones entre cuyos núcleos de población existan vínculos socioeconómicos que hagan posible la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.”

En ellas, según este mismo precepto, pueden constituirse órganos de gobierno y administración con representación municipal, así como un régimen económico, etc. Vemos por tanto cómo hay un área-Ente o circunscripción administrativa, y una Corporación que gestionará los intereses de ese ámbito. Sin embargo, llama la atención el laconismo de este precepto, y cabe decir ya que las fórmulas institucionales de gestión metropolitana han de ser enormemente flexibles y adaptables al cambio, a distintas políticas de organización territorial que pueda adoptar el legislador autonómico. De hecho, el TC se refirió entre otras a las AAMM en la sentencia 214/89, diciendo que eran entes que “pertenecen al ámbito de disponibilidad autonómico”, y que poseen un “alto grado de interioriza-

ción autonómica". (Aunque esto habrá que conectarlo con el principio también aquilatado por el TC de que los entes locales están *en* las CCAA pero no son *de* las CCAA, según el repetido principio del carácter bifronte de nuestro Régimen Local).

De hecho, es fácil observar cómo por ejemplo en Cataluña se ha optado por un modelo de gestión metropolitana muy alejado del previsto en la LRBRL, como veremos, y es que en esta materia hay que tener muy en cuenta las menciones que cada Estatuto de Autonomía dedica a este asunto y, ulteriormente, el desarrollo legal de todo ello, que conformarán el bloque de legalidad en esta materia.

Aunque se realiza un análisis más pormenorizado en el punto 4, cabe avanzar ya que, en cuanto a las CCAA que cuentan con ciudades de más de 500.000 habitantes, hay que destacar en primer lugar el caso de Madrid, en cuyo EA (LO 3/83, de 25 de febrero) se prevé la posibilidad de que las Cortes Generales aprueben un régimen de capitalidad para la Villa (art. 6), pero no la de crear un Área Metropolitana, por las razones que se explicarán más adelante.

En cuanto a Barcelona, el EA catalán (Lo 4/79, de 18 de diciembre) dispone en su art. 5 que "podrán crearse agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos, u otras de carácter funcional y fines específicos". Por su parte, el EA de la Comunidad Valenciana (LO 5/82 de 1 de julio) dispone que "una ley regulará las AAMM y agrupaciones de comarcas, que habrá de ser votada por mayoría absoluta". En el caso andaluz, con Sevilla, Málaga y Córdoba como urbes más pobladas, sólo se menciona la posibilidad de creación *ex lege* de entidades supramunicipales. (art.2 de la LO 6/81, de 30 de diciembre).

En el País Vasco, la fórmula estatutaria (art. 37.3 de la LO 3/79, de 18 de diciembre) es *sui generis* y apropiada a la peculiar conformación de su organización territorial interna, puesto que son los Organos Forales de los Territorios Históricos -y no, por tanto, las instituciones Comunes- los que tienen competencia exclusiva sobre las "demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales", lo que ha provocado intensas polémicas doctrinales sobre el alcance real de esta competencia, y, lógicamente, sobre el correlativo alcance de la autonómica (14). Por último, no aparecen las Áreas Metropolitanas en el EA

(14) IBARRA ROBLES, 1982: "las Áreas Metropolitanas en el modelo autonómico".

de Aragón (LO 8/82, de 10 de agosto). Sobre todos ellos tendremos oportunidad de volver más tarde.

Por lo demás, tampoco mencionan las AAMM el EA canario (LO 10/82, de 10 de agosto, aunque sí la ley 14/90, de 26 de Julio) ni el de Castilla y León (LO 4/83, de 25 de febrero) que sólo menciona entidades supramunicipales, ni el de Baleares (LO 2/83, de 25 de febrero). Castilla-La Mancha (LO 9/82 de 10 de agosto), Galicia (LO 1/81 de 6 de abril) o Cantabria (LO 8/81 de 30 de diciembre) tampoco las mencionan expresamente, aunque sí hablan de "agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otras de carácter funcional con fines específicos", es decir, con redacción similar al caso catalán. Tampoco el EA extremeño (LO 1/83, de 25 de febrero) se refiere a ellas mientras que la ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento Foral de Navarra (LO 13/82, de 10 de agosto) y el EA de La Rioja (LO 3/82, de 9 de junio) están en el mismo caso.

Por último, serían el EA de la Región de Murcia y el del Principado de Asturias (LO 4/82 de 9 de junio y LO 7/81 de 30 de diciembre) los únicos de este grupo que se refieren expresamente a la posibilidad de creación legal de Áreas Metropolitanas.

¿Qué trascendencia tienen las menciones estatutarias? en realidad, ningún Estatuto contempla las Áreas Metropolitanas como entes necesarios, sin que proceda entrar aquí en el debate sobre si las AAMM son o no entes territoriales (15). Sólo lo serían- necesarias- si apareciesen como elemento integrante de la organización territorial de cada CA, lo que ocurre por ejemplo en el caso de las comarcas en Cataluña.

Esta no necesidad o "contingencia" de las áreas metropolitanas en sentido institucional sería el primer rasgo a enumerar de una serie de ellos, que aparecen a continuación y que cierran este apartado segundo:

* No poseen *per se* fines universales, sino específicos, que dependerán del espacio competencial "posible" que les sea conferido en su ley de creación, y por ello también será potestativo que se les otorguen o no todas o parte de las potestades del art. 4.2 de la LRBRL 7/85.

* Como entes locales que son gozan de autonomía, pero no originaria sino derivativa.

(15) Concluiremos con Ramón Martín Mateo que es una dicotomía que hay que desmitificar, aunque al respecto, sin embargo, es interesante conocer las tesis de Bermejo, Entrena, Font i Llovet, etc.

* Son, además, entes que han de conjugar en su seno el respeto más riguroso a la autonomía municipal con la constatación evidente de que son creaciones del legislador autonómico, lo que supone un delicado equilibrio en su seno, tanto administrativo como político.

* Sus órganos de gestión son de elección indirecta, salvo por supuesto que, *de lege ferenda*, se modificase la Legislación electoral en este punto, lo que no parece muy plausible, dado el "poder" de un AM con esta composición.

* Son entes de vocación plurifuncional y su terreno natural es el de la coordinación supramunicipal y el de la planificación, aunque cabe atribuirles funciones de tipo ejecutivo, como veremos que ocurre en algunos casos de derecho comparado y puede ocurrir en el caso español.

* No se exigen un número de habitantes o de municipios determinado ni un procedimiento excesivamente gravoso para su creación, pero sí que se requiere que existan unos vínculos socioeconómicos de importancia entre los diversos núcleos que la conforman, es decir, que exista un espacio metropolitano en el sentido real o fáctico de la expresión.

Esta última acotación nos retrotrae a una de las ideas que son hilo conductor de este estudio, a saber: la única manera de adoptar soluciones metropolitanas coherentes es acercar el estudio de la ciudad real al de la ciudad institucional, de modo que no se caiga en el error de pensar que las soluciones orgánicas como las Áreas Metropolitanas de la LRBRLL u otras cualesquiera son idóneas para todo tiempo y lugar. De hecho, y como veremos en el apartado siguiente, hay una máxima política extraída de la experiencia que es rigurosamente cierta: Cualquier intento de crear, suprimir o modificar un gobierno metropolitano es indefectiblemente visto como un intento de agrandar a unos grupos de la comunidad y de molestar a otros (16).

2) Breve recorrido por la experiencia comparada en la materia

Cuando nos referimos a un estudio de esta índole hay que precisar que la comparación se mueve siempre en términos de incomparabilidad. Aunque esto suene paradójico, que lo es, lo cierto es que existen múltiples factores autóctonos e intransferibles que determinan la aparición de

(16) FORSTALL Y JONES, *op. cit.*

unas fórmulas u otras de gobiernos urbanos/metropolitanos, o la ausencia de ellos, e impiden la exportación de modelos entre unas y otras latitudes.

Estos variados factores van desde la coyuntura política (o qué partido gobierna, y en este caso son sintomáticas las experiencias inglesa y catalana) a la tradición jurídica (lo que explicaría lo abigarrado del gobierno local en EEUU y, como contrapartida, la rigidez y "ruralidad" del Régimen Local en los países de la órbita napoleónica), pasando, lógicamente, por el reparto de poder existente desde el punto de vista territorial.

Este reparto impide la aplicación de fórmulas similares, verbigracia, a los países nórdicos, cuya organización territorial se basa en un régimen de distribución de competencias en el que los Municipios y Condados gestionan espacios funcionales tan fundamentales como la sanidad o la educación, pero con poco o ningún reconocimiento de la autonomía local, que a los países como Italia o España, que han abordado la reforma de su Régimen Local basándolo en el reconocimiento o garantía institucional de autonomía administrativa, pero a la par han reconocido autonomía política a CCAA o Regiones.

Así, si comenzamos por el caso de Londres, que antes se situaba como paradigma de los gobiernos metropolitanos y cuya regulación ha sufrido una transformación radical con el Gobierno Thatcher, vemos cómo sus avatares han venido jalonados por dos factores: uno específico del país, como es el del "protocolo y la tradición" y otro ya mencionado "supra": la coyuntura política (17).

Según nos cuenta Roger Fulford (18), Londres era a fines del siglo XIX el *taller del mundo* en famosa frase acuñada por Disraeli y, al igual que hoy, era preeminente en los sectores comercial y financiero. En este Londres de fin de siglo, en el que "la entrada del primer laborista en Westminster escandalizó más que por su elección porque se presentó en la Cámara con traje de lana y sombrero de fieltro y no con levita y sombrero de copa", convivían 4 millones y medio de habitantes, un millón más que en N. York, dos más que en París y tres más que en Viena, y es en esta época donde aparece ya la fórmula de Gobierno "de doble esca-

(17) *La reforma del Régimen Local en Inglaterra y Gales*, de M. CUCHILLO FOIX, 1987.

(18) R. FULFORD, *El Londres Victoriano y Eduardino*.

lón" (1889) con la creación del *London County Council*, que agrupaba 28 municipios metropolitanos (19).

Ya en los años 20, sin embargo, se aprecia cómo su delimitación ha quedado superada por el crecimiento de la urbe londinense, y fue en 1960 cuando la Comisión de Expertos "Herbert" presentó un informe exhaustivo señalando que los límites formales del LCC dejaban fuera 5 millones de habitantes. En opinión de los expertos, el Londres *real* era una entidad urbana plenamente reconocible y se precisaba una nueva delimitación.

En parte de acuerdo con estas previsiones, en 1963 se adopta la *London Government Act* según la cual el gobierno de la zona metropolitana "total" se encomienda al llamado *Greater London Council* (desde ahora GLC), ente de elección directa que gestiona un área de casi 8 millones de habitantes, engloba 32 burgos (20 *Outer London Boroughs*, 12 *Inner London Boroughs*) la *City* y *The Temples (Inner, Middle)*. La filosofía que preside el reparto funcional consiste en que la institución metropolitana es responsable de planificar y ordenar el territorio y prestar algunos servicios de alcance metropolitano, como el transporte público, alumbrado de arterias principales, carreteras, bomberos, crematorios y eliminación de residuos sólidos.

Existe además una franja de concurrencia entre el GLC, los burgos y la *City*, como ocurre con la vivienda y la calidad de la edificación, las gasolineras, museos, parques, jardines, aeropuertos, aparcamientos y defensa civil. Por último, los burgos gestionan en exclusiva las vías urbanas locales, las viviendas sociales, el urbanismo local, los servicios sociales, las bibliotecas, los cementerios y la recogida de basuras etc. En cuanto a la educación, la ILEA (*Inner London Education Authority*) se encarga de ella en los Burgos denominados "interiores", y los mismos burgos lo hacen en el *Greater London*.

Con la *Local Government Act for England and Wales* de 1972, basada en el informe de la llamada "Redcliffe- Maud Commission", se consagró la especialidad del gobierno metropolitano en la reforma del sistema local de Inglaterra y Gales, ya que en la primera se crearon 6 Condados Metropolitanos -subdivididos en 36 Distritos Metropolitanos- y 47 Condados no Metropolitanos.

(19) CARREIRA VÉLEZ, 1971, *El sistema especial de Londres dentro del Régimen Local Inglés*.

Conviene observar, en relación con lo tratado en el apartado anterior, que en este momento se formulan críticas muy dispares respecto al nuevo esquema. Así, para los partidarios del "Smaller is beautiful", el nuevo gobierno metropolitano (GLC) sería inaccesible y extraño al ciudadano, siendo más adecuado reforzar el *self-government* de los burgos (J.L. Sharpe). Por el contrario, para otros, la extensión del GLC nació superada por los hechos, y, por fin, para Peter Hall sería perfecta, en cuanto que, en su opinión: " desde 1965 se da una situación en Londres que es rara en cualquier ciudad del mundo: realidad física, realidad administrativa y realidad estadística son aproximadamente la misma".

Sin embargo, con la llegada del Gobierno Thatcher y de mano de la *Local Government Act* de 1985 se rompe el principio inglés tradicional de la especificidad del gobierno urbano y, apoyándose en agudas críticas al esquema anterior (confusión de competencias, aparición de conflictos, lejanía respecto al ciudadano, aumento injustificado del gasto, etc..) se suprime el GLC, creando a cambio varios organismos monofuncionales de ámbito diverso y generalmente de carácter no electivo, algunos de los cuales son locales (ILEA y *London Fire and Civil Defence Authority*, *Joint Planning Committee*), y otros son estatales (*London Regional Transport Authority*, *Historic Buildings and Monuments Commission for England*, *Thames Water Authority*,...)

Con ello, se rompe la idílica visión del *self-government* como principio intangible del sistema local inglés y, a la par, triunfan las tesis neoliberales y aquéllas que propugnan la creación e incluso la proliferación de *quangos* y agencias estatales de distinto ámbito y función en el espacio metropolitano (Charles Adrian). En esto, la reforma inglesa recuerda al caso catalán, ya que consigue un objetivo político prioritario: suprimir un gobierno metropolitano de elección directa que llegó a hacerse incómodo para el poder central.

Los gobiernos de los burgos no han salido reforzados sino que, todo lo contrario, su representación en las instituciones metropolitanas es muy exigua (1 representante por burgo) y ello impide que su composición política tenga reflejo en este ámbito. Por otra parte, las asociaciones interburgos están muy divididas. A la larga, y según los detractores de la reforma (20), lo que se ha producido es una proliferación de "quangos" y *joint*

(20) S. James: *A streamlined city: The broken pattern of London Government*.

boards con cierto halo antidemocrático, y según ellos, la única solución posible pasa por instrumentar mecanismos de coordinación entre todos ellos, sean orgánicos (creación de un Consejo Regional o Ministerio para Londres) o no.

En cualquier caso, el GLC se suprimió de un plumazo, y ello según algunos autores demostraría, como ya hemos visto, que el *self-government* local inglés y esa relación de *partnership* y no de jerarquía entre los gobiernos locales y el poder central pueden ser perfectamente ignorados por el legislador, quedando reducidos a la condición de vestigios de ese "protocolo y tradición" de los que hablábamos al principio.

Al lado del caso londinense, encontramos el de la Autoridad Metropolitana de Rijnmond (Rotterdam) suprimida en 1986, y el del Gran Copenhague, ente metropolitano suprimido sorpresivamente en 1989. Al lado de éstos, y como ejemplos de "gobiernos fuertes" en extensas áreas metropolitanas tenemos el ya arquetípico de Toronto (Federación Intermunicipal dentro de la provincia de Ontario, en Canadá) y, más cercanos, los peculiarísimos ejemplos de Hamburgo y Bremen (Ciudades-Estado alemanas), Berlín (con un estatuto de capital todavía sin definir tras la unificación) Viena (con régimen jurídico de Ciudad-Estado), etc.

Frente a estos ejemplos, los países de influencia napoleónica se han caracterizado siempre por un rígido uniformismo a la hora de regular los gobiernos locales, sean provinciales o municipales, y por su vocación férreamente centralista. Sin embargo, a partir de los años 70 se han sucedido profundos cambios en la organización territorial de los tres Estados considerados precisamente como paradigmas del centralismo: Francia, Italia y España.

Por lo que aquí interesa, y como es sabido, muchas veces se ha dicho que Francia era la "campeona del centralismo", pero ya Crozier y su escuela destacaron cierta "laxitud" en el cumplimiento de las reglas formales y la aparición -espontánea o inducida- de ciertas reglas "informales" que posibilitaban un gran margen de maniobra en manos de las autoridades de las grandes áreas urbanas (gracias sobre todo al llamado *cumul des mandats* entre el centro y la periferia), y todo ello bajo la apariencia de un centralismo exacerbado.

Aun a pesar de la permanencia de ciertos matices apuntados por Crozier (21), lo cierto es que a partir del proyecto Déferre y de lo que se

(21) YVES MENY: *Radical reforms and marginal Change: the french socialist experience* (1988).

llamó *La grande affaire du septennat* (coincidencia de mayoría socialista en el centro y en los gobiernos locales) se erigen en el país vecino los fundamentos de una nueva organización territorial de signo descentralizador, si bien basada en el impulso del centro y ralentizada.

Haciendo historia brevemente, tras la Revolución Francesa son el Municipio y el Departamento las células básicas del sistema territorial, y únicas *Collectivités Territoriales* existentes, (junto con los Territorios de Ultramar añadidos por la Constitución de 1958) según las leyes de 1871 y 1884, permaneciendo inalterable este esquema hasta bien recientemente.

A partir de los años 70, en los que hay que reseñar que se crean las "regiones" como meros *établissements publics administratifs*, se empieza a fomentar la creación de agrupaciones municipales (*Syndicats à vocation unique* -SIVU- *Syndicats à vocation multiple*-SIVOM-, *Districts urbains*) de base asociativa, y a fines de esta década existen alrededor de 2.000 organismos polifuncionales y 150 distritos urbanos. Con todo, persiste en Francia la misma legislación *para los municipios de 300 que para los de 300.000 habitantes*, con la notable excepción de París.

En efecto, la capital francesa, que posee la centralidad cultural europea al menos desde el medievo, y que desempeña en Francia un papel "central", valga la redundancia, en todos los órdenes, ha estado siempre férreamente subordinada al "Imperio, la Monarquía o la República", ya que *todos los regímenes políticos han considerado como un imperativo el ejercicio de un control permanente y estricto sobre la Colectividad de París, y así mismo, que la capital triunfe sobre la ciudad y la tutela estatal sobre la autonomía municipal* (22).

Así, desde la Edad Media, y con la efímera excepción de una municipalidad parisina creada en 1790 y suprimida poco después por la Ley de Pluvioso del año VIII de la Revolución, se ha considerado que los ciudadanos de París desempeñan un papel especial en los avatares políticos de Francia, y no cabe duda de que así ha sido, tanto en la Revolución Francesa como en mayo de 1968 como incluso en las revueltas estudiantiles de los últimos años. Por ello, ya en la Edad Media un agente designado directamente por el Rey rige los destinos de París, y la Ley de Pluvioso ha estado vigente hasta 1975, aunque existió un vivo debate sobre si era necesario aplicar a la capital el Derecho Común municipal.

(22) JEAN LOUIS PEZANT. 1977, *Le nouveau Statut de Paris*.

Sin embargo, parece que sigue pesando en el legislador lo que tan bien expresó el diputado Waldeck-Rousseau en 1883: *Que una ciudad cualquiera se sustraiga a la ley del Estado, que Toulon abra sus puertas al extranjero, que Lyon se rebele...y Francia continuará siendo Francia; pero si en París reina el motín o la insurrección, la revolución de París se convertirá en una revolución o contrarrevolución de toda Francia.*

El nuevo Estatuto parisino de 1975 mantiene, a grandes rasgos, la sujeción de la ciudad a un régimen exorbitante al Derecho Común, aunque se determina que el ente territorial *París* será a la vez Municipio y Departamento. Se crea la figura del Alcalde del Municipio de París, pero se mantiene la clásica figura del "Prefecto de Policía", correspondiente al Departamento, así como una tutela financiera muy estricta. Se crean, en el seno de París, Comisiones de Distrito en los "arrondissements", que podríamos calificar como órganos desconcentrados (y no descentralizados).

El cambio "real" del régimen parisino, sin embargo, puede venir de la mano de la reforma del régimen territorial operada a partir de principios de los años 80, con la que se crean regiones que son verdaderas *Collectivités Territoriales* de elección directa. Así, París es el Departamento central de la Región *île-de-france*, y ha asumido, por su condición de municipio, las nuevas competencias asignadas a éstos por la reforma del Derecho Común existente.

En cuanto al resto de las aglomeraciones urbanas francesas, entre las cuales el INSEE delimita 6 con más de 500.000 habitantes (Lyon, Marsella, Burdeos, Lille, Toulouse) en 1966 se abrió la posibilidad de creación de *Communautés Urbaines*, entes de base asociativa pero de creación estatal y carácter obligatorio, que existen en Lyon, Lille, Burdeos y en otras 6 regiones urbanas de menor importancia.

Así, Francia cuenta con organismos metropolitanos *ad hoc* para la gestión de determinadas funciones supramunicipales, pero existe una gran centralización estatal en su creación y la decisión de su espacio competencial. Hoy por hoy, la descentralización emprendida en 1982 ha supuesto la ampliación de las competencias municipales en materias de desarrollo económico y social, la reducción de la tutela ejercida antes sobre los entes locales y, como hemos visto, la conversión de las regiones en entes territoriales de finalidad universal.

Sin embargo, se trata de una reforma impulsada desde el centro, y en opinión de estudiosos como Mèny persiste la acumulación de poder en los "notables", y la reforma local ha sido más aparente que real, puesto que

lo único que ha hecho ha sido legalizar una situación fáctica existente en las AAMM antes de la reforma: existe una densa jungla competencial y las normas son rígidas pero las costumbres laxas. El Régimen Local sigue siendo el propio de una sociedad campesina (tengase en cuenta que Francia tiene más de 36.000 municipios, más que entre los otros 11 Estados de la Unión Europea), y lo único que se ha conseguido con la redistribución competencial es la *balcanización del urbanismo*.

A pesar de estas críticas, hay que conceder que en Francia sí han arraigado dos principios inexcusables en las políticas urbanas: el de su contractualidad y el de su "transversalidad" o carácter "intersectorial", es decir, la necesidad de hacer de las distintas actuaciones en el medio urbano una gestión global. (*para evitar el riesgo de amontonar medidas, equipamientos y servicios que se ignoran entre sí y a veces se neutralizan*) (23).

El principio de la transversalidad se ha reflejado en Francia, en el plano estatal, con la creación de "delegaciones interministeriales" para la coordinación de políticas urbanas dependientes del Primer Ministro, así como con la puesta en marcha de un Consejo Nacional de Ciudades de tipo consultivo. El principio de contractualidad ha cristalizado en la existencia de los llamados *contratos de ciudad*, firmados por el Estado y las Regiones para el desarrollo de poblaciones con determinados problemas (Reims, por ejemplo), así como en otros convenios de alcance más modesto.

Los dos principios han calado también en Italia, país en el que la regionalización se ha verificado paulatinamente a partir de 1947, y en el que tanto las Regiones Especiales como las de Régimen Común poseen amplias competencias en materia de Régimen Local. (Giannini).

Así, el principio de transversalidad inspira la creación en 1987 del Ministro para las Areas Urbanas, con fines de coordinación entre las administraciones actuantes en urbes de más de 300.000 habitantes. En el plano intermunicipal-regional, la Ley aprobada en 1990 potencia el papel de las provincias, entes que fueron relegados en la regionalización, así que considera Areas Urbanas las zonas del territorio con una población no menor a un millón de habitantes caracterizadas por la agregación en torno a un municipio central de, al menos, 500.000 habitantes, que mantiene una estrecha vinculación socioeconómica con el resto. (La ley indentifica Milán, Turín, Génova, Palermo, Roma, Nápoles, Bolonia y Florencia como merecedoras de esta calificación legal).

(23) Yves DAUGE "El estado de la cuestión, la cuestión del Estado y las ciudades" 1990, en *Las grandes ciudades en la década de los 90*.

Por lo demás es la Región la que ha de delimitar cada área Urbana, y tras esta actuación la ley prevé la existencia de dos escalones de gobierno: la *ciudad metropolitana* (con ámbito provincial) y los municipios, ello unido a la concesión de una mayor potestad a las Regiones para proceder a realizar anexiones y segregaciones.

En cuanto al principio de contractualidad o "concertación", éste impera en la suscripción de los llamados "acuerdos de programa" entre el Estado, las Regiones y los Entes Locales, que son convenios de "estrategias macrouurbanas". (Tognoli)

Hay que decir, no obstante, que la situación política italiana no permite adivinar el futuro de sus ciudades, pero llama la atención, como en España, lo poco proclives que son los municipios a asumir acuerdos de cooperación y la cierta tendencia de las regiones a centralizar en su esfera de actuación funciones tradicionalmente locales (24).

De hecho, es significativo el caso de Milán, que es ejemplo de área infradimensionada administrativamente y de intensa desigualdad entre el centro y la periferia, y a la vez es ciudad en la que han existido profundos estudios sobre la necesidad de crear unidades metropolitanas (*Progetto Milano*, citado por M. Cuchillo Foix) o mecanismos intermunicipales de gestión, y donde ni siquiera los intentos de creación de un *Comprensorio* (ente similar a las mancomunidades) han tenido éxito. En el caso de Roma, existe un inmenso municipio central (1507 km²) dividido en *circoscrizioni*, pero nunca han existido soluciones de ámbito metropolitano. Si hoy es un Municipio de régimen común, durante el fascismo se subordinó directamente al Ministerio del Interior.

Cabe comentar por último que en Francia se ha criticado la tendencia a la suscripción de convenios entre el centro y los gobiernos locales porque según algún autor éstos esconden la intención del Estado de influir en los municipios a través de subvenciones, mientras que en Italia se ha hablado de una *perversa connivencia* entre el Estado y los Gobiernos Locales, frente a la que las regiones quedarían como ignorados convidados de piedra. Ambos ejemplos pueden ser muy interesantes para el caso español, que se describe en el punto siguiente.

(24) ENZO SANANTONIO: *Central and Local Government Relations*.

3) *La experiencia española: de la llamada Tendencia Colosalista del régimen anterior a la interiorización autonómica de las áreas metropolitanas*

Con una acertada expresión, el profesor Argullol Murgadas dijo en 1985 que la promulgación de la ley que crea el Gran Madrid (Ley de 25 de noviembre de 1944, articulada por Decreto de 1 de marzo de 1946) marca el inicio de una tendencia colosalista en el tratamiento del emergente fenómeno metropolitano. En efecto, y a partir de entonces, la solución adoptada consistirá en la creación de organismos autónomos estatales con escasa participación municipal y en la puesta en marcha de una política anexionista en las áreas creadas.

Las leyes que crean el Gran Valencia (Ley de 14 de octubre de 1949), el Gran Bilbao (1 de marzo de 1946) y la Ley de Ordenación de Barcelona (1953) poseen sin embargo una finalidad estrictamente urbanística, y no entran a dilucidar si es preciso o no un planteamiento metropolitano global del gobierno de estas urbes. Hay que esperar a la etapa tecnocrática del franquismo para la definitiva creación de la CMB como ente local tras varios precedentes urbanísticos. (Decreto-ley de 4 de agosto de 1974).

En Madrid, y por lo que aquí interesa, se aprueba en 1963 la ley Especial para este Municipio y sus aledaños, que erige una sola autoridad (COPLACO) para la gestión de las competencias urbanísticas estatales y locales. (Así mismo, es entonces cuando se aprueban especialidades para Barcelona y Madrid en su vertiente exclusivamente municipal, en las que se ahonda en la necesidad de que los órganos ejecutivos primen sobre los deliberativos).

Salvando el caso de la CMB, el origen antidemocrático y exclusivamente urbanístico de todos estos organismos determinará que todos ellos caigan en desuso con la ruptura del modelo desarrollista, primero, y con la transición política, después. Tras el inicio del proceso de descentralización territorial, COPLACO se traspassa a la Comunidad de Madrid por RD de 20 de julio de 1983, la Corporación Administrativa Gran Valencia se traspassa a la Comunidad Valenciana por RD 299/79 de 26 de enero, y después se suprime por ley autonómica 5/86, de 19 de noviembre. Por último, la ley vasca 3/80, de 18 de diciembre, determina la extinción de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao.

Así, entre todos estos organismos, fenecidos por encontrarse en estado de "obsolescencia e hibernación" ya a principios de los años ochenta, destaca la gran vitalidad de la CMB, cuyo origen local y polifuncionalidad o amplitud de fines le hacen diferenciarse netamente de los anteriores y saldar con éxito la transición.

Sin embargo, a la desaparición de los entes creados por el franquismo no siguió la creación de otros entes metropolitanos de signo democrático, más que en el caso de Valencia. Ello obedece en ocasiones a una legítima singularidad de cada organización territorial autonómica, pero puede aventurarse que en otros es debido a que ésta no acaba por llegar a su culminación y se encuentra en estado embrionario o provisional. Veamos cuál es el caso de cada una de las más grandes áreas urbanas españolas.

3.1) El caso de Madrid: la región metropolitana

Como hemos visto antes, sobre Madrid recaen varias cualidades que hacen de este núcleo urbano un caso peculiar, dentro de la peculiaridad inherente a cada una de las urbes españolas. En primer lugar, es el municipio más poblado de España, con 3.010.492 habitantes en 607 km² (Censo de 1991), y también es el Área Metropolitana más poblada si consideramos que son 29 municipios los que forman su corona, con 4.630.000 habitantes en 2.140 km². (PDI 1993-2007) Aparte de estos rasgos demográficos, Madrid es la capital del Estado según la Constitución, y ello provoca un gran atractivo para inversiones, turismo, etc, pero también, insisten los estudiosos (Garrido Falla) una serie de problemas y carencias que debieran ser compensados. Es el caso de las exenciones tributarias a organismos públicos con sede en Madrid, manifestaciones y problemas de seguridad ciudadana,...

Sin embargo, es difícil separar netamente lo que le correspondería a Madrid por capitalidad de lo que acontece en ella por ser un Área Metropolitana de gran magnitud, teniendo en cuenta que, si hablamos de capitalidad, nos estamos refiriendo exclusivamente al Municipio central y no a su área de influencia. Respecto a esta cuestión hay que señalar únicamente que hoy por hoy el Estatuto Especial de Madrid como capital previsto en el art. 6 del EACAM no ha sido desarrollado, y sólo cabe recordar que la única especialidad vigente para Madrid por su capitalidad es el distintivo heráldico y la preeminencia honorífica, ambos provenientes de la Ley Especial de 1963 (Piñar Mañas).

Algún Diputado de AP sugirió en el Debate Constituyente que en el propio texto fundamental apareciese este régimen especial, y en la etapa preconstitucional también se sugirió la idea de aprobar un régimen *estatalizado* para Madrid, al estilo del hoy vigente en Washington (25).

(25) Como se sabe, la ciudad de Washington se extiende por el Distrito de Columbia y por los Estados de Maryland y Virginia. El hecho de ser capital de los

Desde hace ya largo tiempo es claro que la zona de influencia de Madrid, su *AM real*, sobrepasa incluso los límites de la Comunidad, como ha puesto de relieve, por ejemplo, García de Enterría. En este sentido, y dado que los vínculos entre Madrid y su zona de influencia son tan evidentes, parece que habría que valorar positivamente el hecho de que la Comunidad haya optado por un modelo en el que todo el territorio autonómico se considera *Región Metropolitana*, apoyado ello en un modelo estratégico de aproximación al problema. (*Madrid, Región Metropolitana*, publicación editada por la Consejería de Ordenación del Territorio en 1991).

Esta valoración positiva cabría hacerla desde el punto de vista de la economía institucional, y del pragmático enfoque utilizado para considerar el AM. Sin embargo, hay que decir que salvo en ámbitos ya tradicionales como el transporte, el abastecimiento de aguas o las carreteras, en los que el Estado, la CA y los municipios han cooperado y han optado por modelos concertados de gestión, en algunos otros las competencias autonómicas se han ejercido desconociendo el espacio competencial posible de los municipios. (VG. en materia de Cementerios Supramunicipales). En contrapartida, no existe una representación municipal adecuada en el seno de la administración autonómica que haga de ésta un verdadero ente metropolitano, tal y como los concibe la LRBRL 7/85.

En definitiva, dejando aparte soluciones originales pero políticamente impracticables, como la de crear circunscripciones territoriales homogéneas y alterar profundamente términos municipales (Miguel Sánchez Morón), hay que decir que en la *región metropolitana* madrileña persiste el gigantismo o macrocefalia del Municipio de Madrid respecto a sus aldeas, y de la Comunidad respecto a los gobiernos municipales, tendencias que únicamente tendrían paliativo acudiendo a sistemas de cooperación permanentes e institucionalizados, dado ese cierto déficit de representatividad municipal existente en la administración autonómica.

EEUU hace que el gobierno del Distrito sea una "combinación de Estado, Condado, ciudad y distrito", y que sus habitantes, por ejemplo, paguen impuestos pero no puedan votar en las primarias para el Congreso. Así mismo, existe un férreo control de esta Cámara sobre el Gobierno de Columbia.

3.2) Barcelona: un modelo de gestión muy complejo

Al igual que hemos visto en el caso de Madrid, Barcelona posee un puesto peculiar en el *ranking* de ciudades españolas. Por una parte, da muestras de una gran vitalidad en aspectos culturales e internacionales, y por otra tiene un lugar central en el llamado eje mediterráneo, sobrepasando su influencia el ámbito nacional. Madrid y Barcelona harían del sistema de ciudades español un modelo *bipolar y equilibrado* (26). El Municipio de Barcelona tiene, según el censo de 1991, 1.643.542 habitantes. Su Área Metropolitana, según previsiones del PDI, que considera que este AM tiene 91 municipios, tendría 4.036.000 habitantes y 1.755 km².

Actualmente, se solicitan para Barcelona varios estatutos jurídicos diversos pero dirigidos todos ellos a paliar el *déficit de singularidad* que padece nuestra legislación local. Así, se pide un "régimen especial" previsto por lo demás en la DT Primera de la ley 8/87, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y que para algunos habría de plasmarse en un régimen de Carta. Así mismo, la misma DT de la citada ley dispone que la revisión del régimen especial para Barcelona habrá de ser estudiada por una Comisión Mixta entre el Ayuntamiento de dicha ciudad y la Generalitat, confirmándose así que esta decisión desborda ampliamente los meros intereses municipales.

Respecto al grado de especialidad de este régimen, es difícil dilucidar *a priori* cuál sería el grado de exorbitancia que admite nuestro bloque de constitucionalidad para Barcelona frente al régimen común de los municipios catalanes y, lógicamente, frente al régimen común (o mínimo común denominador) del resto de los municipios españoles. Hay que recordar además que está en ciernes una Ley Especial para Grandes Ciudades a la que cabe conferir carácter básico, y que se solicita un régimen de capitalidad para Barcelona que no vamos a comentar en este trabajo.

Por otro lado, la capital catalana y su área de influencia cuentan hoy con un modelo -o mejor varios modelos- de gestión metropolitana, que además poseen ámbitos diversos. Su disposición, desde luego, no responde a lo establecido por la LRBRL 7/85 en su art. 43.

En efecto, y como se sabe, la mención estatutaria a *agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otras de carácter funcional y fines específicos* se inscribe en una concepción de la Generalitat sobre la organización territorial catalana bastante singular y sobre todo

(26) Elisabet Rotllant y Antoni Soy, *op. cit.*

compleja, basada en varios objetivos prioritarios y accesible a través de varios procesos que son paralelos y, en ocasiones, alternativos:

a) Conversión de Cataluña en CA uniprovincial. Como alternativa, por inviabilidad constitucional de la desaparición pura y simple de las provincias, se difuminan en grado máximo las competencias de las Diputaciones Provinciales.

b) Comarcalización del territorio, proceso que ya se ha abordado legalmente pero, según algunos, de manera superficial, por tener la CA poco margen de maniobra en lo tocante a asignación de fuentes tributarias y distribución de recursos financieros entre los Entes locales. (Solé Vilanova).

c) División ulterior de Cataluña en cinco Regiones a efectos administrativos, una de las cuales sería Barcelona.

Todo ello se ha abordado legalmente, aunque con diferente éxito. La desaparición de las cuatro provincias existentes en Cataluña se intentó muy tempranamente con la Ley 6/80, de Transferencia Urgente y Plena de las DDPP a la Generalitat, declarada parcialmente inconstitucional en Sentencia de 28 de julio de 1981. Esta desaparición se intenta regularmente por la vía de la alteración de los límites provinciales establecida en el art. 141 de la Constitución, mediante Propositiones de Ley Orgánica, y se alude a ella en otras iniciativas formuladas en las Cortes Generales por parte de las fuerzas políticas nacionalistas y por parte del propio Parlamento catalán.

Cercenada la posibilidad de la desaparición pura y simple de las Diputaciones Provinciales, la ley 5/87, de 4 de abril, de Régimen Provisional de competencias de las DDPP y la ley 6/87, de 4 de abril, de Organización Comarcal de Cataluña, consiguen una aspiración alternativa: Desdibujar competencialmente a las Diputaciones Provinciales en el panorama político-territorial catalán. (Recuérdese además que Cataluña, en virtud de traspaso estatal, aprueba un Plan Unico de Obras y Servicios para todas las Diputaciones Provinciales de su territorio).

En cuanto al tratamiento del fenómeno metropolitano, éste ha consistido, a grandes rasgos, en lo siguiente:

- Suprimir la CMB por ley 7/87, de 4 de abril, de nombre irrepetible y complementaria al rosario normativo ya mencionado, y transferir sus servicios por Decreto 5/88.

- Crear, en su lugar, un área de planificación y dos entidades metropolitanas monofuncionales de ámbito territorial distinto. Hay que decir

que el art. 91 de la Ley Municipal y de Régimen Local establece que por ley del Parlamento catalán podrán crearse, modificarse o suprimirse entidades metropolitanas, con audiencia del Estado y de los Entes Locales afectados. Se trata, por tanto, de entes no necesarios en el entramado territorial de esta CA.

Así, la ley 8/87 distribuye las competencias y servicios de la CMB entre:

- La Entidad Metropolitana del Transporte, que presta el servicio del transporte público de viajeros.

- La Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos Sólidos.

- La Generalidad de Cataluña y

- Los Municipios integrantes de la extinta CMB y las cuatro Comarcas existentes en su territorio, con la particularidad de que, dado que el Decreto de Transferencias 5/88 condicionó la misma a la suscripción de un convenio municipal o la adopción de una fórmula asociativa, el 21 de diciembre de 1988 se inscribe en el Registro de Entidades Locales del MAP una "Mancomunidad del Area Metropolitana de Barcelona" para infraestructuras metropolitanas. Esta Mancomunidad, que coordina las tres entidades, gestiona obras de la red viaria supramunicipal y desarrolla, en fin, amplios cometidos, ya había firmado en ese año diversos convenios con las dos entidades metropolitanas y con el Consell Comarcal correspondiente.

Como comenta el Profesor Tornos Mas, y como veíamos en el caso de Londres, *el fenómeno metropolitano reclama una unidad de dirección*, y hoy se echa en falta una solución unitaria y sobre todo sencilla para el ámbito metropolitano barcelonés. Así, y fuera de consideraciones políticas que no vienen al caso, la supresión de la CMB, que tan bien superó la "prueba de fuego" de la transición, ha sido duramente objetada desde el punto de vista jurídico (aunque, todo hay que decirlo, la ley no fue impugnada). Así, Eliseo Aja, Tomás Font i Llovet y Enoch Alberti i Rovira concluyeron en su momento que la ley 7/87 vulneraba la reserva de ley absoluta del art. 59 de la LRBRL 7/85 y, además, tras una progresiva sustracción de las competencias municipales, imponía sistemas de cooperación a los municipios.

Según el citado Profesor Tornos Mas, que se apoyaba en la STC 179/85, la ley 7/87 creaba dos entes carentes de cobertura en la LRBRL y, al transferir sus servicios a la Generalidad y los municipios, contradecía el principio de autonomía, así como el de eficacia. Otros, como Maresca Cabot, concluyeron que se violaba la reserva de Ley existente en cuanto a

la transferencia de competencias (diferente, como se sabe, al traspaso, que no puede trasladar titularidades, como acertadamente distingue el TC).

Por último, según el informe evacuado por el MAP, el modelo creado favorecía la *lógica tendencia a la dispersión y descoordinación que inevitablemente deriva del modelo inicial de devolución de competencias a los municipios, y genera una intensa tendencia a la centralización y, en su defecto, a la descoordinación funcional*.

Así, desde el punto de vista doctrinal y desde el punto de vista práctico lo cierto es que la solución adoptada adolece de una gran complejidad sin que la misma asegure una mayor eficacia, lo que se agrava si pensamos que la CMB fue el único organismo metropolitano preconstitucional frente al que había mantener una postura de continuismo, aunque hubiese sido un continuismo naturalmente renovador.

En definitiva, lo que cabe concluir de la organización metropolitana abordada por la Generalidad es que existe, primero, una abigarrada superposición de niveles político-administrativos en el mismo territorio, desde las recién creadas Comarcas a las difusas Diputaciones Provinciales pasando por las citadas Entidades metropolitanas, la propia Generalidad y los municipios. Segundo, una indefinición y dispersión no sujetas a término de lo que se supone que es un *modelo territorial posible*. Tercero, y muy importante, una excesiva complicación para los ciudadanos del área metropolitana, que no pueden sentir como propio algo tan lejano y complicado como el sistema urbano barcelonés. Frente al caso catalán, el que pasamos a describir a continuación destaca por su sencillez e inicial humildad de fines.

3.3) Valencia: una tímida pero importante experiencia metropolitana

Como hemos venido diciendo a lo largo de este trabajo, ha sido la Comunidad Valenciana la única que ha optado sin ambages por el modelo diseñado en el art. 43 de la LRBRL 7/85, a la hora de enfrentarse al hecho metropolitano existente en Valencia y su zona de influencia (Comarca de L'Horta). Morfológicamente, Valencia y su "cintura" conforman un *continuum* urbano tan denso que provoca, en ocasiones, "frecuentes errores en la planificación urbanística, dando lugar a que se ordene otro municipio como propio" (27).

(27) *El Gran Valencia, Trayectoria de un Plan General*, 1986, Consellería de Obras Públicas de la Generalidad Valenciana.

Fue esta densidad urbana la que condujo a la aprobación de la Ley creadora de la Corporación Administrativa del Gran Valencia, ley de 14 de octubre de 1949- en la que el ente metropolitano respondía plenamente al modelo típico de esta etapa: posee fines netamente urbanísticos, puesto que se crea para el desarrollo del PGOU, vocación anexionista indudable y, por último, su órgano de gestión es un organismo autónomo estatal dirigido nada menos que por el Gobernador Civil. En su seno la participación municipal es verdaderamente exigua.

Tras el plan urbanístico aprobado para Valencia y su "cintura" en 1946, se aprueba otro General en 1966 que, al igual que hizo el anterior y según el arquetipo desarrollista, potencia una morfología urbana en anillos concéntricos. Con la transición democrática, se traspasan al Ente Pre-autonómico valenciano las funciones y servicios urbanísticos y con ellos la Corporación Administrativa Gran Valencia. En 1985, esta Corporación se contempla como algo "políticamente insostenible y administrativamente desfasado" y, en frase ilustrativa de un experto, "en estado de hibernación".

La ley 5/86, de 19 de noviembre suprime la CAGV y redistribuye las competencias de planeamiento urbanístico, y casi inmediatamente la ley 12/86, de 31 de diciembre, crea un nuevo ente metropolitano que, según su Exposición de Motivos, es *vertebrador de una realidad económica y sociológica incuestionable: el Area Metropolitana de Valencia*. La nueva entidad, que aglutina 46 municipios en 628 km² y 1.321.197 habitantes (censo de 1991), posee un órgano de gestión denominado *Consell Metropolità de L'Horta*, que no se califica inicialmente como ente territorial pero al cual se le confieren todas y cada una de las potestades del art. 4.2 de la LRBRL 7/85.

En cuanto a su finalidad general, ésta es la de la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las materias de su competencia: Ciclo Hidráulico, Residuos Sólidos, Urbanismo, Incendios, Mataderos y, por último, Transporte y su infraestructura. Se concibe por tanto como ente que planifica pero que también gestiona servicios directamente.

Sólo en 1989 se dotó adecuadamente esta administración Metropolitana, caracterizada en lo hacendístico, ciertamente, por una casi total dependencia de las transferencias de otras administraciones. (Municipios, Estado, Generalidad). Así, en 1992, un 77'6 % de sus ingresos estaban compuestos por transferencias corrientes y por transferencias de capital, y se observa cierto estancamiento en el porcentaje correspondiente a los ingresos por tasas (todo ello según datos procedentes de la Memoria del propio Consell Metropolità).

No obstante, y aunque en los estudios sobre áreas metropolitanas españolas suelen hacerse muy breves referencias al caso valenciano, e incluso se considera su existencia como *mera virtualidad* (28), precisamente por esa falta de autonomía en los ingresos y cierta humildad en los fines que persigue, no hay que olvidar el hecho de que hoy por hoy se trata del único ente metropolitano unitario con variedad de fines existente en España, planificador y prestador de servicios.

De hecho, si nos fijamos en la composición política del Pleno del Consell surgida de las Elecciones Municipales de 1991, el difícil y precario equilibrio entre las fuerzas políticas existentes da una idea del valioso esfuerzo realizado en la Comunidad Valenciana por acceder a fórmulas coordinadas de gobierno metropolitano, y ello es indudablemente encoiable. (El PSOE tiene 285 votos e IU tiene 8, hay 6 Independientes, 20 del PP y 300 de Unión Valenciana).

Frente al caso catalán, como decíamos antes, el valenciano posee una ventaja indudable: es sencillo, y además el hecho de ser prestador de servicios cotidianos para el ciudadano lo hacen accesible y menos lejano a éste, fuera de la clara posibilidad de que sea el germen de algo de mucha más envergadura.

3.4) Sevilla y Málaga: la inexistencia jurídico institucional de lo metropolitano

En los dos municipios más poblados de la Comunidad Andaluza (Sevilla con 683.028 habitantes y Málaga con 522.108 habitantes según el Censo de 1991) no ha existido nunca un Area Metropolitana desde el punto de vista legal o institucional. Hay que decir, sin embargo, que desde otras perspectivas sí que se considera que existe una zona de influencia en ambas, por ejemplo en el Plan Director de Infraestructuras, que considera que Sevilla y su área de influencia son en total 19 municipios, mientras que Málaga-Area Metropolitana incluiría 11. Sin embargo, la cuestión no es pacífica entre las diversas publicaciones estatales, puesto que alguna otra del MOPTMA (Areas Metropolitanas en la crisis, 1987) determina que Sevilla y su Area de influencia está compuesta por 10 municipios además del central, mientras que, por ejemplo, en el Nomenclátor que elabora el INE los "barrios" aledaños serían tan sólo 7 términos municipales.

(28) J. BORJA Y J. VENTAYOL en *Informe sobre el Gobierno Local*, editado por la Fundación Pi i Sunyer y el MAP en 1992.

En el caso de la capital andaluza, es imprescindible referirse a su característica más sobresaliente, y es la de encontrarse en una fase de conformación urbana muy temprana si la comparamos con otras urbes españolas. Según el modelo de Peter Hall, como hemos visto, estaría en fase de *centralización relativa*, muy lejos todavía de Barcelona, Valencia o Bilbao. Ello quiere decir que, como área de concentración demográfica (o "área de crecimiento muy positivo tanto en el centro como en la periferia", según el estudio de Rotllant y Soy antes citado), presenta un crecimiento demográfico todavía en fase expansiva, y ello fundamentalmente gracias al aluvión de otras provincias y municipios de Andalucía.

Ello ha provocado, según ciertas perspectivas, que las cifras de paro de Sevilla "recuerden al fantasma de las metrópolis iberoamericanas" (MOPU, 1987), y, según las mismas fuentes, que se trate de un "territorio asistido", perteneciendo, según el estudio de la DATAR, al *Sur del Sur* europeo.

En el área de Sevilla vemos cómo, si bien no existe una circunscripción metropolitana propiamente dicha, sí se da la asociación intermunicipal para la prestación de diversos servicios. Existen, en este sentido, dos mancomunidades para la recogida de basuras, y otra de distinto ámbito para el ciclo hidráulico, alcantarillado, transporte de viajeros, alumbrado y maquinaria.

En cuanto al modelo de organización territorial abordado por el legislador autonómico, es fácil atisbar en las pocas leyes aprobadas al respecto que es netamente distinto al catalán (como también lo son evidentemente sus coordenadas socioeconómicas y su contexto político), puesto que confiere un importantísimo papel supramunicipal a las Diputaciones Provinciales en la ley 11/87, de 26 de diciembre, y, en el futuro, es previsible que se profundice en la división comarcal del territorio andaluz, no siendo desdeñable la posibilidad de que en Sevilla y, eventualmente, en otras capitales de provincia, exista una comarca urbana. Por último, hay que decir que sí existe el Área Metropolitana de Sevilla a la hora de ejercer la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y las Directrices emanadas de la Consejería de Ordenación Territorial responden a este modelo.

3.5) Bilbao: una ciudad inserta en un complejo modelo territorial

Si advertíamos evidentes y lógicas diferencias entre Andalucía y Cataluña a la hora de diseñar su sistema de organización territorial, el País Vasco no ha hecho gala de una menor *singularidad* en lo que toca a

su conformación interna. Sin embargo, al igual que Cataluña, se encuentra en un lapso de indefinición, que algunos achacan a que su Estatuto de Autonomía ofrece un *diseño inacabado y ambiguo de la organización administrativa y territorial, siempre a la espera de una futura reasignación de competencias* entre el Estado y la CA y entre la CA y los Territorios Históricos (Ibarra Robles). Esta reasignación sería el fruto concreto y último de lo que se denomina la *actualización foral*.

Antes de pasar a comentar brevemente esta cuestión, conviene advertir que Bilbao, entre las urbes vascas, es la única que supera los 300.000 habitantes (según el Censo de 1991, tendría exactamente 372.054), mientras que los habitantes de su Área Metropolitana se elevarían a 994.000 y sus municipios a 35, acumulando esta demarcación así considerada el 86% de la población de la CA. (Todo ello según el documento que contiene el Plan Director de Infraestructuras).

Considerando que las AAMM en sentido institucional son entidades supramunicipales, veámos en otro Apartado cómo el EAPV adjudica la competencia para este tipo de entidades a los Organos Forales de los Territorios Históricos. Sin embargo, serán la conocida ley 27/83, de 25 de noviembre, Reguladora de las Relaciones entre las Instituciones Comunes de la CA y los Territorios Históricos, y la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/88, que la enjuició, los parámetros que habrá que tener en cuenta para aquilatar más detalladamente esta cuestión de la actualización foral, que ya antes había sido comentada por el intérprete de la Constitución en un pronunciamiento que, sin embargo, no satisfizo a todos.

Según la tesis mayoritaria, la LRBRL 7/85 (art.39) sólo sería aplicable a las Instituciones Forales del País Vasco supletoriamente, con lo que la reserva de ley del art. 43 de la misma ley quedaría *ciertamente desvirtuada*. De hecho, el art. 7d) de la ley vasca 27/83 atribuye a los TTHH la competencia para el desarrollo normativo de la legislación básica estatal. Así, los Territorios Históricos actuarían en lugar de la Comunidad Autónoma y devendrían órganos *cuasi-parlamentarios*.

En definitiva, hay que concluir que en esta CA son los Territorios Históricos (el de Vizcaya, si nos referimos a Bilbao) los que podrían decidir la creación de un área metropolitana. En gráfica expresión de T.R. Fernández, los Territorios Históricos gozan de una notable libertad de desenvolvimiento respecto al Estado y la Comunidad Autónoma ("colindantes por arriba") y de una preeminencia destacada respecto a los municipios ("colindantes por abajo"), relación esta última que no acaba tampoco por definirse.

Así, desde que se suprimió la Corporación Administrativa del Gran Bilbao por ley 3/80 de 18 de diciembre (Organismo que sería *papel mojado* según Precedo) aprobada merced a una Proposición de Ley de las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya, no se ha vuelto a plantear la posibilidad de crear entes metropolitanos en el territorio vasco, aunque algunos han dicho que esa supresión ha creado "un vacío más perturbador que la propia ineficacia del organismo suprimido".

Actualmente, los esfuerzos de las instituciones competentes se dirigen a redimir Bilbao de cierto declive económico y demográfico en el que la sumieron la Reconversión Industrial y la situación política delicada de la Comunidad Autónoma.

3.6) Zaragoza: ¿la próxima experiencia metropolitana?

En la actualidad, el caso de la capital aragonesa posee un evidente interés para los estudiosos del fenómeno metropolitano, ya que seguramente es el único en el que existe una posibilidad cierta en el sentido de abordar una experiencia de gobierno de esta índole, al menos si nos fijamos en los compromisos políticos asumidos por los sucesivos gobiernos de esta CA.

La cuestión metropolitana sin embargo, pasa a un segundo plano cuando existen conflictos políticos, porque precisa tiempo y reflexión, y no cabe duda de que ello ha ocurrido en el caso aragonés. Así, alguna publicación de la Diputación General de Aragón sobre organización territorial de esta Comunidad Autónoma, editada ya hace algunos años (1991), se refiere a la necesidad de crear en la capital un Área Metropolitana que comprendería al menos 26 municipios. Hay que tener muy en cuenta, sin embargo, que, como ya se dijo antes, la morfología y tamaño del municipio central (con 594.394 habitantes y 1060 km²) y su escasa densidad demográfica (560 habitantes por km², frente a los 1.282 de Bilbao o los 1.299 de Valencia) provocan la necesidad de acometer un estudio previo y profundo sobre la viabilidad real de crear un AM en este territorio.

De hecho, el documento en el que se contiene el Plan Director de Infraestructuras, por ejemplo, incluye Zaragoza como Área Metropolitana, pero constituida solamente por 3 municipios. En cuanto a las publicaciones del INE y alguna otra del MOPTMA que se han consultado, éstas no mencionan la existencia de un AM en la capital aragonesa. Por supuesto, ello no quiere decir que en Zaragoza no pueda crearse un gobierno metropolitano o que desde una perspectiva local más profunda no pueda calificarse su territorio como Área Metropolitana *real*, pero conviene lla-

mar la atención sobre los datos aportados y sobre otro muy significativo: la población de la capital supone el 71% de la provincia, y su crecimiento se nutre fundamentalmente de las migraciones del resto del territorio autonómico. Como se sabe, Huesca y Teruel son dos de las provincias más despobladas de España.

Así, la creación de un Área Metropolitana en sentido institucional quizá aumentaría el sentimiento de postergación de los demás municipios zaragozanos y aragoneses, suponiendo que los municipios aledaños a Zaragoza-ciudad estuviesen dispuestos a asumir de buen grado un proyecto que, cabe suponer, no les va a conceder los mismos votos en el seno del nuevo organismo que al municipio central. Este sería uno de los casos más claros en los que se precisaría una profunda descentralización en la gestión del municipio central que de algún modo equilibrase el poder del centro y el de la periferia.

Así mismo, es claro que aunque aquí se hayan vertido opiniones más bien dubitativas acerca de la conveniencia de crear un organismo metropolitano, ello no elude la necesidad incuestionable de que exista una intensa cooperación y coordinación (en el sentido que da a estas expresiones el Profesor Menéndez Rexach, entre otros) entre los municipios aledaños, el Municipio de Zaragoza y la Comunidad Autónoma, intentando que los mecanismos elegidos queden al margen de eventuales vaivenes políticos.

Por lo demás, y fuera de aportar líneas argumentales para un debate que nos parece interesante, hay que decir que se ha escogido al parecer la vía previa de elaborar un Plan Estratégico que detecte problemas y localice diversas líneas de solución, con el enfoque a largo plazo, flexible, pragmático e integrador que caracteriza a estos instrumentos de gestión. Sin embargo, conviene advertir que los Planes Estratégicos, que tan buenos frutos han dado por ejemplo en Barcelona y que, al contrario, en Madrid han caído en cierto olvido (al menos en su concepción inicialmente regional-municipal), han de elaborarse en virtud de un amplio consenso por todos los agentes interesados y con una previa fijación de objetivos.

A veces, en cuanto a las políticas públicas para determinadas ciudades, parece haberse optado por la elaboración de documentos en los que prima el continente sobre el contenido. Ello no sería deseable que ocurriese en Zaragoza, si verdaderamente se considera, como ya hemos dicho, que el Plan es paso previo al estudio de la institucionalización del Área Metropolitana.

Tras esta última consideración veamos cuáles son las notas que podemos extraer, muy brevemente, de este trabajo.

CONCLUSIONES

Como ya se ha dicho anteriormente respecto a este apartado, a pesar de su grandilocuente denominación, no vamos a verter aquí pautas de actuación que sean válidas para todo tiempo y lugar ni ha de verse este trabajo como algo tan pretencioso como para intentarlo. A la vista de todo lo expuesto, cabría únicamente extraer ciertos principios para las políticas urbano-metropolitanas que se han decantado por la experiencia española y foránea y también por la pura lógica de la gestión político-administrativa.

En primer lugar, hay que decir que ninguna solución jurídica, política o institucional que se adopte en un Área Metropolitana es un fin en sí misma. Quiere decirse con esto que ni la adopción de mecanismos de cooperación interadministrativa ni la creación de un Área Metropolitana han de abordarse como "ornamento" de la gestión de un determinado equipo de gobierno, ya sea municipal ya sea autonómico, sino que han de ir precedidas de un sólido consenso y de un profundo compromiso político (sin el cual, como dice un autor italiano, todo lo dicho aquí es papel mojado).

En segundo lugar, las soluciones de ámbito metropolitano basadas en la composición de intereses de distintos ámbitos, en la búsqueda de la resultante de demandas muchas veces contradictorias sirven, en definitiva, a una mayor eficacia en el desarrollo de las políticas urbanas, como políticas públicas, y por otro lado han de tender simultáneamente a fomentar la participación ciudadana.

En efecto, la participación del ciudadano en la gestión de lo que es su contexto cotidiano, en su "ecosistema" o hábitat, no puede ser eludida por ningún gobierno, aún a sabiendas de que, como ha dicho algún autor americano *las más altas cotas de eficacia sólo se consiguen a expensas de la participación* (W.Isard). Dado que los municipios son plataforma idónea para articular esa participación es fácil colegir que la autonomía municipal ha de ser escrupulosamente respetada por aquéllos en cuyas manos está la decisión de abordar estas cuestiones.

Partiendo de la base de este escrupuloso respeto a la autonomía municipal, lo cierto es que la estructura municipal española puede ser calificada de todo menos de *racional*. Quiere con ello decirse que, como se evidencia en estudios realizados recientemente por el MAP, es muchas veces la propia conformación atomizada de nuestros términos municipales y el exiguo tamaño de la mayoría de ellos, lo que provoca la ineficiencia de las inversiones así como una gran dispersión de iniciativas.

Ello se hace enormemente cierto en los ámbitos urbanos, pero es un dato que hay que considerar como inamovible, en cuanto que hay que desechar de plano soluciones anexionistas *masivas* propias de épocas autoritarias pasadas o de países de muy diferentes latitudes en los que durante los años sesenta se redujeron los municipios a la mitad de los existentes (Suecia, Noruega, Luxemburgo,...). Sin embargo, y precisamente porque este dato nos viene dado y es prácticamente intangible, la tercera conclusión sería que la cooperación en el ejercicio de las propias competencias se hace, si cabe, más imprescindible.

Hoy, que se habla de promulgar una necesaria Ley Especial de Grandes Ciudades y que además parece existir la posibilidad de que se suscriba un amplio Pacto Local, en el que los municipios verían reconocida una mayor posibilidad de intervención en una serie de materias, no cabría desperdiciar la oportunidad de estudiar de nuevo el fenómeno metropolitano en España, como asignatura pendiente en la organización territorial de casi todas las CCAA.

Ello porque este Pacto Local irá lógicamente precedido de un profundo estudio sobre los espacios de intervención de los municipios, y aparte de dilucidar en qué medida procede una mayor descentralización por parte de las Comunidades Autónomas, puede asimismo resultar oportuno que los municipios de determinadas áreas acuerden y las CCAA decidan mecanismos de concertación en los escenarios metropolitanos, superando esa cierta dispersión de iniciativas -y por ende, de gasto-, existente en la actualidad.

Y todo ello porque, verdaderamente, cabe aceptar que nuestras ciudades sean la *encrucijada de las relaciones interadministrativas*, y que ello provoque una *exasperante complejidad* en las tareas de gobierno urbano. Pero no cabe en cambio asumir de ningún modo como *males necesarios* la descoordinación o la superposición asistemática de actuaciones, cuando en realidad la coordinación y la cooperación son principios inmanentes a nuestra organización territorial.