El área metropolitana en la nueva organización territorial

Enric Argullol Murgades
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Pompeu Fabra

1. Las áreas metropolitanas en el nuevo Estatuto de Cataluña.
2. El fenómeno metropolitano y la respuesta institucional.
3. Opciones organizativas y competencias metropolitanas.
4. La regulación de las áreas metropolitanas.

1. Las áreas metropolitanas en el nuevo Estatuto de Cataluña

Una lectura del extenso texto del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña –doscientos veintitrés artículos, quince disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y cuatro disposiciones finales– permite constatar la existencia de una muy breve referencia al fenómeno metropolitano. Se trata de una mención, no al área metropolitana de Barcelona, sino a las áreas metropolitanas en plural, contenida en un precepto muy breve, que tiene, exactamente, seis líneas. Es el artículo 93. Además, la referencia del artículo 93 se contempla en un marco que comprende otros entes locales supramunicipales que puedan responder a razones distintas al fenómeno metropolitano. Por lo tanto, aunque el nuevo Estatuto trata efectivamente de las áreas metropolitanas, lo hace de una forma que podríamos calificar como concisa y breve.

El precepto, situado después de la regulación de los municipios, las veguerías, las comarcas, y antes de la relativa a la organización propia del Valle de Aran, establece, con un cierto tono de cajón de sastre, lo siguiente: "Los demás entes locales supramunicipales se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios, y en el reconocimiento de las áreas metropolitanas. La creación, la modificación y la supresión, así como el establecimiento del régimen jurídico de estos entes se regulan por una ley del Parlamento."

Esto es lo que el Estatuto prevé expresamente respecto de las áreas metropolitanas. ¿Es esto todo? Hay que advertir que de las áreas metropolitanas, también del

fenómeno metropolitano más propiamente o más estrictamente hablando, se trata de hecho o implícitamente a lo largo del Estatuto en otros preceptos, esencialmente cuando se regula la planta territorial en general.

2. El fenómeno metropolitano y la respuesta institucional

1. Es sin duda uno de los elementos identificadores de la realidad actual la formación de grandes aglomeraciones urbanas. La concentración de la población en las ciudades no es en sí mismo un hecho nuevo, pues puede decirse que la doble revolución demográfica e industrial que se pone en marcha en la segunda mitad del siglo XVIII produce una progresiva y constante "urbanización". La ciudad se convierte en la meta deseada por porciones crecientes de la población que encuentran en su seno una mejor satisfacción de necesidades de todo tipo frente a las posibilidades que ofrece la vida no urbana. No es éste el lugar para describir las diversas y complejas facetas de la evolución hacia el crecimiento de las ciudades que ofrecen como valor adicional la pluralidad –y mezcla– de actividades y usos y personas.

Aquí interesa destacar cómo este proceso en algunos puntos experimenta un salto cualitativo y empieza a hablarse de metropolitización. La aglomeración de habitantes rompe los esquemas y divisiones administrativas establecidas, el consumo del suelo se dispara a gran velocidad, la fragmentación social del territorio se radicaliza o se hace más evidente, las necesidades de infraestructuras aumentan y, al mismo tiempo, su realización es más costosa, los desequilibrios fiscales se incrementan, la coordinación o planificación del proceso se hace difícil si se intenta o, en ocasiones, la envergadura parece paralizar la adopción de decisiones fundamentales, cuando no lo hace una discusión por un reparto de influencias, o que pone en cuestión *status quo* heredados. Muchas son las causas o las explicaciones que pueden darse del fenómeno metropolitano, la mayoría comunes a las grandes megalópolis, algunas específicas de cada aglomeración.

Para un observador recién llegado, sin duda, sería un motivo de asombro contemplar cómo, por ejemplo, las normas fundamentales de organización de la vida política se preocupan de señalar principios para garantizar la continuidad de la estructura municipal, incluso de los municipios pequeños, asegurando un régimen de autonomía o estatutario, con un canto implícito a la vida local –del núcleo de convivencia de vecinos– y, por el contrario, ignoran el fenómeno metropolitano, que ya no es nuevo, y que afecta a millones de vecinos. Asusta pensar que prácticamente se ignore, o quede en el campo de las disputas interinstitucionales, casos como el de la aglomeración de la Ciudad de México o el de Buenos Aires, donde en el año 2000 la "mancha urbana continua" ocupa ya 2.000 km^2. O el de Seúl.

Como hemos indicado, los elementos identificadores para establecer la existencia de áreas metropolitanas son bastante comunes. Existe, a este respecto, un amplio repertorio de estudios que proponen parámetros e indicadores. Su plasmación en la realidad es lógicamente diversa, de manera que, bajo la misma finali-

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

dad de organización metropolitana, existen planteamientos no coincidentes, en parte no negligible en razón de la planta de poderes públicos de cada país. Un breve recordatorio de los datos territoriales y poblacionales de algunas áreas examinadas lo pone de relieve.

Así, se estima como territorio metropolitano superficies que van de los 1.584 km^2 de Londres a los 11.753 km^2 de la región de Seúl y los 12.072 km^2 de Îlle-de-France pasando por los 4.000 km^2 de Montreal, los 5.693 km^2 de Río de Janeiro, los 3.830 km^2 de Buenos Aires o los 3.200 km^2 de la región metropolitana de Barcelona –prescindimos ahora del reducido territorio de las administraciones metropolitanas vigentes en torno a esta ciudad–. Si pasamos ahora a la población, los datos también son elocuentes para conocer el fenómeno metropolitano y la articulación interior de cada área. La región Îlle-de France- tiene once millones de habitantes, de los que 9,6 millones integran la aglomeración metropolitana a la cual la ciudad de París aporta 2,1 millones. En Montreal, en el territorio metropolitano habitan 3,4 millones, de los cuales 1,8 millones son vecinos de la ciudad de Montreal. En el área metropolitana de Río de Janeiro habitan once millones, de los cuales seis millones en el municipio de la capital. El área metropolitana de la ciudad de México está habitada por más de dieciocho millones, de los cuales nueve millones están en el territorio del Distrito Federal y, casi 9,2 millones en los municipios del Estado de México. En el caso de Buenos Aires se estima que en el área metropolitana habitan 11,5 millones de los que 2,8 millones están en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En la región de la capital, Seúl, habitan veintiún millones de habitantes, de los cuales la mitad en el territorio de la ciudad de Seúl, de 605 km^2. En el territorio administrado por la Autoridad del Gran Londres habitan 7,3 millones de personas. En fin, en la región metropolitana de Barcelona la población es de 4,5 millones de habitantes, mientras en el territorio de las actuales administraciones metropolitanas habitan tres millones, aportando la ciudad central la mitad.

Si los datos de territorio y población son significativos, más lo es para explicar los problemas de institucionalización de las áreas metropolitanas la estructura de poderes públicos.

La mayoría de las áreas citadas se halla en estados federales, con lo que debe tenerse en cuenta la especial posición de las entidades federativas y también la proyección que la propia federación o unión puede tener respecto de la organización y acción metropolitanas. Es posible que esta configuración federal introduzca alguna complejidad y, en ocasiones, oscurezca la peculiaridad metropolitana en razón de una gran coincidencia de territorio y población entre entidad federativa y área metropolitana. Así, la opción organizativa brasileña convierte a la entidad federativa en la administradora del área metropolitana, aunque esté prevista una diferenciación interna de carácter orgánico. O las resistencias al reconocimiento de un territorio más amplio –el que deriva de las interrelaciones efectivas de carácter económico, social, territorial– para las administraciones metropolitanas de Barcelona no son ajenas durante estos años a las suspicacias del gobierno de la comunidad autónoma.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

Ahora bien, la planta de poderes públicos juega efectos considerablemente paralizadores para la articulación institucional del fenómeno metropolitano cuando el territorio se adscribe a dos entidades federativas o regionales. Es el supuesto de Buenos Aires y la Ciudad de México. En ambos casos la dualidad se da como consecuencia del reconocimiento de autonomía política a los distritos federales y, además, la condición de capital federal continúa otorgando, más allá de las normas, un papel a las autoridades federales. No es extraño que en estas dos áreas su articulación sea escasa, con poca incidencia, sectorializada.

En el caso de París se ha producido la coincidencia entre la división regional y el patrón metropolitano, y en Londres la nueva Autoridad jugará posiblemente su propio papel sin superposiciones, si se introducen las regiones en Inglaterra. En cualquier caso, la interlocución en estos dos supuestos es directa con la Administración estatal. En el caso de Río es la entidad federativa la que ha asumido el papel de autoridad metropolitana, si bien no existe una coincidencia entre ambas realidades. Además, se prevé la existencia de un órgano desconcentrado con participación municipal en el seno de la Administración estatal, con contenidos metropolitanos. Parece que no puede asimilarse a los dos supuestos que se acaban de mencionar.

Una segunda vertiente viene constituida por el conjunto de poderes públicos contenidos en el territorio metropolitano. Quizás sea menor la diversidad en este aspecto, y viene dada en parte por la existencia o no de entidades locales de segundo grado. Así, en el área metropolitana de París ejercen sus funciones 1.281 municipios y ocho consejos departamentales. A tener en cuenta también el funcionamiento de asociaciones o sindicatos de municipios para la prestación conjunta de servicios. En el territorio de la Autoridad del Gran Londres actúan treinta y dos municipios y la City of London. En el área metropolitana de Montreal existen sesenta y tres municipios. Por lo que se refiere a Barcelona, en el territorio de la región metropolitana existen ciento sesenta y cuatro municipios, y en el de las administraciones metropolitanas actuales, treinta y dos. El área metropolitana de Río de Janeiro comprende diecisiete distritos municipales. En el territorio del área de Buenos Aires actúan la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –que es entidad asimilada a las federativas– y veinticuatro municipios de la provincia de Buenos Aires. En el caso de México cabe diferenciar en el área metropolitana: la Ciudad de México, que comprende las dieciséis delegaciones del distrito federal y treinta y cuatro municipios del Estado de México, y la zona metropolitana del Valle de México, a la que habría que añadir otros veinticinco municipios del mencionado Estado de México. En Seúl, el área central, eso es, la ciudad de Seúl, asume el nombre de Consejo Metropolitano, que se articuló en veinticinco distritos autónomos (Gu), y la demarcación metropolitana es de hecho la "región de la capital" en la que, con simples finalidades de coordinación, existe la Asociación Metropolitana de Gobierno de Seúl (SMAG), integrada por los gobiernos de Seúl e Inchon y por los de tres provincias.

No hace falta hacer apreciaciones expresas para poner de relieve las dificultades existentes para acomodar una organización metropolitana que abarque toda la extensión y todas las manifestaciones del fenómeno, a todas estas estructuras com-

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

plejas de poderes jurídicos, a lo que cabría añadir aún la diferencia real entre municipios –rurales, suburbiales, industriales, turístico, dormitorios… - y el papel de la ciudad central. De ahí que, como veremos al examinar las competencias de las entidades metropolitanas, los procedimientos de coordinación ocupen un espacio relevante. Como se ha dicho acertadamente, excepto en los pocos campos en que puedan imponerse, las instituciones metropolitanas deberán hacer acopio de habilidad y destreza.

2. Al interrogante sobre los principales problemas que se dan actualmente en las grandes aglomeraciones la respuesta tiene una componente común, amplia, y algunas adiciones puntuales, estrechamente relacionadas con la situación de algunas áreas.

En un primer grupo se podría incluir aquellos problemas que están relacionados con la estructura económica de las áreas. En este sentido, se alude reiteradamente a las disparidades sociales y territoriales que se dan en el ámbito metropolitano, con puntos de concentración de pobreza y en ocasiones con situaciones alimenticias graves. Se dan en todas partes, pero es claro que el énfasis –y la dimensión– es distinta según el emplazamiento del área en entornos desarrollados o en aquellos que están en procesos de desarrollo, eso es, en el norte o en el sur, económicamente hablando. Asimismo, se alude a la existencia en el área de una tasa de paro superior a la nacional. Un problema particular que se da en las áreas de países desarrollados es la recepción –integración de inmigrantes procedentes de otros países y, a menudo, con culturas diversas.

Es evidente que el suelo y su ocupación, y su derivado, la vivienda, concentran la mayor atención. Varias son las vertientes que aparecen a este respecto. La más grave posiblemente sea la ocupación inadecuada de suelos, a veces completamente incompatible, por el peligro que conlleva, para el emplazamiento de actividades y, en particular, de usos residenciales, todo ello en el marco de una acción en el territorio muy fragmentada. En algún caso el riesgo de inundación o la subida de la capa freática, también como consecuencia de actuaciones irreflexivas, añaden en algunos puntos gravedad a estas iniciativas. El suelo como mercado es motivo de preocupación, cuyo alto coste se refleja en el campo de la vivienda, de manera que el acceso a la misma es difícil para amplios sectores de la población. Dos cuestiones más deben considerarse: las subviviendas precarias; el deterioro del patrimonio construido y de la imagen urbana.

El medio ambiente aparece como bien crecientemente amenazado. En este contexto, la contaminación atmosférica y de las aguas ocupa un lugar central. También aparece como preocupación progresiva la contaminación acústica. Un lugar central en la acción de los poderes públicos de las áreas –aunque a las organizaciones metropolitanas sólo les incumbe en ocasiones tareas de planificación y coordinación–está ocupado por los residuos y su eliminación. Su impacto en el territorio puede llegar a ser grave. Por lo demás, en algunas áreas aparece como cuestión específica la falta de espacios públicos y de áreas verdes, necesidad que se proyecta de manera específica en relación con la preservación (y regeneración, en su caso) de los espacios naturales circundantes.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

En lo que se refiere a los servicios de las áreas metropolitanas, el transporte público y sus deficiencias aparece como la preocupación más clara y común. Estas deficiencias implican altos costes de todo tipo en los desplazamientos entre el domicilio y el trabajo y contribuyen a crear un problema derivado de tráfico y circulación, cuyo control –e imposible resolución– conlleva la realización de infraestructuras caras detrayendo recursos de otras finalidades. El conjunto de circunstancias humanas, sociales y económicas de las áreas crea necesidades de seguridad cuya cobertura a menudo no se da en determinadas zonas, proyectándose, en ámbitos más generales, una situación que puede crear auténticas patologías cívicas. De ahí que en la agenda de acción metropolitana deba anotarse este tema que, no obstante, con pocas excepciones, escapa de la competencia de las autoridades metropolitanas. De forma menos común se alude también a necesidades en relación con la cualidad de educación y salud, pero estas tareas son, en general, ajenas a las organizaciones metropolitanas.

Ya en relación directa con las posibilidades de acción del gobierno metropolitano aparecen dos cuestiones que tienen en cierto sentido una significación estructural. En las áreas metropolitanas –lo hemos apuntado ya– actúan un gran número de agentes públicos –a los que habría que sumar los privados, aunque evidentemente su posición es distinta– con lo que la labor de concertación puede llegar a ser enorme y absorber grandes energías y, a veces, desgraciadamente con resultados escasos, o no comparables al esfuerzo efectuado. Por otro lado, las necesidades en estas áreas aumentan más que proporcionalmente –una especie de efecto-congestión– y es habitual que la financiación no acompañe la envergadura de los requerimientos ni su incremento constante.

Estas breves consideraciones ponen de manifiesto los principales retos a los que ha de hacer frente un gobierno metropolitano en un espacio y para una población que implican cada vez más una apuesta central en cada país.

3. En la configuración de un área metropolitana, y como parámetros para valorar su funcionalidad, aparecen un conjunto de elementos cuya correcta concepción y realización juega un papel determinante y que habrá que definir en relación con las características de cada caso.

En primer lugar, debe delimitarse un ámbito territorial que responda a las interrelaciones que conlleva el fenómeno metropolitano. Obviamente, ha de comprender "la mancha urbana", o aglomeración propiamente dicha, pero asimismo ha de integrar más amplios espacios en los que se produce la intensidad y diversidad de intercambio y circulación que le son característicos. Con carácter secundario, puede incidir en esta cuestión el sistema concreto de poderes públicos de cada área.

En segundo lugar, debe valorarse también la existencia de un organismo de gobierno metropolitano, frente a una pluralidad de agencias u organizaciones independientes entre sí, cuya importancia, no obstante, debe destacarse, particularmente cuando más laborioso es el escenario global. De imponerse esta segunda alternativa se convierten en imprescindibles los mecanismos de coordinación horizontal. La preferencia por una institución única de administración metropolitana es perfectamente compatible con la existencia de agencias o entidades dota-

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

das de personalidad jurídica y autonomía de gestión, dependientes instrumentalmente de aquella. También caben organismos mixtos en que la representación metropolitana derive de la mencionada administración.

El tema de la forma de integración de los órganos de gobierno y decisión es clave para asegurar la consolidación de los organismos metropolitanos. Como se comprueba en muchos supuestos, la administración metropolitana se configura según modelo de segundo grado, a partir de otros poderes públicos elegidos directamente. Por lo demás, es posible diferenciar varias modalidades de integración indirecta según las características concretas de la regulación.

Las tareas y responsabilidades que deban atribuirse a las autoridades metropolitanas es otro capítulo clave. En este punto importa tanto la capacidad de actuación en los sectores asignados como la más difusa, si bien esencial, función de coordinación y planificación, particularmente por lo que se refiere al territorio y su uso y su transformación. La movilidad y la dimensión ambiental son tareas que requieren, y progresivamente más, una óptica metropolitana. Asimismo, las actividades de promoción y animación económica constituyen un capítulo significativo.

Finalmente, poca sería la actividad sino existe una dotación de recursos adecuada y proporcional a las competencias asumidas. Las características de su procedencia son menos importantes que su nivel de suficiencia y su justa distribución, así como la existencia de márgenes de propia decisión sobre los mismos.

4. El contexto político-institucional de las organizaciones metropolitanas se concreta en numerosas cuestiones: la ciudad central y los pequeños municipios; el municipalismo y su posición ante el fenómeno metropolitano; el nivel de confianza de los niveles superiores de gobierno; la convivencia entre metropolitanización y descentralización de las ciudades; la distribución territorial y el uso de los servicios; sociedad civil y organización metropolitana; polarización partidista y colaboración institucional; participación y colaboración y la cuestión de la responsabilidad; no-equidad en la distribución de recursos; incentivación financiera de la cooperación y sus efectos. Podrían anunciarse otros temas, ya que son amplios los efectos de la metropolitanización y fuertes los impactos de su reconocimiento y articulación.

Empecemos por el debate que tiene por protagonista al mundo local. La implantación –y luego el funcionamiento– de organizaciones metropolitanas choca a menudo con la desconfianza y, a veces, con la oposición de los municipios situados en el territorio de la aglomeración. De esta actitud suele apartarse la ciudad central, que frecuentemente es diana de la crítica de los otros municipios, y además aparece, en ocasiones, como el principal motor para impulsar las instituciones y acción metropolitanas, hecho que incrementa el escepticismo –y el desasosiego y la oposición– de las entidades locales periféricas. El peso político y representativo de la ciudad central, y esta misma centralidad, hacen posiblemente inevitable estas actitudes. En algunas áreas está viva –y a veces exacerbada– la discusión en torno a la utilización de los servicios, su coste y las ventajas y servidumbres de su localización. El intenso debate que existe a este respecto en el área metropolitana de Buenos Aires entre la capital y los municipios del entorno sólo tiene de específico su intensidad. Muy frecuentemente el desarrollo experimentado ha premiado

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

al centro en detrimento de bastantes partes de la periferia del área, no siendo fáciles ni sencillos los mecanismos de reequilibrio o compensación, que, sin embargo, son imprescindibles.

Aunque en principio las fórmulas de integración de los órganos de gobierno metropolitano de carácter indirecto y de base municipal podrían paliar estas desconfianzas, en ocasiones dan pie a un nuevo debate sobre la proporcionalidad de la representación, de difícil salida. Y cabría vigilar que formulaciones de este tipo no puedan disminuir de manera sustancial la eficiencia de la nueva organización como consecuencia de la suma de oposiciones. En este panorama, la elección directa presenta ventajas. Si bien, si se adopta esta fórmula es imprescindible la habilitación de procedimientos participativos y de coordinación amplios y convincentes. De todas formas, la tradición institucional de algunos países difícilmente aceptará un sistema de este tipo.

Quizás no sería inútil recordar, en el marco de esta discusión, que las divisiones territoriales y la disposición de estructuras de gobierno debe responder a la realidad de la población y sus necesidades, y que los cambios de estos últimos decenios pueden haber convertido en inservibles –o, cuanto menos, en mucho menos adecuados– los esquemas heredados, de manera que la alternativa radical podría consistir en una redefinición completa, haciendo desaparecer circunscripciones y niveles nacidos para servir núcleos de población e implantaciones territoriales completamente diferentes. Y es entre esta última opción –difícil, costosa en todos los sentidos, no demandada– y la más moderada de introducir un nivel consistente de gobierno metropolitano las que deben centrar el debate. Y es en estas coordenadas en la que deberían hacerse los esfuerzos para conciliar municipalismo y reforma metropolitana.

Los niveles superiores de gobierno acostumbran a ver con desconfianza y prevención la instauración de una administración metropolitana. Las diversas experiencias ponen de relieve que mayor es el desasosiego cuando más cercano es el nivel de gobierno. Así, entidades federativas y regiones –desde los federalismos latinoamericanos a las comunidades autónomas españolas– obstaculizan la creación o funcionamiento de administraciones metropolitanas y, en su caso, aceptan de mala gana su existencia. Puede decirse que la actitud es transversal, eso es, afecta a todas las fuerzas políticas que ocupan estos gobiernos, pero el caso emblemático de Londres pone también de relieve que los partidos conservadores son los adversarios más decididos y contundentes, de forma que llegan a la eliminación de las estructuras metropolitanas, poniendo así de relieve, paradójicamente, su valor de plataforma de las grandes poblaciones que habitan en su ámbito.

En ocasiones, los conflictos y desencuentros entre los niveles superiores de gobierno constituyen un nuevo impedimento para una articulación racional y consistente de la organización metropolitana. Esta situación alcanza un grado superlativo en el caso de áreas –como Buenos Aires, la ciudad de México– cuyo territorio se distribuye entre dos entidades federativas. La debilidad de su nivel de metropolitanización institucional, a pesar de la fuerte metropolitanización de la realidad, lo confirma plenamente.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

En otro orden de consideraciones, parece claro que hoy en día asistimos a una segunda necesidad: la descentralización interna de las grandes ciudades (y de las no tan grandes). Sería completamente equivocado ver en ello una contradicción con el proceso metropolitanizador. Al revés, son dos caras de una misma moneda consistente en el reajuste de las unidades de gobierno y administración y participación a las profundas transformaciones que han experimentado nuestros núcleos urbanos.

Hay que poner atención también, al examinar el entorno en que se sitúan las grandes conurbaciones, en la posición de las fuerzas locales y de aquello que conocemos como *sociedad civil*. En general, no se han instrumentado canales suficientes de relación y en algún caso –Montreal– se tiende a disminuir su presencia. De todas formas, el énfasis que prácticamente en todas las áreas metropolitanas se pone en la definición de estrategias de desarrollo económico ha de ofrecer una buena plataforma para articular su presencia. Sin perder de vista, por lo demás, que la competencia esencial de las organizaciones metropolitanas en materia de ordenación del territorio ha de concitar necesariamente, además de la participación de los agentes públicos que actúan en el territorio, la de las diversas fuerzas sociales y sus entidades representativas. Una imaginativa conexión con la sociedad civil no tiene efectos taumatúrgicos, pero puede constituir seguramente una ayuda significativa para el afianzamiento de las estructuras metropolitanas.

Se ha aludido reiteradamente en estas páginas a la necesidad de disponer procedimientos de cooperación entre entidades públicas y de participación de agentes públicos y privados en el funcionamiento de los organismos metropolitanos. Y se ha insistido en la conveniencia de que sean consistentes y robustos. Pero es también sumamente importante que ello no diluya los mecanismos de responsabilidad; eso es, de identificación de quien toma la decisión y de quien ejerce control de actuaciones. Asegurar estos mecanismos no es sólo una condición democrática, relacionada con las vías de integración de los órganos de gobierno metropolitano, o una exigencia de ética pública, sino que constituye un requisito para la propia consolidación de las instituciones metropolitanos. La cuestión es especialmente delicada cuando el sistema de financiación es casi en exclusiva de carácter derivado y, por tanto, prácticamente ha desaparecido la vieja correlación entre tributación y representación.

En torno a la hacienda metropolitana se plantean numerosos temas. Dejemos apuntados ahora dos. Por un lado, la problemática sobre la equidad o desigualdad territorial en la distribución de los recursos –y sus efectos compensatorios– que afecta a la propia base y razón de existencia de la organización metropolitana. Por otro, es necesario recordar el importante papel de las aportaciones (y las condiciones que las acompañan) financieras para disponer y robustecer las interrelaciones entre poderes públicos –y también su función reductora del ámbito propio de las competencias.

3. Las opciones organizativas y competencias metropolitanas

1. Examinaremos ahora las características institucionales de algunas grandes conurbaciones. En este sentido, habrá que centrar la atención, en primer lugar, en la

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

naturaleza de la opción realizada en orden a la organización metropolitana para pasar luego a analizar las formas de estructuración interna y su régimen jurídico, y acabar haciendo referencia a las relaciones con otros poderes públicos que actúan en el ámbito metropolitano, singularmente a las establecidas o previstas con las entidades locales.

Una primera alternativa se concreta en la configuración del área metropolitana como una nueva colectividad local, distinta de los municipios, pero asumiendo las principales notas características de estas administraciones, incluido un régimen de cierta autonomía administrativa. Se trata en algunos casos de instituciones exponentes de intereses generales del territorio, aunque tengan una enumeración tasada de competencias, condición que se exterioriza a través de políticas de desarrollo y promoción y un cierto poder de gasto para incentivar libremente actividades.

Responden a esta caracterización las organizaciones existentes en Barcelona, Londres, Montreal y París, si bien en cada caso se dan considerables connotaciones específicas. Por lo que se refiere a París, la caracterización del Consejo Regional de Île-de-France como colectividad local es expresa y clara, aunque confluyan la dimensión regional y la metropolitana, ya que en el ordenamiento francés las regiones están definidas como entidades locales. (El caso de París es particular, ya que en las otras aglomeraciones urbanas francesas no se ha atribuido a la región la condición de administración metropolitana sino que este cometido ha sido asumido por las comunidades urbanas constituidas a partir de los municipios.) El Consejo Metropolitano de Montreal se sitúa, también, en el sistema de las entidades locales, sin otra connotación que la metropolitana. Aunque convive en el área con otras dos entidades (Agencia de Transporte y Montreal Internacional, particularmente importante la primera) con funciones específicas, puede decirse que esta administración metropolitana es también exponente de los intereses generales del territorio. En el caso de Barcelona existen dos administraciones metropolitanas –las Entidades de Transporte y de Medio Ambiente– con funciones específicas y una, de carácter voluntario, constituida por agrupación de municipios. Todas actúan en un ámbito territorial restringido y todas ostentan la condición de entidad local intermunicipal. Es evidente que las administraciones a cargo de servicios específicos no son exponentes de los intereses generales del territorio. (La ausencia de competencias de ordenación del territorio puede confirmar este análisis.) El caso de Londres es particular como, en general, lo es la ordenación de las instituciones públicas británicas. La GLA es una organización estatutaria y sus poderes derivan precisamente de la norma que la crea. Ahora bien, al ostentar responsabilidades en el campo de la ordenación del territorio y de las estrategias de desarrollo económico, aunque sea muy limitado su poder libre de gasto, permite afirmar su condición, aunque sea en términos aproximativos, de responsable de los intereses públicos de su ámbito territorial.

Frente a la caracterización como entidad local de las áreas metropolitanas anteriores, en el lado opuesto aparece la ordenación del área metropolitana de Río de Janeiro. Corresponde al Estado de Río de Janeiro, eso es, a la entidad federativa, con la misma denominación, la administración del área. Aunque todavía no se haya

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

constituido, está prevista la existencia de un órgano estatal –el Consejo Deliberativo–, con representación de los municipios, para que contribuya a la gobernación del territorio metropolitano, pero las decisiones más importantes quedan siempre en manos de las autoridades estatales.

En el caso del área metropolitana de México no existen auténticos organismos de gobierno, sino un conjunto de órganos mixtos del Distrito Federal y el Estado de México, con escasa o nula representación de los municipios, con finalidades muy específicas y limitadas. De hecho, son plataformas de encuentro entre las dos entidades federativas para las tareas de coordinación de las actuaciones que una y otra llevan a cabo y quizás de las que desempeñan los municipios. Estas comisiones podrían caracterizarse como consorcios interadministrativos que, en todo caso, asumen tareas muy restringidas y cada una en un ámbito específico si bien la CECM (Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana) presenta un alcance más general. Más desarticulado aparece el panorama en el área de Buenos Aires. Existen algunos organismos con funciones específicas, con ámbito territorial de acción diferente, de composición variada, normalmente con la presencia de las dos entidades federativas –Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires–, y también en ocasiones de la federación y de algunos municipios. Parece que responden a las características propias de los consorcios administrativos. Cabe anotar además que no existe ningún organismo de coordinación general, aunque ésta se sitúe en los grandes horizontes. Con toda seguridad puede decirse que en los casos de México y Buenos Aires se está lejos de una vertebración mínimamente adecuada a las necesidades de la gobernación metropolitana de estas áreas que se encuentran entre las más complejas, en todos los aspectos, también por su planta institucional. En cierto sentido, puede decirse que la organización de la región-capital de Seúl refleja un modelo similar con la asociación de gobiernos metropolitanos con simples tareas de coordinación.

Un segundo aspecto a abordar es la estructuración interna de las entidades de gobierno de las grandes aglomeraciones. (Advertimos que se ha de prescindir de las organizaciones menos consistentes.) El primer punto a considerar es la forma de integración de los órganos de gobierno. A este respecto son significativas las alternativas entre elección y designación; y entre elección directa e indirecta. Es evidente que según sea la alternativa seguida va ser distinto el grado de legitimación –y de legitimación democrática– de la administración metropolitana. Particularmente importante es la diferencia en las organizaciones que responden al patrón de colectividad local entre la elección directa de la asamblea o consejo por los ciudadanos, o la designación de sus miembros de forma indirecta en la que caben varias posibilidades según que el protagonismo se conceda a los municipios o las fuerzas o grupos políticos o electorales. En los supuestos de París y Londres las asambleas o consejos son de elección directa; en los de Barcelona y Montreal es indirecta a partir de los municipios, si bien en el primer caso el canal municipal sirve de hecho para expresar la representación ponderada de las fuerzas políticas.

Otra cuestión a examinar atañe a la articulación interna entre los principales órganos de cada administración. A este respecto destaca la significación de una

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

elección directa y separada del órgano ejecutivo o presidencia, que es el caso de Londres. En los otros supuestos aludidos –Barcelona, Montreal y París– los órganos ejecutivos son elegidos por los correspondientes consejos y asambleas. No hace falta detenerse en señalar las consecuencias de una y otra modalidad tanto para la implementación de la política metropolitana como para la eficacia de la acción de gobierno.

Un dato que aparece con carácter general es la existencia de organismos, de muy diversa condición, que, con relación exclusiva o no con la administración metropolitana, tienen a su cargo la prestación de servicios y la realización de actividades. El panorama es ciertamente variado y complejo. Podría distinguirse entre aquellos que dependen sólo de la organización metropolitana y aquellos que dependen conjuntamente de varias administraciones públicas –Estado central, municipios, entidades federativas–, supuesto en que hay que ponderar la posible existencia de posiciones de dominio, que puede establecerse por variados procedimientos. Incluso puede ostentarse una posición de dirección y mando sin que la agencia u organismo dependa formalmente de la institución que la ostenta. También puede tomarse en consideración el tipo de actividad desarrollada y su carácter imperativo o no. Obviamente, asimismo podría distinguirse según se trate de personificaciones públicas o privadas, aunque su valor es relativo en algunos sistemas. En todo caso, debe destacarse la significación de estas agencias.

Otro tema es el de las relaciones administrativas entre la organización metropolitana y las otras administraciones públicas y, en particular, los municipios. Es siempre una cuestión delicada particularmente en la proyección en el mundo local. También aquí hay que huir de pronunciamientos globales porque la situación es más o menos diversa de una a otra aglomeración, entre otros motivos por el arraigo, la posición y la fuerza –o la decadencia– de las entidades locales. Así, por ejemplo, si comparamos las áreas de Londres y París comprobamos que la situación es bastante distinta en muchos aspectos: planta institucional; política o legislación local; definición del papel del área metropolitana. Por otro lado, mientras en París se da una articulación submetropolitana de los municipios a través de asociaciones voluntarias para prestar determinados servicios, por la dimensión territorial y su configuración institucional, la situación es distinta en Londres, como lo es respecto de una y otra la de las otras grandes conurbaciones.

De ahí que posiblemente sólo quepa enunciar algunos criterios ordenadores de estas relaciones cuya presencia en los diversos casos tendrá diferente dosificación. El principio de coordinación debe presidir este conjunto de relaciones, si bien, como es sabido, su configuración puede ser muy diversa. Como asimismo son variadas las figuras e instrumentos en que puede concretarse. En algunos casos, la coordinación adoptará una versión de mera colaboración, mientras en otros incorporará elementos de dirección o de resultado que deberán ser tenidos en cuenta o asumidos. En ocasiones, la dimensión financiera que puede acompañarla ayudará a que alcance una mayor operatividad. La utilización de fórmulas contractuales o de "partenariat" puede ser otra manifestación de esta interrelación con bajos valores imperativos.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

Ahora bien, habría que advertir que este planeamiento no debe diluir competencias propias metropolitanas que conllevan la imposición de determinaciones, como sucede en el ámbito de la ordenación del territorio. Ni obviamente pueden debilitar atribuciones específicas en determinados sectores que permiten la adopción de medidas que pueden llegar a ser coercitivas. Si es verdad que en los campos en que no ostentan competencias concretas y expresas la coordinación y la colaboración constituyen las pautas de relación, en aquellos que, en cambio, existen apoderamientos específicos las potestades públicas no deberían ser objeto de renuncia.

2. Una cuestión central en el estudio de las organizaciones metropolitanas es la relativa a las tareas que tienen encomendadas. Hay que preguntarse acerca de las competencias que tienen atribuidas. Y esta pregunta alude a varios aspectos: *a*) en qué campos o ámbitos pueden actuar; *b*) con qué poderes o facultades, y *c*) cómo ejercen sus atribuciones, eso es, a través de un propio aparato administrativo, o bien creando o dirigiendo un organismo público de su dependencia, o participando en uno de carácter mixto con otras administraciones, o, en fin, encargando a los privados el desarrollo de la actividad, o supervisando la actividad de éstos cuando se trata de un sector dejado en manos de la iniciativa privada. Sólo con la respuesta a estos diversos interrogantes puede perfilarse el papel institucional de una organización de gobierno, sin olvidar, no obstante, que para ello habrá que tener en cuenta también, y muy significativamente, la dimensión financiera, ya que en el supuesto de las competencias que se concretan en prestaciones o en la erogación de servicios los recursos económicos constituyen un aspecto esencial.

¿Qué tipo de actividad desarrollan las organizaciones metropolitanas? Puede decirse que todas las instituciones de gobierno o administración metropolitanos asumen la función de coordinación o de configuración de marcos de coherencia en el que puedan encuadrarse las acciones de entidades y organismos, muy principalmente las colectividades locales y, en concreto, los municipios, que tienen relevancia para el funcionamiento global del área. En algunos casos, las administraciones metropolitanas tienen en este cometido su señal de identificación, de manera que sólo puntualmente desarrollan actividades de gestión. Éste es el caso de París y también de Montreal. O cuando la mera coordinación es casi la única dimensión metropolitana, como es el caso de México o Seúl.

En otros supuestos, las instituciones metropolitanas tienen atribuidas normalmente funciones de gestión, aunque la tarea de coordinación en un sentido amplio también les corresponde. La misma intervención en la formulación de instrumentos de ordenación del territorio, que examinamos en epígrafe separado, confirma este papel coordinador porque precisamente los esquemas o planes de ordenación del territorio suponen en un alto porcentaje el establecimiento de coordenadas generales para la acción de sujetos públicos y privados. Puede decirse, pues, que la coordinación es un elemento definidor de la posición de los gobiernos metropolitanos.

En ocasiones, las organizaciones metropolitanas desarrollan su actividad de forma directa, a través de su propio aparato administrativo. Ésta es la forma normal

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

de ejercer las tareas de coordinación. En cambio, cuando se trata de la prestación de servicios y también en la supervisión de actividades privadas, no es infrecuente que se acuda a formas de gestión indirecta; más frecuentemente en el primer supuesto. Este planteamiento se concreta en la constitución de organismos o agencias públicas, o en su asunción cuando ya existían y pasan a depender de instituciones metropolitanas. Las características que pueden presentar son diversas, utilizándose personificaciones públicas o privadas. Un dato a retener es la idoneidad de estas figuras para la integración de varias administraciones o instituciones, lo que da lugar a formas de gestión mixta. Naturalmente, las combinaciones que pueden producirse son variadas. Desde supuestos en que la organización metropolitana retiene el principal protagonismo a otros en que su posición puede ser totalmente secundaria. Como es conocido, y en algunos campos es bastante habitual, la prestación de servicios puede encargarse a empresas privadas. En lo que atañe a la supervisión o control de actividades privadas era tradicional el monopolio público en la realización de la actividad. Actualmente, junto con la continuidad de la acción del propio aparato administrativo aparece la colaboración privada en la realización de tareas de control, forma que ha adquirido relieve en los ámbitos de seguridad industrial y medio ambiente, tarea ésta última que, con progresiva frecuencia, aparece en la relación de competencias de carácter metropolitano.

También, debe recordarse que no siempre en el ejercicio de sus atribuciones las administraciones inician y culminan con la correspondiente decisión final un procedimiento de actuación. Es frecuente que el papel institucional se limite a la intervención en el proceso de formación de decisiones de otra instancia. Asimismo, es normal que en el curso de elaboración de una decisión se prevea la intervención de otros organismos o niveles de gobierno con diversos alcances. En el caso de las organizaciones metropolitanas, por sus mismas características, y por su posición en el conjunto de agentes públicos, esta participación en procedimientos a cargo de otras instituciones puede ser más habitual.

La ordenación concreta de las competencias de las áreas metropolitanas consideradas a partir de los ámbitos materiales que tienen atribuidos se concreta en algunas líneas precisas. Por su específica significación dejamos para un epígrafe separado la competencia en materia de ordenación del territorio.

Posiblemente, después de la competencia que se acaba de mencionar sea el transporte y la movilidad el ámbito de acción metropolitana por excelencia. Puede decirse que en todas las áreas, cuando menos como proyecto en curso de implementación, las correspondientes organizaciones, con variadas formulaciones, han asumido competencia sobre la actividad de transporte público. En algún caso (Londres) quizás constituya la competencia más destacada. De hecho la GLA ha asumido el control del transporte mediante la asunción de la dirección de la correspondiente agencia, TfL. También ha asumido atribuciones respecto del ferrocarril metropolitano, si bien existen diversas interferencias al respecto. También el Consejo Regional de Île-de-France detenta el control del funcionamiento del servicio de transporte público a través de un organismo, STIF, que le permite supervisar a los operadores, definir las condiciones de explotación y la política tarifaría.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

Asimismo, aprueba contratos de gestión y proyectos de infraestructura. En el caso de Barcelona la situación es más compleja ya que, por un lado, existe una entidad metropolitana de ámbito territorial de acción reducido, que presta el servicio de transporte público a través de dos empresas públicas y controla las actividades de transporte (incluidos taxis) en el mismo ámbito; y, por otro, un consorcio entre el gobierno regional, la mencionada entidad metropolitana y los municipios exteriores al ámbito de acción de esta última –en el consorcio también interviene el Estado central– que ostenta funciones de planificación y coordinación y de financiación de transporte público. Una ley de 1998 crea ECOTAM en el área metropolitana de Buenos Aires para la planificación y coordinación del transporte urbano e interurbano. En el organismo participan la Federación, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios del área. En México, desde 1994, existe la COMETRAVI con funciones de simple coordinación entre administraciones –Estado de México y Distrito Federal– en materia de transporte y vialidad, habiéndose adoptado un programa al respecto. Una ley de 1997 considera de interés metropolitano el transporte en el Estado de Río de Janeiro, pero no ha habido actuaciones significativas al respecto. Por lo que refiere a Montreal, la situación actual viene configurada por la existencia de una Agencia Metropolitana del Transporte dependiente del gobierno provincial de Québec y al margen por tanto del Consejo Metropolitano de Montreal, aunque se ha reivindicado su traspaso. De todas formas, al Consejo le corresponde aprobar la planificación del transporte del área, conjuntamente con el ministro provincial.

Un segundo sector en que es normal la presencia de las organizaciones metropolitanas es el del desarrollo económico y social, e incluso puede afirmarse que este campo de actividad puede ir asumiendo un mayor protagonismo en el actual contexto global. Desde un punto de vista estructural, es menos significativo que el del transporte, ya que se trata esencialmente de actividades de fomento o incentivación que, por sus características, están al alcance de todas las instituciones siempre que existan recursos para aplicar. En el caso de Londres y París se han creado agencias de desarrollo. En Montreal, junto con la posible actividad del Consejo Metropolitano en orden a la promoción del área metropolitana, existe un organismo específico, no dependiente del Consejo, Montreal Internacional, que actúa en este campo. Por lo que respecta al área de Río de Janeiro, la ya citada ley de 1997 declaró de interés metropolitano la planificación del desarrollo económico-social y se ha previsto un plan de desarrollo integrado. En Barcelona la asociación de municipios del área metropolitana también realiza actividades puntuales en este sector.

Un campo que puede ser crecientemente significativo es el del medio ambiente, y en su marco, la acción en materia de residuos. En el caso de Barcelona, una entidad metropolitana ha asumido la gestión y eliminación de residuos, y asimismo realiza tareas de control de la contaminación atmosférica. Por lo que se refiere al área de París, en materia de residuos el Consejo Regional se limita a actividades de planificación y coordinación. También lleva a cabo tareas de control de la contaminación del aire a través de Airparif –constituido por la Administración estatal, el Consejo Regional y los municipios–, si bien las decisiones operativas correspon-

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

den a las autoridades estatales. En el área metropolitana de Montreal corresponden al Consejo las tareas de planificación en materia de residuos, ejerciendo también la competencia, por delegación del gobierno provincial, de control de la contaminación atmosférica. En el área de Buenos Aires se ha constituido un organismo, CEAMSE, participado por el gobierno provincial de Buenos Aires y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para actuar en materia de residuos y de contaminación. Para el área metropolitana de México existe la correspondiente Comisión, CAM, constituida en 1996, en materia de medio ambiente, debatiéndose actualmente la creación de una comisión metropolitana de residuos.

Por lo que se refiere al abastecimiento de agua y evacuación de aguas residuales, son pocas las áreas metropolitanas con competencias significativas, ya que el primero aparece con frecuencia atribuido a agencias de cuenca hidrográfica y la segunda materia queda en manos de los municipios y sus asociaciones. Quizás el supuesto más significativo sea el del área de Barcelona, donde existe una entidad local de ámbito metropolitano que interviene en algunas fases de ambos aspectos. En el caso de Montreal, el Consejo Metropolitano, por delegación del gobierno provincial, ejerce competencias sobre contaminación de las aguas. En el área de Buenos Aires existe una entidad, ETOSS, que es un consorcio entre la federación y la provincia de Buenos Aires que actúa en materia de evacuación de aguas residuales, si bien su ámbito territorial de acción afecta sólo a algunos municipios. En el caso del área de Río de Janeiro, hay que tener en cuenta que la entidad federativa que actualmente asume las responsabilidades metropolitanas tiene competencia en las distintas fases del ciclo del agua. Finalmente, por lo que se refiere al área metropolitana de la Ciudad de México, se constituyó, con funciones coordinadoras entre entidades federativas, la CADAM en 1994 para el ámbito del agua y drenaje, siendo siempre vivo el conflicto entre dichas entidades en lo que atañe al abastecimiento y evacuación del agua en el área. Añadamos que las instituciones metropolitanas de Londres y París no ejercen funciones en estos campos.

De manera más puntual aparece la atribución de otras competencias a instituciones metropolitanas. Así, el Consejo Regional de Île-de-France ejerce competencias de gestión directa en materia de centros de enseñanza secundaria y en relación con la formación profesional. La GLA tiene facultades respecto a determinados cuerpos de policía y en materia de bomberos. El Consejo Metropolitano de Montreal participa en un fondo tripartito con recursos para proyectos de renovación urbana y en la financiación de vivienda social. Algunas áreas –París, Buenos Aires, Barcelona– intervienen en la materia de espacios libres o parques naturales. En todo caso, las intervenciones en estos ámbitos responden más a opciones concretas de cada territorio (Barcelona), o a la confluencia entre la condición metropolitana y la regional (París), y no puede decirse que sean señales identificadoras del fenómeno metropolitano.

Este breve recorrido por los hitos más significativos de la ordenación de las competencias de las áreas metropolitanas permite extraer algunas conclusiones. Al margen de las funciones en materia de ordenación del territorio, que a continuación estudiaremos, pero cuyo protagonismo ya avanzamos, puede afirmarse que la

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

intervención en materia de transportes públicos ocupa un puesto relevante y generalizado en las tareas de las áreas metropolitanas, recordando también su impacto en el espacio físico. También aparecen como un cometido normal las actuaciones en orden al desarrollo económico y las estrategias de implantación de actividades. Cuestiones, por lo demás, no ajenas a la sistematización del territorio. Un tercer eje de la actividad de las organizaciones metropolitanas puede vertebrarse –aún quizás débilmente, pero con creciente futuro– en torno al medio ambiente y sus diversas manifestaciones (o formas de intervenir en él y en sus distintos elementos).

3. Si un ámbito está intrínsecamente relacionado con la misma consideración del fenómeno metropolitano y con el propio establecimiento de estructuras administrativas o de gobierno *ad hoc,* es el relativo a la ordenación del espacio físico y de sus utilizaciones. Algunas corrientes urbanísticas de principios del segundo tercio del siglo XX –*regional planning*– pueden estimarse como precedentes de esta óptica. Por otro lado, en muchos casos, es precisamente el agotamiento del territorio político de la ciudad central o motora, así como la falta de idoneidad de las divisiones administrativas instrumentadas en un momento de mayor peso del mundo rural para intentar racionalizar o encauzar la progresiva formación de aglomeraciones urbanas, lo que da pie a la adopción de medidas, de variada factura, que tienen como objetivo común abrir el camino para formular un cuadro o marco más extenso, a los únicos efectos de disponer de coordenadas de ordenación territorial que puedan asegurar una coherencia entre las diversas planificaciones urbanísticas y entre éstas y las implantaciones de carácter puntual o sectorial, de las que las infraestructuras son el ejemplo más ilustrativo. Ahora bien, sería equivocado convertir esta cuestión en un tema meramente técnico, ya que nadie ignora nunca la fuerte carga política –y no sólo de política local– y también el contenido económico de las decisiones que pueden adoptarse al respecto.

En ocasiones, la ordenación del territorio ha aparecido también relacionada con la implantación de espacios administrativos más amplios (regiones) –así, la política de "amenagement" del territorio francesa y los intentos de introducir las regiones de los años sesenta y setenta del siglo pasado–, pero ello no desmiente la conexión que asimismo tiene con la vertebración institucional del fenómeno metropolitano. A veces incluso se da la confluencia entre una y otra óptica, como pone de relieve, precisamente en París, el otorgamiento a la región Îlle-de-France del papel de área metropolitana.

Este aparejamiento entre fenómeno metropolitano y ordenación del territorio se ha dado en cada caso de manera distinta y con diferente intensidad; y también con variada plasmación en la realidad. Obviamente, ello no puede extrañar cuando, como ya se ha destacado, la heterogeneidad es un dato permanente de la realidad que nos ocupa. A título meramente ejemplificativo se considera a continuación la crónica que a este respecto ofrece el caso de Barcelona. En los años treinta del siglo pasado, durante la Segunda República, el gobierno autónomo catalán encargó la redacción de un plan regional de utilización del territorio, concretándose un proyecto que se acogía a las últimas tendencias urbanísticas de aquel momento. La

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

Guerra Civil frustró, como tantas, esta iniciativa, que hacía una consideración expresa de la condición de Barcelona como gran ciudad y su expansión en el entorno, así como de la necesidad de un crecimiento equilibrado en el más amplio territorio de la región. Hemos de esperar a 1953 para encontrar alguna decisión sobre la ordenación urbanística de la ciudad de Barcelona, cuyo territorio no llega a los 100 km^2. En este año, el Estado central adoptó dos medidas: aprobó un plan de ordenación urbanística que abarcaba casi 600 km^2 y estableció un órgano especializado de la propia administración estatal para este territorio constituido por veintisiete municipios. Por tanto, la aparición de las primeras estructuras administrativas para una configuración reducida del área metropolitana de Barcelona se producía de la mano, y en razón exclusiva, de un plan de ordenación del territorio en su conjunto. En esta organización –Comisión Comarcal de Urbanismo de Barcelona– existían representantes municipales, pero la dirección estaba en manos de la Administración estatal. Pocos años después, en 1960, y como derivación de una ley que establecía un régimen especial para el municipio de Barcelona, se modificó la organización interna de la Comisión y sus cometidos. Así, se le añadieron competencias en el campo de los servicios públicos y se potenció la presencia local concediendo el principal protagonismo efectivo al alcalde de Barcelona. El territorio no varió. En los años siguientes el debate sobre la estrechez del mismo y la necesidad de una ordenación territorial de horizontes espaciales más amplios fue intenso e incluso en algún momento llegaron a tener una inicial consideración administrativa propuestas de esquemas territoriales que abarcaban territorios mucho más amplios. Pero esta línea de actuación no culminó. Y de nuevo, en relación con el mismo territorio de 1953, aparecieron aparejadas medidas de reorganización institucional del área metropolitana y la formulación del planeamiento urbanístico. En 1974 se suprime la Comisión creada en 1953 y se sustituye por una entidad local intermunicipal con competencias en los ámbitos urbanísticos y de servicios, la Corporación Metropolitana de Barcelona. Simultáneamente se formula y aprueba un nuevo plan de ordenación urbana de este territorio, llamado Plan General Metropolitano de Barcelona, territorio que continúa siendo el considerado en 1953. Así pues, continúa la estrecha relación entre ordenación del territorio y organización metropolitana, adjetivo este que aparece oficialmente por primera vez, con tanta reiteración como insuficiente era el espacio considerado ya que la misma aglomeración –y no hace falta decirlo, su influencia inmediata– lo rebasaba.

Con la exposición de estos datos queda de manifiesto la estrecha relación entre el fenómeno metropolitano y el establecimiento de organizaciones para su gobierno y administración y la acción de ordenación del espacio. Aunque los datos concretos sean distintos, crónicas parecidas podrían hacerse en otras grandes aglomeraciones. De ahí que sea normal que, al examinar las competencias de las instituciones de gobierno metropolitano aparezcan, obviamente con variadas soluciones, responsabilidades en el ámbito de la ordenación del territorio; como también no puede sorprender que sea en las áreas metropolitanas menos vertebradas donde se note la ausencia de estas atribuciones.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

Si hacemos un breve repaso constatamos que las instituciones con funciones metropolitanas normalmente formulan esquemas de ordenación territorial. Así, en la región de Îlle-de-France se formula un esquema territorial, con participación municipal y estatal, cuya aprobación definitiva corresponde a la Administración estatal. Su contenido debe ser respetado por los municipios en la adopción de sus planteamientos urbanísticos, de manera que en caso de infracción las autoridades regional-metropolitanas puedan acudir a los tribunales para restablecer su necesaria coherencia con la ordenación territorial metropolitana. En el caso de Montreal corresponde al Consejo Metropolitano establecer un esquema de ordenación del territorio metropolitano con las grandes opciones de utilización del mismo. Su incidencia se considera relativa en razón de la formulación municipal autónoma de las ocupaciones residenciales. A la GLA le corresponde aprobar la estrategia de desarrollo territorial de su área con determinaciones sobre las grandes implantaciones, incluidas las grandes construcciones. En el supuesto de Río de Janeiro está previsto un plan director metropolitano, que debe elaborar el Consejo deliberativo y aprobar la legislatura estatal, plan que se ampara también en la ley de 1997, que considera de interés metropolitano la disciplina del uso del suelo. Ahora bien, de la misma manera que, como ya sabemos, el Consejo deliberativo todavía no se ha constituido, tampoco ha sido adoptado el Plan. Por lo que refiere a Barcelona, a partir de la ley autonómica de política territorial de 1983 se atribuye al Gobierno regional la aprobación de un plan de ordenación territorial para un ámbito más amplio –3.200 km^2– que corresponde con el que se estima técnicamente como relacionado más directamente con el fenómeno metropolitano. Veinte años después aún no se ha aprobado el Plan, cuyos trabajos de redacción se iniciaron hace muchos años.

En Buenos Aires y México falta un esquema de ordenación del territorio metropolitano, como faltan estructuras institucionales para estos cometidos. En el segundo caso se aprobó por acuerdo de las dos entidades federativas implicadas –Distrito Federal y Estado de México– un programa de ordenación de la zona metropolitana del Valle de México que ha tenido poca repercusión. En el supuesto de Buenos Aires no se ha ido más allá de la existencia de un foro intermunicipal de discusión que ha emanado simples recomendaciones técnicas.

El breve examen de las posiciones respecto a la ordenación territorial en las diversas áreas metropolitanas confirma la estrecha relación entre la ordenación del territorio y las organizaciones territoriales. Es, o debería ser, la primera tarea de una institución de las grandes conurbaciones en tanto incide en aquello que puede considerarse el mismo núcleo del fenómeno metropolitano: la distribución del espacio para acoger y encauzar las dinámicas propias de las grandes aglomeraciones actuales. En relación con esta competencia de las organizaciones metropolitanas, cabría apuntar otros extremos. En primer lugar, parece general que la ordenación territorial metropolitana debe concretarse sólo en determinaciones sobre grandes opciones e implantaciones de usos, creando un marco de coherencia o coordinación en el que puedan desarrollarse las planificaciones urbanísticas, en sentido estricto, a cargo de municipios o de sus agrupaciones. En la formulación de

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

los esquemas de ordenación del territorio metropolitano es conveniente adoptar procedimientos participativos, no sólo de la sociedad civil sino también de las distintas administraciones y organismos, particularmente aquellos cuya actividad pueda repercutir inmediatamente en el espacio físico. Frecuentemente, la aprobación de los esquemas se atribuye al nivel de gobierno superior a las instituciones metropolitanas, bien sea el Estado central en países unitarios o la entidad federativa –o regional– en los estados federales o descentralizados. Una última cuestión, por lo demás de importancia cierta, se refiere a la virtualidad de los esquemas de ordenación territorial metropolitana. En más de un caso se ha aludido a su poca operatividad o incidencia. Que ello no sea así depende de una adecuada reglamentación jurídica que encadena estos esquemas con el planeamiento y la acción urbanística local y relacione esta visión global del territorio con las acciones sectoriales, en particular las infraestructuras, disponiendo mecanismos de relación entre todos los organismos responsables, por un lado, y la adscripción de recursos o de conexión de la asignación de éstos a la observancia y realización de las previsiones de esquema, por otro.

4. Lógicamente, la regulación y, sobre todo, el alcance de los recursos financieros de una institución, y, por lo tanto, de los organismos de administración y gobierno de las grandes aglomeraciones, depende de las tareas que tengan atribuidas. Y, por lo mismo, en cada contexto concreto habrá de plantearse la cuestión tradicional de la suficiencia de los recursos. En este punto, habría de considerar con cuidado si la evolución de los costes del ejercicio de las competencias atribuidas permite establecer un paralelismo con la evolución general del gasto público, o bien se trata de sectores que, por diversas razones –demanda de servicios, entre ellas–, presentan unos perfiles específicos, normalmente de carácter creciente. Una segunda cuestión general que concita un interés creciente es el tema de la responsabilidad. Según como se ordene la hacienda de las instituciones de gobierno metropolitano pueden quedar oscurecidas las interrelaciones entre contribuyente y prestador de servicios públicos –en su significación más amplia– que constituyen el fundamento de la responsabilidad en una sociedad democrática. El problema puede agudizarse si además los órganos de gobierno de estos organismos no son expresión directa de los ciudadanos sino que se integran según mecanismos de elección indirecta, o son meras dependencias funcionales de otras administraciones o niveles de gobierno.

Indicadas estas cuestiones, un examen de la hacienda metropolitana debe plantearse en torno al carácter derivado o no de la misma y el condicionamiento exterior o no –y en qué dimensión– del gasto de los organismos metropolitanos.

4. La regulación de las áreas metropolitanas

En el marco del título II del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña, relativo a las instituciones y en el seno del capítulo VI, sobre el gobierno local, la sección cuarta, con la denominación de "la comarca y los demás entes locales supramunicipales" incluye dos artículos. El artículo 92 regula la comarca. El artículo 93, que cierra el capí-

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

tulo, se refiere a "los demás entes locales supramunicipales". Su texto, como ya dijimos, es breve: "Los demás entes locales supramunicipales se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios y en el reconocimiento de las áreas metropolitanas. La creación, modificación y supresión, así como el establecimiento del régimen jurídico de estos entes se regulan por una ley del Parlamento."

Notas destacadas de esta previsión estatutaria son: *a*) reserva de ley para la regulación de las áreas metropolitanas, que alcanza tanto a los procedimientos relativos a su generación como a su régimen jurídico; *b*) existencia del hecho o realidad metropolitana, y *c*) opción por la dimensión local supramunicipal como fórmula de institución.

En relación con la reserva de ley no parece que necesariamente alcance a la decisión de creación o alteración de áreas metropolitanas concretas, sino que se circunscribe a la previsión de condiciones y trámites a seguir para el establecimiento de estas entidades, y, en su caso, para variarlas o suprimirlas. Por lo demás, la reserva abarca la ordenación de los aspectos esenciales, debiendo la ley autonómica dejar espacio para un desarrollo posterior y lógicamente, en cuanto se proyecte en este ámbito, respetar los requerimientos del principio de autoorganización de las entidades locales.

La referencia a las áreas metropolitanas no aclara mucho. Constituye, de hecho, una remisión a conceptos no jurídicos, de variada concreción. Como hemos indicado, son diversos los patrones que vienen utilizándose para identificar y delimitar el fenómeno metropolitano. En todo caso, cabe destacar que la referencia estatutaria es genérica, sin alusión expresa a un área, y en concreto a la de Barcelona. Se abre, por tanto, la posibilidad de reconocer en el territorio de Cataluña varias áreas metropolitanas, o al menos más de una (Tarragona).

Existe, en cambio, en el nuevo Estatuto una clara opción por la caracterización local del área metropolitana frente a otras opciones burocráticas o mixtas o consorciadas. Ahora bien, no debe deducirse que cualquier expresión de poder o administración de un área metropolitana debe reunir estas características. O, dicho con otras palabras, que sólo las entidades locales metropolitanas pueden ejercer funciones relativas a las áreas metropolitanas. Más bien cabe pensar que lo que realmente quiere el artículo 93 es la previsión de una institución que sea exponente de los intereses públicos metropolitanos de referencia –de ahí el reconocimiento del área metropolitana–, la cual, no obstante, no ostentará el monopolio de las funciones públicas de carácter metropolitano. Los precedentes y las experiencias de otros países confirman la existencia de una verdadera regla general sobre multiplicidad de entes y estructuras de gestión, sin que ello sea obstáculo para la previsión de una institución que sea referente del área metropolitana. Incluso esta multiplicidad de instancias se adapta más fácilmente a la necesidad de encajar territorios y poblaciones con diversa "intensidad" metropolitana, o la preexistencia de plantas administrativas complejas.

En esta primera aproximación a la regulación estatutaria del fenómeno metropolitano debe señalarse el silencio sobre la vertiente financiera, cuya importancia hemos destacado en reiteradas ocasiones.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

Como reiteradamente hemos indicado, junto con la institución que desempeñe el papel de exponente central o principal del área metropolitana pueden existir –de hecho, existen ya, y además es una realidad generalizada en todas las áreas metropolitanas– otros organismos de prestación de servicios u otras entidades locales que ejerzan funciones metropolitanas.

Así, actualmente, existe la Autoridad del Transporte Metropolitano, integrada por la Generalitat y entidades locales, si bien a su órgano de gobierno asiste además un representante de la Administración estatal, en razón de que una parte primordial de la financiación del transporte público colectivo procede –por la dimensión inmensa que siempre tiene la financiación de este tipo de servicios– directamente del Estado.

Pero, al margen de organismos específicos, deben tomarse en consideración el papel metropolitano que pueden jugar algunas entidades de la planta territorial prevista en el Estatuto, y, en concreto, las veguerías, que para decirlo expresivamente, en una primera presentación, se las quiere como sustituto de las provincias. Y ello en el marco del difícil artículo 141 de la Constitución, precepto que no aparecía en el anteproyecto de Constitución, y se incorporó en una fase bastante avanzada de su redacción.

En la Constitución (artículos 68, 69 y 141) la provincia aparece como entidad local, como demarcación de los servicios del Estado y como circunscripción electoral. Esta convivencia de estas distintas naturalezas hace que haya sido difícil, a lo largo de estos veinticinco años y lo haya sido en el proceso de elaboración del Estatuto, y lo va a ser en un futuro, una regulación que pretenda establecer singularidades.

La provincia, como acabamos de recordar, es una entidad local; si la provincia fuera sólo una entidad local, lo demás sería relativamente sencillo, porque lo que el Estatuto presenta con la introducción de las veguerías es, de hecho, una sustitución de la provincia como entidad local. Los estudios realizados paralelamente a la redacción del Estatuto –de hecho, reforma territorial y reforma estatutaria van de la mano– contemplan la creación de hasta siete veguerías, con lo que la sustitución va acompañada de multiplicación. La veguería se configura como entidad local, decisión que no plantea, en principio, especiales problemas. ¿Por qué? Simplemente, se multiplicaría el número de las entidades locales.

La provincia como demarcación de los servicios del Estado no ha sido el patrón necesario de organización administrativa estatal. El Estado ha mantenido siempre servicios estatales organizados según plantas territoriales distintas. Piénsese en defensa, o en seguridad. El Estado ha organizado sus servicios preferentemente por la provincia, pero en ocasiones con dimensión superior y en ocasiones con dimensión inferior. El Ministerio de Agricultura mantenía unos servicios agrarios de dimensión de partido judicial o comarcal. Por tanto, la condición de la provincia como demarcación periférica de la Administración estatal no aporta dificultades significativas al debate.

La tercera condición de la provincia es la de ser circunscripción electoral para las elecciones generales. Es una cuestión de gran trascendencia política. Como a cada provincia se le reconocen cuatro senadores en el texto de la Constitución, si se

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

varía el número de provincias, se multiplican los escaños del Senado. Y en el caso de las elecciones al Congreso de los Diputados la variación de las circunscripciones electorales puede alterar considerablemente los resultados electorales, ya que el sistema electoral español contiene un premio extraordinario a favor del territorio y en contra de la población. Por lo tanto, en el momento en que se crean nuevas provincias se genera un aumento de escaños a elegir en Cataluña, pero además se altera de forma muy considerable el panorama. Y eso, repito, tiene una gran trascendencia. Éste es el contexto que explica la previsión de la Constitución de reservar a la ley orgánica la división provincial. El sistema electoral está reservado a la ley orgánica y la variación de la provincia-circunscripción electoral también está reservada a la ley orgánica. En el texto del proyecto aprobado por el Parlamento de Cataluña se contenía una disposición adicional en la que se disponía que las veguerías se establecerían en el momento en que se aprobara la ley orgánica que autorizara la nueva división provincial. En el texto definitivo esta disposición adicional ha desaparecido. Ahora bien, continúa la regulación de las veguerías como agrupación de municipios y ocupan un papel estructurante en la planta territorial: en el Estatuto de 1979 este papel se asignaba a municipios y comarcas; en el Estatuto de 2006 podríamos decir que lo hacen municipios y veguerías. En cambio, las comarcas quedan resituadas y ven disminuida su significación.

En relación con la reestructuración del mapa municipal, el estudio preparado en paralelo a la elaboración del Estatuto mantenía la división territorial y afrontaba las exigencias de la reestructuración municipal, por la vía de convertir a las comarcas en instrumentos de apoyo, y además variable.

Como ya se dijo, este documento prevé el establecimiento de siete veguerías, con un consejo de veguería y un presidente de veguería que tendría también la condición de delegado del Gobierno de la Generalitat, con un sistema electoral idéntico al de las actuales diputaciones provinciales y con unas funciones muy poco definidas, al estilo de las que tienen la diputaciones, y con la previsión de posibles delegaciones o transferencias por parte del Gobierno autónomo.

En este marco hay que examinar las propuestas contenidas en el documento sobre áreas metropolitanas. En primer lugar, el documento constata un elemento que se desprende de la realidad. Afirma expresamente que la figura de las áreas metropolitanas puede aplicarse más allá de la aglomeración urbana centrada en la ciudad de Barcelona. Ahora bien, pone un énfasis particular en el área metropolitana de Barcelona. La propuesta consiste en la fusión de las tres entidades que actualmente existen, las dos entidades metropolitanas, la del ciclo del agua y la del transporte, creadas por la legislación autonómica de 1987, que asimismo disolvió la Corporación Metropolitana, con la mancomunidad voluntaria de municipios que se denomina propiamente área metropolitana. La fusión de estas tres entidades abarcaría un grupo de municipios que sería el denominador más amplio de los municipios comprendidos en cualquiera de las tres, por lo tanto, treinta y seis municipios. El Consejo Metropolitano, que sería el órgano de gobierno de esta nueva institución –de esta entidad nueva metropolitana de carácter local–, y estaría integrado por representantes de los municipios, de todos los municipios del

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

área metropolitana, siguiendo exactamente el mismo sistema actualmente vigente, que es una mezcla de distribución de escaños por municipio y de peso político de las fuerzas en el conjunto del área metropolitana.

¿Qué pasa con las comarcas según este estudio? En el territorio de estos treinta y seis municipios hay tres comarcas, no todas íntegramente: está el Barcelonès, el Baix Llobregat y algo del Vallès. El documento propone la desactivación de las entidades comarcales, de manera que en el territorio de estos treinta y seis municipios sólo habría, por encima de los municipios, una entidad local de carácter general, que sería el Consejo Metropolitano del Área Metropolitana. Las comarcas y sus competencias pasarían a este Consejo Metropolitano, si bien en cambio subsistiría el territorio comarcal a efectos de ser la circunscripción electoral para la elección de los consejeros o diputados de veguerías, también en el territorio del área metropolitana.

Parece, por tanto, que por debajo de esta área metropolitana, entidad local general, existiría sólo otra entidad local, que sería el municipio, y por encima, también, una sola entidad local, que sería la veguería, con los perfiles que propone el Estatuto.

¿Qué competencias se prevé para este Consejo Metropolitano? Tendría competencias por fusión, podríamos decir procedentes de las entidades que se fusionan –transportes, ciclo del agua, medio ambiente, promoción económica–. Tendría también competencias como consecuencia de la desactivación de las comarcas. Asimismo, se plantea en materia de urbanismo la necesidad de contemplar la distribución de funciones en este campo teniendo en cuenta la existencia de la veguería y la del Consejo Metropolitano, aparte de los municipios; y con el reconocimiento de la singularidad del municipio de Barcelona.

En el citado estudio se abordaban paralelamente las cuestiones económicas, lo que resulta muy importante. Concretamente, en el caso del área metropolitana, hay una cuestión clave, que son las dotaciones especiales del Estado en materia metropolitana.

A manera de breves reflexiones de conjunto, puede registrarse que, en un momento de revisión institucional, es normal –la crónica nos lo certifica– que también se plantee reconsiderar la planta territorial. La opción que se apunta se hace sobre la base de la estabilidad municipal, con un reforzamiento, en sintonía con el principio constitucional de la autonomía local, del papel del municipio. En tercer lugar, se prevé una revisión de la provincia, que según parece desprenderse del nuevo Estatuto y del estudio tantas veces mencionado, va en la línea de convertir las provincias, en cuanto entidades locales, en veguerías, añadiendo tres, con unas competencias y una organización muy parecida, cuando no idéntica, a las actuales diputaciones.

Estas son los grandes trazos de la nueva ordenación de la planta territorial. Se ha intentado combinar el planteamiento del tema metropolitano y su inserción en la planta territorial, porque los planteamientos que hace treinta años se hacían, y tenían un predicamento, en el sentido que podía abordarse, según un esquema absolutamente rígido y cartesiano, el gobierno metropolitano, con un único orga-

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

nismo con todas las funciones respecto de un territorio que era siempre el mismo, son hoy muy difíciles por no decir imposibles, y habrá que combinar, en una geometría institucional variable, distintos organismos, uno general con algunas competencias de carácter más global, con referencia a diversos territorios, porque la realidad de la prestación de los servicios, las características del fenómeno metropolitano y las variaciones que éste ha sufrido durante los últimos años han sido tantas y tan intensas, como pone de relieve el panorama mundial, que haría inútil un planteamiento que no estuviera construido sobre esta perspectiva interrelacionada.