El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español

Francisco Toscano Gil
Profesor ayudante doctor de Derecho Administrativo
de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

1. **Las áreas metropolitanas como agrupaciones de municipios**
2. **El marco constitucional y legal de las áreas metropolitanas: Constitución Española, estatutos de autonomía, Ley reguladora de las bases del régimen local y legislación autonómica**
3. **Opciones de configuración legal: área metropolitana territorial y área metropolitana institucional**
4. **El fracaso del área metropolitana en España**
5. **Conclusiones**

Resumen

Este estudio analiza la figura del área metropolitana en el ordenamiento jurídico español, en el que se configura como una agrupación forzosa de municipios, lo que tiene importantes consecuencias sobre su régimen jurídico, y explica, en cierta medida, el fracaso de esta fórmula de organización administrativa. El área metropolitana es una entidad local de carácter dispositivo, cuya existencia y cuya configuración final son decisión del legislador autonómico. El fracaso del área metropolitana se compensa con la utilización de técnicas jurídicas alternativas, que no se han diseñado inicialmente para este fin, pero que están resultando igualmente útiles y eficaces.

Palabras clave: *área metropolitana; Gobierno local; comunidad autónoma; autonomía local.*

Abstract

This study analyzes the figure of the metropolitan area in the Spanish Law, which defines it as a forced grouping of municipalities, which has important implications for their status, and explains to some extent, the failure of this formula of administrative organization. The metropolitan area is a dispositive local authority, whose existence and definitive configuration is up to the regional government. The failure of metropolitan area can be solved by the use of alternatives legal techniques that were not initially designed for this purpose, but are proving themselves equally useful and effective.

Key words: metropolitan area; local government; autonomous community; local autonomy.

Fundación Democracia y Gobierno Local

1. Las áreas metropolitanas como agrupaciones de municipios

El *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas en el año 2005, puso el acento en su momento en la necesidad de distinguir entre las agrupaciones y las asociaciones de municipios. En su análisis de la intermunicipalidad en España, diferenciaba claramente entre las áreas metropolitanas y las comarcas, entes intermunicipales creados por las comunidades autónomas "en uso de sus competencias sobre ordenación territorial y régimen local", y las mancomunidades, "entidades intermunicipales que tienen carácter voluntario".[1]

La trascendencia de esta distinción ha sido subrayada también de forma reiterada por un sector destacado de la doctrina administrativista española (Morillo-Velarde Pérez,[2] Galán Galán[3]), que ha querido resaltar las consecuencias que tiene para el régimen jurídico de estas entidades su configuración como una agrupación o una asociación de municipios. En la medida en que uno y otro tipo de entidades tienen un fundamento bien distinto, este implica necesariamente importantes diferencias de régimen jurídico según nos encontremos ante uno u otro tipo de ente.

Así, las asociaciones de municipios, entre las que se encuentran las mancomunidades y los consorcios, se configuran como una fórmula asociativa de carácter voluntario, cuyo fundamento se asienta sobre la potestad de autoorganización y el derecho de asociación de las entidades que los constituyen, y, en lo que hace a las entidades locales, en última instancia, en la autonomía local constitucionalmente reconocida.

Por el contrario, las agrupaciones de municipios, categoría en la que habría que incluir a comarcas y áreas metropolitanas, se caracterizan por ser, en menor o mayor medida, una imposición autonómica, concebida como un límite a la autonomía municipal, que se justifica en la concurrencia de razones de interés general de corte supralocal, que son las que hacen necesaria y oportuna la decisión autonómica.

Esta operación de agrupación forzosa de municipios para la creación de una nueva entidad, que en el caso de las áreas metropolitanas ha de adoptarse necesariamente mediante ley, se fundamenta en gran parte en la potestad de organización de la comunidad autónoma, así como, en el caso de que se decida configurarla como una entidad territorial, en las competencias sobre organización territorial de esta.

Las mancomunidades y los consorcios, como asociaciones de municipios, se insertan en el cuadro de las técnicas de cooperación interadministrativa existentes en nuestro ordenamiento, por lo que se basan en la voluntariedad, creándose mediante convenio. Sin embargo, el área metropolitana, como agrupación de municipios, se inserta entre las llamadas técnicas de coordinación forzosa, por tanto, tiene carácter obligatorio, y requiere de ley para su creación.

Esta distinción también ha sido asumida recientemente por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, que la recoge expresamente en el último apartado de su Exposición de Motivos, extrayendo de ella importantes consecuencias que inciden sobre el enfoque adoptado por el legislador andaluz al regular estas figuras.

2. El marco constitucional y legal de las áreas metropolitanas: Constitución Española, estatutos de autonomía, Ley reguladora de las bases del régimen local y legislación autonómica

La Constitución Española de 1978 no reconoce expresamente la figura del área metropolitana. A pesar de ello, constituye un lugar común entre la doctrina española sostener que el fundamento para que el legislador pueda regular y constituir áreas metropolitanas se encuentra en los artículos 141.3 y 152.3 del texto constitucional.

Ambos preceptos se ubican dentro del Título VIII de la Constitución Española, "De la organización territorial del Estado". El artículo 141.3 CE, que pertenece

1. Siguiendo, a su vez, las recomendaciones del *Informe de los expertos del Consejo de Europa sobre el borrador del Libro Blanco*, como puede verse en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, p. 77 y 78.

2. *Cfr*. Morillo-Velarde Pérez, J.I., "Áreas Metropolitanas", en Muñoz Machado, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo I, A-G, Iustel, Madrid, 2005, p. 238.

3. *Cfr*. Galán Galán, A., "La organización intermunicipal en los Estatutos de Autonomía. Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales", en Zafra Víctor, M. (coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, p. 84-86.

al Capítulo II, "De la Administración local", se incluye como un apartado más dentro del precepto constitucional en el que se regula la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios. En este precepto se establece que "se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia".

Por su parte, el artículo 152.3 CE, situado dentro del Capítulo III, "De las comunidades autónomas", aparece como el tercer apartado de un precepto en cuyo apartado primero se recoge la organización institucional que deberá precisarse en los estatutos de autonomía de aquellas comunidades autónomas que se constituyan por la vía del 151 CE, y en cuyo apartado segundo se regula el procedimiento de reforma estatutaria de las mismas. En el artículo 152.3 CE se dice que "mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica".

La doctrina ha discutido largamente sobre las posibilidades que ofrecen estos preceptos, tanto por razón de su contenido como de su ubicación sistemática. A fecha de hoy, la cuestión parece resuelta, y, más allá de posibles diferencias de matiz entre ambos artículos, se entiende que, partiendo de ellos, puede el legislador crear entidades locales distintas de las garantizadas constitucionalmente por el Título VIII de la Constitución.

De hecho, así ha venido haciéndolo nuestro legislador postconstitucional, sin perjuicio de que, como también se ha señalado (Entrena Cuesta,[4] Martín Mateo[5]), sea también posible crear entidades locales, más allá del Título VIII de la Constitución, sin la habilitación expresa de los artículos 141.3 y 152.3 CE.

Entre las entidades locales que pueden encontrar su fundamento en estos preceptos constitucionales, que no están dotadas de garantía constitucional, y que son de configuración legal, estarían las áreas metropolitanas.

Por su parte, los estatutos de autonomía, en el contexto de las competencias asumidas sobre régimen local y organización territorial por las comunidades autónomas, han institucionalizado en muchos casos, aunque no en todos, la figura del área metropolitana, utilizando para ello fórmulas bien diversas, que pueden sistematizarse, siguiendo a Orduña Prada,[6] en las cuatro categorías que exponemos a continuación:

1) Estatutos de autonomía en los que no hay referencia alguna a la posibilidad de crear áreas metropolitanas, no siendo posible siquiera basarse en la mención a las agrupaciones de municipios de los artículos 141.3 y 152.3 CE, puesto que esta no existe en el texto o se ha ejercido decantándose por una opción distinta. Son los casos de los estatutos de Cantabria, Canarias, Navarra, e Illes Balears.

2) Estatutos de autonomía en los que, aun no habiendo mención expresa a las áreas metropolitanas, se refleja la habilitación de los artículos 141.3 y 152.3 CE, mediante referencia a las agrupaciones de municipios, o a la existencia de un nivel supramunicipal; en cualquier caso, sin cerrarse a un concreto tipo de ente local, formulando la previsión de forma abierta. Esto es lo que pasa con los estatutos del País Vasco y Madrid.

3) Estatutos de autonomía en los que, aun no habiendo referencia expresa a las áreas metropolitanas, la fórmula de los artículos 141.3 y 152.3 CE se ha acogido en varios sentidos, incluyendo la mención a la posibilidad de crear "agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos", lo que permite incluir al área metropolitana en el supuesto de hecho de la norma. Son los estatutos de Galicia y Castilla-La Mancha.

4) Estatutos de autonomía en los que hay una mención clara y expresa a la posibilidad de crear áreas metropolitanas. Así se ha hecho en los estatutos de Cataluña, Asturias, Murcia, Valencia, La Rioja, Andalucía, Aragón, Castilla y León, y Extremadura.

En un principio, a la vista de esta regulación, podría decirse que en aquellas comunidades autónomas en las que el fenómeno metropolitano es un problema al que hay que dar una solución jurídica, se ha institucionalizado la figura del área metropolitana en el estatuto de autonomía. Pero lo cierto es que, más allá de este tipo de valoraciones, lo que hay es una tendencia constatable en las reformas estatutarias de los últimos años a incluir el área metropolitana en aquellos estatutos de autonomía en los que esta antes no estaba. A pesar de todo, lo cierto es que esta regulación estatutaria no

4. *Cfr*. Entrena Cuesta, R., "Comentario al artículo 141 CE", en Garrido Falla, F., *et al.*, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001, p. 2448.

5. *Cfr.* Martín Mateo, R., *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, Madrid, 1987, p. 19.

6. *Cfr.* Orduña Prada, E., "Las áreas metropolitanas", en Carbonero Gallardo, J.M. (dir. y coord.), *La intermunicipalidad en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, p. 99 y 100.

Fundación Democracia y Gobierno Local

ha supuesto en ningún caso grandes novedades respecto de lo establecido en la legislación estatal básica.

Además, la regulación estatutaria del área metropolitana no predetermina la utilización real de esta figura, que, en la mayoría de los casos, no ha sido luego usada por la comunidad autónoma. Así, aunque ha sido bastante usual la regulación autonómica de las áreas metropolitanas a través de las leyes de régimen local, lo cierto es que, finalmente, raras han sido las ocasiones en las que se ha cerrado la operación con la creación efectiva de estas entidades mediante ley.

Por otro lado, la regulación autonómica de las áreas metropolitanas debe respetar la regulación estatal básica, contenida en el artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante LBRL). Reproducimos el contenido del precepto, ubicado en el Título IV de la Ley, "Otras entidades locales", para pasar a exponer a continuación algunas consideraciones de interés sobre esta norma, que dice exactamente lo que sigue:

"1. Las comunidades autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los ayuntamientos y diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos estatutos.

"2. Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

"3. La legislación de la comunidad autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución".

La primera consideración que cabe hacer de la lectura de este precepto, especialmente de los apartados 1 y 2 del mismo, es que el área metropolitana se configura en la LBRL como una agrupación forzosa de municipios, lo que tiene importantes consecuencias sobre su régimen jurídico. Sobre esta cuestión no incidiremos más, puesto que ya ha sido tratada suficientemente al comienzo de estas páginas.

En segundo lugar, debe apuntarse que el área metropolitana es la respuesta específica de la LBRL a los problemas propios del fenómeno metropolitano, siendo el presupuesto de hecho que justifica su creación el indicado en el apartado 2 del artículo 43: la existencia de una gran aglomeración urbana entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

En tercer lugar, es importante destacar que el área metropolitana, como agrupación de municipios, se configura expresamente como una entidad local, lo que se deriva de este artículo 43, apartado 2, pero también del artículo 3.2.c) de la LBRL. La concepción del área metropolitana como entidad local encuentra sus antecedentes más próximos en el Decreto ley de 24 de agosto de 1974, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, así como en la Base 9.ª de la Ley de bases del estatuto de régimen local de 19 de noviembre de 1975, que nunca se llegó a desarrollar en este punto.

La opción por configurar el área metropolitana como una entidad local tiene mucho que ver, según Bassols Coma,[7] con el reconocimiento constitucional del principio de autonomía local, y, por tanto, con asumir que lo metropolitano es un asunto fundamentalmente de interés local. Como en su momento señalara Fernández Rodríguez,[8] no puede perderse de vista que, cuando hablamos de un área metropolitana, estamos hablando de la ciudad real, de una ciudad cuyo ámbito territorial real excede de los límites administrativos fijados.[9] Por tanto, puesto que del gobierno de las ciu-

7. *Cfr.* Bassols Coma, M., "La administración de las grandes ciudades en España", en *Organización territorial del Estado (Administración local): Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado. Vol. I*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p. 605 y 606.

8. *Cfr*. Fernández Rodríguez, T.R., "Áreas metropolitanas y descentralización", en Martín-Retortillo Baquer, S. (dir.), *Descentralización administrativa y organización política. Tomo III. Nuevas fórmulas y tendencias*, Alfaguara, Madrid, 1973, p. 646 y 650.

9. Como ha dicho también Morell Ocaña, el problema estriba en que "lo que hoy es la ciudad, como realidad social típica, no ha sido debidamente reflejado por el Derecho que la regula; en el ordenamiento pervive aún una imagen de la ciudad que ha pasado, casi, a las páginas de la historia porque la profunda evolución social del presente la ha ido paulatinamente borrando de la realidad viva". *Cfr*. Morell Ocaña, L., "La nueva Ley de Régimen Local. II. La supramunicipalidad", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 9, 1976.

dades es de lo que estamos hablando, se trata de un asunto eminentemente local.

En cuarto lugar, como ya se ha dicho, el área metropolitana no es una entidad local territorial constitucionalmente necesaria. Ni la Constitución garantiza su existencia, ni la LBRL la incluye en el listado de entidades locales territoriales del artículo 3.1, sino en el de entidades locales no necesarias del artículo 3.2, lo que Santamaría Pastor[10] ha llamado entidades "de régimen especial o de existencia meramente potestativa". Por tanto, el área metropolitana es una entidad local no necesaria, o de carácter dispositivo, que existirá cuando el legislador autonómico opte por crearla, y cuya configuración final como ente de naturaleza territorial o institucional dependerá en última instancia del diseño establecido por este.

En quinto lugar, el área metropolitana, como el resto de las entidades locales de carácter dispositivo, se encuentra, según conocida jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 4.º), sujeta a un alto grado de interiorización autonómica. Lo que quiere decir que "estas entidades, en efecto, entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas que dispongan de la correspondiente competencia (…) por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las comunidades autónomas determinar y fijar las competencias de las entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales".

Con esta última consideración, y también con la anterior, entramos ya de lleno en el análisis del papel del legislador autonómico en la regulación y creación de las áreas metropolitanas. Como puede verse, sin perjuicio de las prescripciones estatales básicas, que han de respetarse por el legislador autonómico, el régimen jurídico de las áreas metropolitanas se entrega casi por completo a este. Por tanto, el Parlamento autonómico puede decidir si regula o no las áreas metropolitanas, el régimen jurídico que otorga a estas, y la concreta creación de cada una de ellas.

De la literalidad del artículo 43.1 LBRL, resulta que corresponde a la comunidad autónoma la competencia en orden a "crear, modificar y suprimir" áreas metropolitanas, cosa esta que habrá de hacer "mediante Ley". El legislador autonómico goza así de libertad a la hora de decidir si crear o no áreas metropolitanas, y, en caso de hacerlo, en orden a la modificación del régimen jurídico de las mismas, así como a su supresión. Esta reserva de ley es, en todo caso, una reserva de ley del Parlamento, exigiéndose siempre para la creación, modificación y supresión de áreas metropolitanas una ley formal del Parlamento.[11]

El fundamento de esta reserva de ley se encuentra, según Morillo-Velarde Pérez,[12] en la propia naturaleza de las áreas metropolitanas, en cuanto "se insertan preferentemente en el marco de las exigencias de la coordinación, pues constituyen un fenómeno de habilitación de potestades (…) condicionantes del ejercicio de las competencias municipales, impuesto imperativamente".

Por otra parte, debe decirse que no es preceptiva una ley general que regule con carácter previo el régimen jurídico de las áreas metropolitanas en la comunidad autónoma, sino que puede procederse directamente a su creación y regulación mediante una ley *ad hoc*.

En lo que hace al contenido de la legislación autonómica reguladora de las áreas metropolitanas, el legislador estatal básico es bastante generoso al respecto, dejando un amplio espacio de regulación para el legislador autonómico, en la línea de la jurisprudencia constitucional antes citada.

De esta manera, el artículo 43.3 LBRL, con muy pocos condicionantes, remite a la determinación por ley autonómica de los siguientes aspectos: órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los municipios, régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos estos en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas, así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para la ejecución de los mismos. La remisión no acaba ahí, puesto que el artículo 4.2 LBRL remite también al legislador autonómico para que concrete cuáles de las potestades enumeradas en el artículo 4.1 LBRL serán de aplicación a las áreas metropolitanas.

10. *Cfr.* Santamaría Pastor, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2009, p. 527 y 528.
11. *Vid.* Barrero Rodríguez, C, *Las áreas metropolitanas*, Instituto García Oviedo, Civitas, Madrid, 1993, p. 212 y 213.
12. *Cfr.* Morillo-Velarde Pérez, J.I., "Áreas Metropolitanas", *op. cit.*, p. 238 y 239.

Fundación Democracia y Gobierno Local

3. Opciones de configuración legal: área metropolitana territorial y área metropolitana institucional

Como ya se ha dicho, el área metropolitana es un ente de configuración legal, correspondiendo el diseño final de la misma en cada comunidad autónoma al legislador propio de esta, con el respeto de lo establecido en las bases estatales reguladoras de esta materia. En este punto, debe advertirse que las bases estatales, en lo que hace a las áreas metropolitanas, son eminentemente abiertas y flexibles, habiéndose dejado un amplio espacio de regulación propia al legislador autonómico, al que se entrega casi por completo el régimen jurídico de esta materia. Lo que, como también se ha dicho ya, resulta del todo punto coherente con el alto grado de interiorización autonómica al que está sometida la misma, según conocida doctrina constitucional.

Por tanto, respetando los condicionantes básicos estatales, que ya han sido expuestos en estas páginas, el legislador autonómico puede configurar el área metropolitana, en el caso de que opte por regularla, dentro de un margen de disponibilidad muy grande, que no prejuzga, en principio, el carácter territorial o institucional de la Administración resultante, siendo ambas opciones posibles, como ha defendido siempre Barrero Rodríguez.[13]

Por tanto, las áreas metropolitanas pueden adoptar, en la ley que las regule, tanto la forma de una Administración Pública territorial o general, con vocación de generalidad de fines y potestades, como la forma de una Administración Pública institucional o especializada, caracterizada por la especialidad de sus funciones y por la clara delimitación de sus fines y potestades, que serán solo las estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines.

En el primero de los casos, el fundamento de la creación del área metropolitana se encuentra claramente en las competencias sobre organización territorial de la comunidad autónoma, dada la incidencia que la creación de un ente de este tipo tiene sobre la distribución del poder público en el territorio autonómico. En el segundo, su fundamento reside, sin más, en la potestad de organización de la comunidad autónoma, que le permite crear entes instrumentales.

Solo cuando se opte por configurar al área metropolitana como una Administración Pública de tipo territorial o general, puede calificarse a esta de Gobierno local intermedio. Mientras que cuando se la defina como una Administración institucional o especializada, dadas sus limitaciones como ente instrumental, no podemos hablar de otra cosa que de ente local intermedio.

En el supuesto de que se decida crear el área metropolitana como una entidad territorial, el límite de las competencias y facultades a asumir por esta, estaría en todo caso en el desconocimiento del núcleo competencial propio de municipios y provincias, vinculado a la autonomía local garantizada por la Constitución, y, en su caso, por el estatuto de autonomía, y por aquellas leyes que asuman una función de garantía de esta.

Sea como sea, las dos opciones de configuración legal expuestas son posibles en nuestro ordenamiento, habida cuenta del carácter abierto de los preceptos básicos estatales, que no parecen decantarse claramente por uno u otro modelo de Administración Pública, dejando esta cuestión al albur del legislador autonómico. De hecho, estos son los dos modelos vigentes en nuestro Estado, como puede constatarse del análisis de las tres únicas áreas metropolitanas que existen.

Por un lado, el Área Metropolitana de Barcelona, configurada por Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, como "un ente local supramunicipal de carácter territorial" (artículo 1.2), que, en su calidad "de Administración Pública de carácter territorial y en el ámbito de sus competencias, tiene las potestades establecidas para los entes públicos locales territoriales en la legislación de régimen local" (artículo 3.1).

Por otro, las dos entidades metropolitanas sectoriales o funcionales del área metropolitana de Valencia: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos de Valencia y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos de Valencia, creadas ambas por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana (disposiciones adicionales primera a tercera).

Estas otras áreas metropolitanas, cuya regulación actual se encuentra en los artículos 73-87 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana, además de en las disposiciones de la Ley 2/2001 que esta no ha derogado,

13. *Cfr.* Barrero Rodríguez, C., *Las áreas metropolitanas*, *op. cit.*, p. 80-85.

responden a un modelo bien distinto de Administración metropolitana, que hasta hace poco era también el vigente en Barcelona. Se trata de lo que se ha dado en llamar el modelo de área metropolitana funcional, en cuanto se configuran como entidades sectoriales, limitadas a la prestación de un concreto servicio público metropolitano, con caracteres más cercanos a los de una Administración Pública institucional o especializada.

La tesis expuesta, que el artículo 43 LBRL permite al legislador autonómico optar por ambos tipos de ente metropolitano, territorial o institucional, ha sido matizada por Sánchez Blanco.[14] Este autor defiende que, aunque es cierto que la LBRL admite ambos modelos de Administración metropolitana, ambos no entran dentro de la letra del artículo 43 LBRL, siendo así que, en cualquier caso, las entidades metropolitanas sectoriales, como las valencianas, caben dentro de la LBRL, no porque respondan al esquema del artículo 43 LBRL, sino por el carácter abierto del listado de entidades locales contenido en el artículo 3.2 LBRL.

En nuestra opinión, llevado este razonamiento hasta sus últimas consecuencias, ello supone admitir que el artículo 43 LBRL está pensado únicamente para una Administración metropolitana territorial, o, al menos, una Administración con cierta vocación de generalidad de fines sobre el espacio metropolitano; incluso, si se quiere, puede hablarse de Administración institucional pluricompetencial. Pero, desde luego, lo que en ningún caso cabe aceptar bajo este planteamiento es que el artículo 43 LBRL ampare la creación de entidades metropolitanas sectoriales de corte institucional como las valencianas.[15]

Para llegar a esta conclusión basta con analizar los antecedentes más directos del artículo 43 LBRL, la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona de 1974 y las entidades municipales metropolitanas de la Ley de bases del estatuto de régimen local de 1975, Administraciones Públicas que en nada se parecen a las entidades metropolitanas funcionales del área de Valencia.

De todas formas, se enfoque la cuestión de uno u otro modo, el resultado es el mismo: la admisión en nuestro ordenamiento de ambos tipos de Administraciones metropolitanas. Siendo esto así, creemos que la principal diferencia, si se sigue esta última tesis, estaría en la no sujeción de las entidades metropolitanas institucionales sectoriales a los requisitos básicos del artículo 43 LBRL, con una entrega total del régimen jurídico de estas al legislador autonómico.

A pesar de ello, tampoco se generarían grandes diferencias de principio en el régimen jurídico de estas entidades metropolitanas, si se toman como referencia los condicionantes básicos del artículo 43 LBRL, habida cuenta de los términos en los que está redactado este precepto, que dice pocas cosas, y lo hace de forma abierta y flexible, de tal modo que aquello a lo que obliga tampoco es que sea mucho. Por otro lado, lo cierto es que sus prescripciones resultarán igualmente aplicables a las entidades sectoriales, pero por derivarse directamente de importantes principios constitucionales, entre otros, los que resultan de la configuración de nuestro Estado como un Estado democrático territorialmente descentralizado.[16]

4. El fracaso del área metropolitana en España

A más de 25 años de vigencia de la Ley reguladora de las bases del régimen local de 1985, en la que, como hemos expuesto, se construía el área metropolitana como la solución específica del legislador básico estatal a los problemas propios del fenómeno metropolitano, la realidad nos muestra que solo puede hablarse de fracaso de esta técnica jurídica.

Que en un país eminentemente urbano como el nuestro, con importantes áreas metropolitanas o en proceso de metropolitanización, que no se limitan a las de Valencia y Barcelona, la fórmula del artículo 43 LBRL solo se haya utilizado en estas dos áreas metropolitanas, no es buena señal. Es evidente que algo no ha funcionado.

14. *Cfr.* Sánchez Blanco, A., *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, p. 87 y 88.

15. Aun con estas disquisiciones doctrinales, debe reconocerse que el modelo de las llamadas entidades metropolitanas sectoriales ha sido ya aceptado por el Tribunal Supremo, que lo entiende compatible con el artículo 43 LBRL. Así, según Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1998 (F.J. 11.º), "del artículo 43.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, que es el precepto más explícito en esta materia, no se deduce para nada que se haya de crear un solo ente local metropolitano para gestionar conjuntamente los servicios de transporte público de viajeros y los servicios de tratamiento y evacuación de aguas residuales y de residuos".

16. Este mismo planteamiento ha sido desarrollado en Toscano Gil, F., *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, Madrid, 2010, en especial, p. 133-135.

Fundación Democracia y Gobierno Local

Este fracaso se explica, fundamentalmente, por la configuración del área metropolitana como instrumento de coordinación interadministrativa, que la comunidad autónoma impone por la fuerza a las entidades locales, careciendo de las notas de la voluntariedad y la flexibilidad que requiere hoy día la solución de lo metropolitano. Esto ha hecho que se trate de una técnica poco querida por nuestros municipios. Lo que, indudablemente, se ha tenido presente, sabedores todos de que la imposición de un modelo por la fuerza está llamado a fracasar, en cuanto genera notables disfunciones y termina desembocando en la ineficacia del sistema.

La renuencia municipal puede explicarse desde una doble perspectiva, en la que cabe pensar que ha tenido alguna influencia el modelo histórico español de entidad metropolitana.[17] Por un lado, está claro que existe un cierto miedo a que se produzca una nueva centralización de lo metropolitano, ahora hacia la Administración autonómica, instancia territorial superior que impone la solución a adoptar. Por otro lado, cabe detectar un cierto recelo del municipio a perder peso específico, bien porque este pueda diluirse en el nuevo ente, en el caso de los municipios de mayor población, bien porque pueda resultar fagocitado por otro municipio mayor, en el caso de los municipios de menor población.

Pero no solo los municipios se han mostrado reticentes a la utilización del área metropolitana, tampoco las comunidades autónomas, principales responsables de adoptar esta medida, han querido su implantación. Más preocupadas por salvaguardar su espacio de poder propio, las comunidades autónomas parecen haber asumido la competencia para crear áreas metropolitanas con la vista puesta en no crearlas, o, incluso, en eliminarlas, allí donde estas pudieran suponer un contrapoder político local generador de enfrentamientos con las instancias autonómicas.

Independientemente de que el contexto político pueda explicar el fracaso del área metropolitana, lo cierto es que solo podemos seguir avanzando si en vez de proceder por la vía de la negación, aceptamos el fracaso de este instrumento jurídico, y nos ponemos manos a la obra en diseñar nuevas fórmulas imaginativas que permitan abordar eficazmente los problemas existentes en atención a las demandas de la sociedad, cumpliendo con el papel que se le reserva al Derecho.

5. Conclusiones

Constatado el fracaso del área metropolitana en nuestro país, debemos preguntarnos si esto significa que no se esté dando solución jurídica a los problemas propios del fenómeno metropolitano en las áreas metropolitanas en las que no se ha implantado la fórmula del artículo 43 LBRL.

Ni mucho menos esto es así. La realidad metropolitana es tozuda y termina por imponerse. Lo que el Derecho no ha sido capaz de solventar mediante la técnica del artículo 43 LBRL, la sociedad ha decidido que se solucione mediante otras fórmulas jurídicas distintas de la prevista inicialmente por el legislador básico estatal para este fin.

Así, en la práctica lo que funcionan son técnicas alternativas de solución de lo metropolitano, que no se han diseñado en principio para ello, pero que se están utilizando a estos efectos, demostrándose igualmente útiles y eficaces. De entre estas fórmulas alternativas, de diferente naturaleza y alcance, pueden referirse las siguientes: las fórmulas asociativas de entidades locales (mancomunidades de municipios y consorcios), la asunción de funciones metropolitanas por el nivel local supramunicipal (como la provincia, la isla, o la comarca), la asunción de funciones metropolitanas por el nivel autonómico (que es el caso del área de Madrid),[18] la planificación metropolitana (especialmente, los planes de ordenación del territorio, pero también, a otro nivel, los planes estratégicos), y los convenios interadministrativos.[19]

Especial importancia cobran, por razón de su proliferación, las fórmulas asociativas de entidades locales, tales como las mancomunidades de municipios y los consorcios. Por razón de su voluntariedad y flexibilidad, mancomunidades y consorcios han demostrado ser más útiles y eficaces que las áreas metropolitanas en la solución de los problemas propios del fenómeno metropolitano, siendo esto lo que, en última instancia,

17. *Vid.* Sosa Wagner, F., *Manual de Derecho Local*, 9.ª ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2005, p. 135.

18. *Vid.* Fernández-Miranda Fernández-Miranda, J., *Madrid: área metropolitana, gran ciudad, capital del Estado y de su respectiva comunidad autónoma*, Colex, Madrid, 2005.

19. Para un análisis en detalle de las diversas fórmulas jurídicas, *vid*. Toscano Gil, F., *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, *op. cit.*, p. 242-282.

explica su éxito y justifica su utilización. Aunque pueda acusarse su sectorialidad como una de las principales carencias de este modelo de Administración metropolitana, lo cierto es que se trata de una característica de la que tampoco se libran la mayoría de las áreas metropolitanas españolas, esto es, las dos entidades sectoriales valencianas.

Los consorcios metropolitanos han resultado ser una fórmula especialmente idónea, porque, a diferencia de las mancomunidades, en las que solo pueden integrarse municipios, el consorcio está abierto también a Administraciones Públicas de naturaleza distinta a la municipal, como puedan ser la Administración autonómica, o la provincial, incorporándose al consorcio la diputación que gobierna y administra la provincia donde se ubica el área metropolitana de referencia. Así, el consorcio permite integrar en un mismo ente asociativo a todas las Administraciones Públicas con intereses metropolitanos. Lo que, desde el punto de vista de la cooperación interadministrativa, y del logro de una acción pública más coordinada y eficaz en el territorio, constituye una indudable ventaja.

Además, cuando el consorcio metropolitano se diseña como un consorcio local, y, por tanto, una entidad local, como es el caso, por ejemplo, de los consorcios metropolitanos de transporte andaluces, se asiste al reconocimiento implícito, por parte de la comunidad autónoma que asume el modelo, de que lo metropolitano es fundamentalmente un asunto de corte local, alcanzándose una fórmula de gestión más respetuosa con el principio de autonomía local. En esto, el modelo andaluz de consorcios metropolitanos se aparta netamente de otros modelos, como el catalán, que opta por configurar sus consorcios metropolitanos como consorcios autonómicos.

Por último, debemos detenernos, por razón del contexto en el que se sitúa este trabajo, en la asunción de funciones metropolitanas por el nivel local supramunicipal como posible fórmula de solución de lo metropolitano. Así, de entre las distintas entidades locales que en nuestro ordenamiento jurídico inciden sobre el nivel local supramunicipal, pensamos que es factible plantearse la posibilidad de que asuman funciones metropolitanas entes como la provincia, la comarca, o, incluso, en algunos casos, la isla.

Creemos que, en la medida en que el territorio de uno de estos entes venga a coincidir con el de un área metropolitana, bien podría el mismo desempeñar funciones de este orden. E incluso, aunque no coincida plenamente el ámbito territorial, bastará, según Font i Llovet,[20] con que las funciones metropolitanas se ejerzan únicamente sobre aquella parte del territorio que corresponda propiamente con el del área metropolitana, diseñando, en su caso, una organización interna diferenciada que proyecte sus funciones sobre esta.

En el caso de la provincia, esta última solución es coherente con la que la LBRL considera una de sus competencias propias en el artículo 36.1.c), que coincide en parte con las funciones metropolitanas, la competencia provincial de "prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal".

Este tipo de soluciones que hemos expuesto en estas páginas resultan especialmente óptimas, porque, en principio, no requieren de nuevas superestructuras, como las que traería consigo un área metropolitana, sino que permiten aprovechar las ya existentes, evitando la duplicidad y el solapado de organizaciones administrativas en el territorio, tan caras para el ciudadano, cuya satisfacción constituye la razón de ser última del sistema.

En nuestra opinión, la solución del fenómeno metropolitano está en seguir avanzando por esta vía, de exploración y perfeccionamiento de fórmulas alternativas, sin cerrarse a una fórmula concreta, y abriéndose al juego del principio de diferenciación, que puede exigir soluciones diversas para cada área metropolitana. ■

20. *Cfr.* Font i Llovet, T., "La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del Gobierno Local", en Font i Llovet, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2001. Configuración jurídica de la autonomía local. Municipio y transformaciones sociales. Urbanismo e inmigración*, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, Instituto de Derecho Público, Madrid, Barcelona, 2001, p. 32.

Fundación Democracia y Gobierno Local