
L'àrea metropolitana en l'ordenament jurídic espanyol

Francisco Toscano Gil

*Professor ajudant doctor de Dret Administratiu
de la Universitat Pablo de Olavide, de Sevilla*

1. Les àrees metropolitanes com a agrupacions de municipis
2. El marc constitucional i legal de les àrees metropolitanes: Constitució Espanyola, estatuts d'autonomia, Llei reguladora de les bases del règim local i legislació autonòmica
3. Opcions de configuració legal: àrea metropolitana territorial i àrea metropolitana institucional
4. El fracàs de l'àrea metropolitana a Espanya
5. Conclusions

Resum

Aquest estudi analitza la figura de l'àrea metropolitana en l'ordenament jurídic espanyol, en el qual es configura com una agrupació forçosa de municipis, el que té conseqüències importants sobre el seu règim jurídic, i explica, en certa manera, el fracàs d'aquesta fórmula d'organització administrativa. L'àrea metropolitana és una entitat local de caràcter dispositiu, l'existència i la configuració final de la qual són decisió del legislador autonòmic. El fracàs de l'àrea metropolitana es compensa amb la utilització de tècniques jurídiques alternatives, que no s'han dissenyat inicialment per a aquest fi, però que estan resultant igualment útils i eficaces.

Paraules clau: *àrea metropolitana; Govern local; comunitat autònoma; autonomia 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.

1. Les àrees metropolitanes com a agrupacions de municipis

El *Llibre Blanc per a la Reforma del Govern Local a Espanya*, elaborat pel Ministeri d'Administracions Públiques l'any 2005, va posar l'accent en el seu moment en la necessitat de distingir entre les agrupacions i les associacions de municipis. En la seva anàlisi de la intermunicipalitat a Espanya, diferenciava clarament entre les àrees metropolitanes i les comarques, ens intermunicipals creats per les comunitats autònomes "en uso de sus competencias sobre ordenación territorial y régimen local", i les mancomunitats, "entidades intermunicipales que tienen carácter voluntario".¹

La transcendència d'aquesta distinció ha estat subratllada també de manera reiterada per un sector destacat de la doctrina administrativista espanyola (Morillo-Velarde Pérez,² Galán Galán³), que ha volgut ressaltar les conseqüències que té per al règim jurídic d'aquestes entitats la seva configuració com una agrupació o una associació de municipis. En la mesura que un i altre tipus d'entitats tenen un fonament ben diferent, aquest implica necessàriament importants diferències de règim jurídic segons ens trobem davant d'un o altre tipus d'ens.

Així, les associacions de municipis, entre les quals hi ha les mancomunitats i els consorcis, es configuren com una fórmula associativa de caràcter voluntari. El seu fonament s'assenta sobre la potestat d'autoorganització i el dret d'associació de les entitats que els constitueixen, i, pel que fa a les entitats locals, en última instància, en l'autonomia local constitucionalment reconeguda.

Per contra, les agrupacions de municipis, categoria en la qual s'hauria d'incloure comarques i àrees metropolitanes, es caracteritzen pel fet de ser, en menor o major mesura, una imposició autonòmica, concebuda com un límit a l'autonomia municipal, que es justifica en la concurrència de raons d'interès general de tall supralocal, que són les que fan necessària i oportuna la decisió autonòmica.

Aquesta operació d'agrupació forçosa de municipis per a la creació d'una nova entitat, que en el cas de les àrees metropolitanes s'ha d'adoptar necessàriament mitjançant llei, es fonamenta en gran part en la potestat d'organització de la comunitat autònoma, així com, en el cas que es decideixi configurar-la com una entitat territorial, en les competències sobre organització territorial d'aquesta.

Les mancomunitats i els consorcis, com a associacions de municipis, s'insereixen en el quadre de les tècniques de cooperació interadministrativa existents en el nostre ordenament, per la qual cosa es basen en la voluntarietat, creant-se mitjançant conveni. No obstant això, l'àrea metropolitana, com a agrupació de municipis, s'insereix entre les anomenades tècniques de coordinació forçosa, per tant, té caràcter obligatori, i requereix de llei per a la seva creació.

Aquesta distinció també ha estat assumida recentment per la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia, que la recull expressament en l'últim apartat de l'Exposició de Motius, extraient-ne conseqüències importants que incideixen sobre l'enfocament adoptat pel legislador andalús en regular aquestes figures.

2. El marc constitucional i legal de les àrees metropolitanes: Constitució Espanyola, estatuts d'autonomia, Llei reguladora de les bases del règim local i legislació autonòmica

La Constitució espanyola de 1978 no reconeix expressament la figura de l'àrea metropolitana. Malgrat això, constitueix un lloc comú entre la doctrina espanyola sostenir que el fonament perquè el legislador pugui regular i constituir àrees metropolitanes es troba en els articles 141.3 i 152.3 del text constitucional.

Tots dos preceptes se situen dins del Títol VIII de la Constitució Espanyola, "De la organización territorial del Estado". L'article 141.3 CE, que pertany al Capítol II, "De la Administración local", s'inclou com un apartat

1. Seguint, al seu torn, les recomanacions de l'*Informe de los expertos del Consejo de Europa sobre el borrador del Libro Blanco*, com es pot veure en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*, elaborat pel Ministeri d'Administracions Públiques, Madrid, 2005, p. 77 i 78.

2. Cfr. MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., "Áreas Metropolitanas", en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tom 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.

més dins del precepte constitucional en el qual es regula la província com a entitat local determinada per l'agrupació de municipis. En aquest precepte s'estableix que "se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia".

Per la seva banda, l'article 152.3 CE, situat dins del Capítol III, "De las comunidades autónomas", apareix com el tercer apartat d'un precepte en l'apartat primer del qual es recull l'organització institucional que s'haurà de precisar en els estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes que es constitueixen per la via del 151 CE, i en l'apartat segon del qual es regula el procediment de reforma estatutària de les mateixes. L'article 152.3 CE diu que "mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica".

La doctrina ha discutit llargament sobre les possibilitats que ofereixen aquests preceptes, tant per raó del seu contingut com de la seva ubicació sistemàtica. A data d'avui, la qüestió sembla resolta, i, més enllà de possibles diferències de matís entre els dos articles, s'entén que, partint dels mateixos, el legislador pot crear entitats locals diferents de les garantides constitucionalment pel Títol VIII de la Constitució.

De fet, el nostre legislador postconstitucional ho ha estat fent així, sense perjudici que, com també s'ha assenyalat (Entrena Cuesta,⁴ Martín Mateo⁵), sigui també possible crear entitats locals, més enllà del Títol VIII de la Constitució, sense l'habilitació expressa dels articles 141.3 i 152.3 CE.

Entre les entitats locals que poden trobar el seu fonament en aquests preceptes constitucionals, que no estan dotades de garantia constitucional, i que són de configuració legal, hi hauria les àrees metropolitanes.

Per la seva banda, els estatuts d'autonomia, en el context de les competències assumides sobre règim local i organització territorial per les comunitats autònomes, han institucionalitzat en molts casos, encara que no en tots, la figura de l'àrea metropolitana, utilitzant fórmules ben diverses, que es poden sistematitzar, segons Orduña Prada,⁶ en les quatre categories que exposem a continuació:

1) Estatuts d'autonomia en què no hi ha cap referència a la possibilitat de crear àrees metropolitanes, i no és possible ni tan sols basar-se en la menció a les agrupacions de municipis dels articles 141.3 i 152.3 CE, ja que aquesta no existeix en el text o s'ha exercit decantant-se per una opció diferent. Són els casos dels estatuts de Cantàbria, Canàries, Navarra, i Illes Balears.

2) Estatuts d'autonomia en què, tot i no haver-hi cap menció expressa a les àrees metropolitanes, s'hi reflecteix l'habilitació dels articles 141.3 i 152.3 CE, mitjançant referència a les agrupacions de municipis, o a l'existència d'un nivell supramunicipal; en qualsevol cas, sense tancar-se a un tipus concret d'ens local, formulant la previsió de manera oberta. Això és el que passa amb els estatuts del País Basc i Madrid.

3) Estatuts d'autonomia en què, tot i no haver-hi cap referència expressa a les àrees metropolitanes, la fórmula dels articles 141.3 i 152.3 CE s'ha acollit en diversos sentits, incloent la menció a la possibilitat de crear "agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos", el que permet incloure l'àrea metropolitana en el supòsit de fet de la norma. Són els estatuts de Galícia i Castella-la Manxa.

4) Estatuts d'autonomia en què hi ha una menció clara i expressa a la possibilitat de crear àrees metropolitanes. Així s'ha fet en els estatuts de Catalunya, Astúries, Múrcia, València, la Rioja, Andalusia, Aragó, Castella i Lleó, i Extremadura.

En un principi, a la vista d'aquesta regulació, es podria dir que a les comunitats autònomes en què el fenomen metropolità és un problema al qual cal donar una solució jurídica, s'ha institucionalitzat la figura de l'àrea metropolitana en l'estatut d'autonomia. Però el cert és que, més enllà d'aquest tipus de valoracions, el que hi ha és una tendència constatable en les reformes estatutàries dels últims anys a incloure l'àrea metropolitana en els estatuts d'autonomia en què aquesta abans no hi era. Malgrat tot, el cert és que aquesta regulació estatutària no ha suposat en cap cas grans novetats respecte del que estableix la legislació estatal bàsica.

A més, la regulació estatutària de l'àrea metropolitana no predetermina la utilització real d'aquesta figura, que,

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. i coord.), *La intermunicipalidad en España*, Ministeri d'Administracions Públiques, Madrid, 2005, p. 99 i 100.

en la majoria dels casos, no ha estat després usada per la comunitat autònoma. Així, encara que ha estat bastant usual la regulació autonòmica de les àrees metropolitanes a través de les lleis de règim local, la veritat és que, finalment, han estat rares les ocasions en què s'ha tancat l'operació amb la creació efectiva d'aquestes entitats mitjançant una llei.

D'altra banda, la regulació autonòmica de les àrees metropolitanes ha de respectar la regulació estatal bàsica, que conté l'article 43 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant LBRL). Reproduïm el contingut del precepte, ubicat en el Títol IV de la Llei, "*Otras entidades locales*", per passar a exposar a continuació algunes consideracions d'interès sobre aquesta norma, que diu exactament el que segueix:

"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 consideració que cal fer de la lectura d'aquest precepte, especialment dels apartats 1 i 2 del mateix, és que l'àrea metropolitana es configura en la LBRL com una agrupació forçosa de municipis, el que té conseqüències importants sobre el seu règim jurídic.

Sobre aquesta qüestió no incidirem més, ja que ja ha estat prou tractada al començament d'aquestes pàgines.

En segon lloc, cal apuntar que l'àrea metropolitana és la resposta específica de la LBRL als problemes propis del fenomen metropolità, amb un pressupòsit de fet que justifica la seva creació que és l'indicat en l'apartat 2 de l'article 43: l'existència d'una gran aglomeració urbana entre els nuclis de població de la qual hi hagi vinculacions econòmiques i socials que facin necessària la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres.

En tercer lloc, és important destacar que l'àrea metropolitana, com a agrupació de municipis, es configura expressament com una entitat local, el que es deriva d'aquest article 43, apartat 2, però també de l'article 3.2.c) de la LBRL. La concepció de l'àrea metropolitana com a entitat local troba els seus antecedents més propers en el Decret Llei de 24 d'agost de 1974, pel qual es crea l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, així com en la Base 9a de la Llei de bases de l'estatut de règim local de 19 de novembre de 1975, que mai no es va arribar a desplegar en aquest punt.

L'opció per configurar l'àrea metropolitana com una entitat local té molt a veure, segons Bassols Coma,⁷ amb el reconeixement constitucional del principi d'autonomia local, i, per tant, amb el fet d'assumir que el metropolità és un assumpte fonamentalment d'interès local. Com en el seu moment va assenyalar Fernández Rodríguez,⁸ no es pot perdre de vista que, quan parlem d'una àrea metropolitana, estem parlant de la ciutat real, d'una ciutat l'àmbit territorial real de la qual excedeix els límits administratius fixats.⁹ Per tant, ja que del govern de les ciutats és del que estem parlant, es tracta d'un assumpte eminentment local.

En quart lloc, com ja s'ha dit, l'àrea metropolitana no és una entitat local territorial necessària constitucionalment. Ni la Constitució en garanteix l'existència, ni la LBRL la inclou en el llistat d'entitats locals territorials de l'article 3.1, sinó en el d'entitats locals no necessàries de l'article 3.2, el que

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 i 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 i 650.

9. Com ha dit també Morell Ocaña, el problema és 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.

Santamaría Pastor¹⁰ ha anomenat entitats “*de régimen especial o de existencia meramente potestativa*”. Per tant, l'àrea metropolitana és una entitat local no necessària, o de caràcter dispositiu, que hi serà quan el legislador autònom opti per crear-la, i la configuració final de la qual com a ens de naturalesa territorial o institucional dependrà en última instància del disseny establert per aquest.

En cinquè lloc, l'àrea metropolitana, com la resta de les entitats locals de caràcter dispositiu, es troba, segons coneguda jurisprudència del Tribunal Constitucional (Sentència del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de desembre, FJ 4t), subjecta a un alt grau d'interiorització autonòmica. El que vol dir 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*”.

Amb aquesta última consideració, i també amb l'anterior, entrem ja de ple en l'anàlisi del paper del legislador autonòmic en la regulació i creació de les àrees metropolitanes. Com es pot veure, sens perjudici de les prescripcions estatals bàsiques, que ha de respectar el legislador autonòmic, el règim jurídic de les àrees metropolitanes es lliura gairebé per complet a aquest. Per tant, el Parlament autonòmic pot decidir si regula o no les àrees metropolitanes, el règim jurídic que atorga a aquestes, i la creació concreta de cadascuna de les mateixes.

De la literalitat de l'article 43.1 LBRL, resulta que correspon a la comunitat autònoma la competència amb vista a “*crear, modificar y suprimir*” àrees metropolitanes, la qual cosa haurà de fer “*mediante Ley*”. El legislador autonòmic gaudeix així de llibertat a l'hora de decidir si crear o no àrees metropolitanes, i, en cas de fer-ho, amb vista a la modificació del règim jurídic de les mateixes, així com a la seva supressió. Aquesta reserva de llei és, en tot cas, una reserva de llei del Parlament, exigint-se sempre per a la creació, modificació i supressió d'àrees metropolitanes una llei formal del Parlament.¹¹

El fonament d'aquesta reserva de llei es troba, segons Morillo-Velarde Pérez,¹² en la naturalesa mateixa de les

àrees metropolitanes, ja que “*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*”.

D'altra banda, cal dir que no és preceptiva una llei general que reguli amb caràcter previ el règim jurídic de les àrees metropolitanes a la comunitat autònoma, sinó que se'n pot procedir directament a la creació i regulació mitjançant una llei *ad hoc*.

Pel que fa al contingut de la legislació autonòmica reguladora de les àrees metropolitanes, el legislador estatal bàsic és bastant generós al respecte, deixant un ampli espai de regulació per al legislador autonòmic, en la línia de la jurisprudència constitucional abans esmentada.

D'aquesta manera, l'article 43.3 LBRL, amb molt pocs condicionants, remet a la determinació per llei autonòmica dels següents aspectes: òrgans de govern i administració, en què estaran representats tots els municipis, règim econòmic i de funcionament, que garantirà la participació de tots aquests en la presa de decisions i una justa distribució de les càrregues, així com els serveis i les obres de prestació o realització metropolitana i el procediment per a l'execució dels mateixos. La remissió no acaba aquí, ja que l'article 4.2 LBRL remet també al legislador autonòmic perquè concreti quines de les potestats enumerades en l'article 4.1 LBRL són aplicables a les àrees metropolitanes.

3. Opcions de configuració legal: àrea metropolitana territorial i àrea metropolitana institucional

Com ja s'ha dit, l'àrea metropolitana és un ens de configuració legal, corresponent el disseny final de la mateixa a cada comunitat autònoma al legislador propi d'aquesta, amb el respecte del que estableixen les bases estatals reguladores d'aquesta matèria. En aquest punt, cal advertir que les bases estatals, pel que fa a les àrees metropolitanes, són eminentment obertes i flexibles; s'hi ha deixat un ampli espai de regulació pròpia al legislador autonòmic, a qui es lliura gairebé per complet el règim jurídic d'aquesta matèria.

10. Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, Tom I, 2a ed., Iustel, Madrid, 2009, p. 527 i 528.

11. Vid. BARRERO RODRIGUEZ, C., *Las áreas metropolitanas*, Instituto García Oviedo, Civitas, Madrid, 1993, p. 212 i 213.

12. Cfr. MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., “Áreas Metropolitanas”, *op. cit.*, p. 238 i 239.

El que, com també s'ha dit, resulta del tot punt coherent amb l'alt grau d'interiorització autonòmica a què està sotmesa la mateixa, segons coneguda doctrina constitucional.

Per tant, respectant els condicionants bàsics estatals, que ja han estat exposats en aquestes pàgines, el legislador autonòmic pot configurar l'àrea metropolitana, en el cas que opti per regular-la, dins d'un marge de disponibilitat molt gran, que no prejutja, en principi, el caràcter territorial o institucional de l'Administració resultant, sent ambdues opcions possibles, com ha defensat sempre Barrero Rodríguez.¹³

Per tant, les àrees metropolitanes poden adoptar, en la llei que les reguli, tant la forma d'una Administració Pública territorial o general, amb vocació de generalitat de fins i potestats, com la forma d'una Administració Pública institucional o especialitzada, caracteritzada per l'especialitat de les seves funcions i per la clara delimitació dels seus fins i potestats, que seran només les estrictament necessàries per al compliment dels seus fins.

En el primer dels casos, el fonament de la creació de l'àrea metropolitana es troba clarament en les competències sobre organització territorial de la comunitat autònoma, atesa la incidència que la creació d'un ens d'aquest tipus té sobre la distribució del poder públic al territori autonòmic. En el segon, el seu fonament resideix, sense més ni més, en la potestat d'organització de la comunitat autònoma, que li permet crear ens instrumentals.

Només quan s'opti per configurar l'àrea metropolitana com una Administració Pública de tipus territorial o general, es pot qualificar aquesta de Govern local intermedi. Mentre que quan se la defineixi com una Administració institucional o especialitzada, donades les seves limitacions com a ens instrumental, no podem parlar de cap altra cosa que d'ens local intermedi.

En el cas que es decideixi crear l'àrea metropolitana com una entitat territorial, el límit de les competències i facultats a assumir per aquesta, estaria en tot cas en el desconeixement del nucli competencial propi de municipis i províncies, vinculat a l'autonomia local garantida per la Constitució, i, si s'escau, per l'estatut d'autonomia, i per aquelles lleis que assumeixin una funció de garantia d'aquesta.

Sigui com sigui, les dues opcions de configuració legal exposades són possibles en el nostre ordenament, tenint en compte el caràcter obert dels preceptes bàsics estatals, que no sembla que es decantin clarament per un o altre model d'Administració Pública, deixant aquesta qüestió a l'atzar del legislador autonòmic. De fet, aquests són els dos models vigents al nostre Estat, com es pot constatar de l'anàlisi de les tres úniques àrees metropolitanes que existeixen.

D'una banda, l'Àrea Metropolitana de Barcelona, configurada per la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, com "*un ente local supramunicipal de carácter territorial*" (article 1.2), que, en la seva qualitat "*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*" (article 3.1).

De l'altra, les dues entitats metropolitanes sectorials o funcionals de l'àrea metropolitana de València: l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics de València i l'Entitat Metropolitana per al Tractament de Residus de València, creades totes dues per la Llei 2/2001, d'11 de maig, de creació i gestió d'àrees metropolitanes a la Comunitat Valenciana (disposicions addicionals primera a tercera).

Aquestes altres àrees metropolitanes, la regulació actual de les quals es troba en els articles 73-87 de la Llei 8/2010, de 23 de juny, de règim local de la Comunitat Valenciana, i també en les disposicions de la Llei 2/2001 que aquesta no ha derogat, responen a un model ben diferent d'Administració metropolitana, que fins fa poc era també el vigent a Barcelona. Es tracta del que s'ha anomenat el model d'àrea metropolitana funcional, ja que es configuren com entitats sectorials, limitades a la prestació d'un concret servei públic metropolità, amb caràcters més pròxims als d'una Administració Pública institucional o especialitzada.

La tesi exposada, que l'article 43 LBRL permet al legislador autonòmic optar per ambdós tipus d'ens metropolità, territorial o institucional, ha estat matisada per Sánchez Blanco.¹⁴ Aquest autor defensa que, encara que és cert que la LBRL admet tots dos models d'Administració metropolitana, tots dos no entren dins de la lletra de l'article 43 LBRL, i així, en qualsevol cas, les entitats metropolitanes sectorials, com les valencianes, caben dins la LBRL, no perquè responguin a l'esquema de

13. Cfr. BARRERO RODRÍGUEZ, C., *Las áreas metropolitanas*, op. cit., p. 80-85.

14. Cfr. SÁNCHEZ BLANCO, A., *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, p. 87 i 88.

l'article 43 LBRL, sinó pel caràcter obert del llistat d'entitats locals contingut en l'article 3.2 LBRL.

Segons el nostre parer, portat aquest raonament fins a les últimes conseqüències, això suposa admetre que l'article 43 LBRL està pensat únicament per a una Administració metropolitana territorial, o, almenys, una Administració amb certa vocació de generalitat de fins sobre l'espai metropolità; fins i tot, si es vol, es pot parlar d'Administració institucional pluricompetencial. Però, per descomptat, el que en cap cas no es pot acceptar sota aquest plantejament és que l'article 43 LBRL empari la creació d'entitats metropolitanes sectorials de tall institucional com les valencianes.¹⁵

Per arribar a aquesta conclusió només cal analitzar els antecedents més directes de l'article 43 LBRL, l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona de 1974 i les entitats municipals metropolitanes de la Llei de bases de l'estatut de règim local de 1975, administracions públiques que no s'assemblen en res a les entitats metropolitanes funcionals de l'àrea de València.

De tota manera, tant si s'enfoca la qüestió d'una manera com de l'altra, el resultat és el mateix: l'admissió en el nostre ordenament d'ambdós tipus d'administracions metropolitanes. Sent això així, creiem que la principal diferència, si se segueix aquesta darrera tesi, estaria en la no-subjecció de les entitats metropolitanes institucionals sectorials als requisits bàsics de l'article 43 LBRL, amb un lliurament total del règim jurídic d'aquestes al legislador autonòmic.

Malgrat això, tampoc no es generarien grans diferències de principi en el règim jurídic d'aquestes entitats metropolitanes, si es prenen com a referència els condicionants bàsics de l'article 43 LBRL, tenint en compte els termes en què està redactat aquest precepte, que diu poques coses, i ho fa de manera oberta i flexible, de tal manera que allò a què obliga tampoc no és que sigui molt. D'altra banda, la veritat és que les seves prescripcions seran igualment aplicables a les entitats sectorials, però pel fet de derivar-se directament d'importants principis constitucionals, entre altres, els que resulten de la configuració del nostre Estat com un Estat democràtic territorialment descentralitzat.¹⁶

4. El fracàs de l'àrea metropolitana a Espanya

A més de 25 anys de vigència de la Llei reguladora de les bases del règim local de 1985, en la qual, com hem exposat, es construïa l'àrea metropolitana com la solució específica del legislador bàsic estatal als problemes propis del fenomen metropolità, la realitat ens mostra que només es pot parlar de fracàs d'aquesta tècnica jurídica.

Que a un país eminentment urbà com el nostre, amb importants àrees metropolitanes o en procés de metropolitanització, que no es limiten a les de València i Barcelona, la fórmula de l'article 43 LBRL només s'hagi utilitzat a aquestes dues àrees metropolitanes, no és bon senyal. És evident que alguna cosa no ha funcionat.

Aquest fracàs s'explica, fonamentalment, per la configuració de l'àrea metropolitana com a instrument de coordinació interadministrativa, que la comunitat autònoma imposa per la força a les entitats locals, sense les notes de la voluntarietat i la flexibilitat que requereix avui dia la solució del metropolità. Això ha fet que es tracti d'una tècnica poc estimada pels nostres municipis. El que, indubtablement, s'ha tingut present, sabedors tots del fet que la imposició d'un model per la força està cridat a fracassar, ja que genera notables disfuncions i acaba desembocant en la ineficàcia del sistema.

La desconfiança municipal es pot explicar des d'una doble perspectiva, en la qual es pot pensar que ha tingut alguna influència el model històric espanyol d'entitat metropolitana.¹⁷ D'una banda, és clar que hi ha una certa por que es produeixi una nova centralització del metropolità, ara cap a l'Administració autonòmica, instància territorial superior que imposa la solució a adoptar. D'altra banda, s'hi detecta un cert recel del municipi a perdre pes específic, o bé perquè aquest es pugui diluir en el nou ens, en el cas dels municipis de més població, o bé perquè pugui ser fagocitat per un altre municipi més gran, en el cas dels municipis de menys població.

Però no només els municipis s'han mostrat reticents a la utilització de l'àrea metropolitana, tampoc les co-

15. Tot i aquestes disquisicions doctrinals, cal reconèixer que el model de les anomenades entitats metropolitanes sectorials ha estat ja acceptat pel Tribunal Suprem, que l'entén compatible amb l'article 43 LBRL. Així, segons la Sentència del Tribunal Suprem de 29 de maig de 1998 (FJ 11è), "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. Aquest mateix plantejament ha estat desenvolupat en TOSCANO GIL, F., *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Lustel, Madrid, 2010, en especial, p. 133-135.

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

munitats autònomes, principals responsables d'adoptar aquesta mesura, han volgut la seva implantació. Més preocupades per salvaguardar l'espai de poder propi, les comunitats autònomes sembla que han assumit la competència per crear àrees metropolitanes amb la vista posada a no crear-les, o fins i tot a eliminar-les, allà on aquestes puguin suposar un contrapoder polític local generador d'enfrontaments amb les instàncies autonòmiques.

Independentment que el context polític pugui explicar el fracàs de l'àrea metropolitana, la veritat és que només podem seguir avançant si en comptes de procedir per la via de la negació, acceptem el fracàs d'aquest instrument jurídic, i ens posem mans a l'obra a dissenyar noves fórmules imaginatives que permetin abordar eficaçment els problemes existents en atenció a les demandes de la societat, complint amb el paper que es reserva al Dret.

5. Conclusions

Un cop constatat el fracàs de l'àrea metropolitana al nostre país, ens hem de preguntar si això vol dir que no s'està donant una solució jurídica als problemes propis del fenomen metropolità a les àrees metropolitanes en què no s'ha implantat la fórmula de l'article 43 LBRL.

Ni molt menys això és així. La realitat metropolitana és tossuda i acaba per imposar-se. El que el Dret no ha estat capaç de solucionar mitjançant la tècnica de l'article 43 LBRL, la societat ha decidit que se solucioni mitjançant altres fórmules jurídiques diferents de la prevista inicialment pel legislador bàsic estatal per a aquest fi.

Així, en la pràctica el que funciona són tècniques alternatives de solució del metropolità, que no s'han dissenyat en principi per a això, però que s'estan utilitzant a aquests efectes, demostrant-se igualment útils i eficaces. D'entre aquestes fórmules alternatives, de diferent naturalesa i abast, s'hi poden referir les següents: les fórmules associatives d'entitats locals (mancomunitats de municipis i consorcis), l'assumpció de funcions metropolitanes per part del nivell local supramunicipal (com la província, l'illa, o la comarca), l'assumpció de funcions metropolitanes per part del nivell autonòmic

(que és el cas de l'àrea de Madrid),¹⁸ la planificació metropolitana (especialment, els plans d'ordenació del territori, però també, a un altre nivell, els plans estratègics), i els convenis interadministratius.¹⁹

Les fórmules associatives d'entitats locals, com ara les mancomunitats de municipis i els consorcis, cobren una importància especial, per raó de la seva proliferació. A causa de la seva voluntarietat i flexibilitat, mancomunitats i consorcis han demostrat ser més útils i eficaços que les àrees metropolitanes en la solució dels problemes propis del fenomen metropolità, i això és el que, en última instància, n'explica l'èxit i en justifica la utilització. Encara que se'n pugui acusar la sectorialitat com una de les principals mancances d'aquest model d'Administració metropolitana, la veritat és que es tracta d'una característica de la qual tampoc no es lliura la majoria de les àrees metropolitanes espanyoles, és a dir, les dues entitats sectorials valencianes.

Els consorcis metropolitans han resultat ser una fórmula especialment idònia, perquè, a diferència de les mancomunitats, en què només es poden integrar municipis, el consorci està obert també a administracions públiques de naturalesa diferent de la municipal, com ara l'Administració autonòmica, o la provincial, incorporant-se al consorci la diputació que governa i administra la província on s'ubica l'àrea metropolitana de referència. Així, el consorci permet integrar en un mateix ens associatiu totes les administracions públiques amb interessos metropolitans. La qual cosa, des del punt de vista de la cooperació interadministrativa, i de l'assoliment d'una acció pública més coordinada i eficaç al territori, constitueix un avantatge indubtable.

A més, quan el consorci metropolità es dissenya com un consorci local, i, per tant, una entitat local, com és el cas, per exemple, dels consorcis metropolitans de transport andalusos, s'hi assisteix al reconeixement implícit, per part de la comunitat autònoma que assumeix el model, que el metropolità és fonamentalment un assumpte de tall local, arribant a una fórmula de gestió més respectuosa amb el principi d'autonomia local. En això, el model andalús de consorcis metropolitans s'aparta netament d'altres models, com el català, que opta per configurar els seus consorcis metropolitans com a consorcis autonòmics.

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. Per a una anàlisi en detall de les diverses fórmules jurídiques, vid. TOSCANO GIL, F., *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, op. cit., p. 242-282.

Finalment, ens hem d'aturar, per raó del context en el qual se situa aquest treball, en l'assumpció de funcions metropolitanes per part del nivell local supramunicipal com a possible fórmula de solució del metropolità. Així, entre les diferents entitats locals que en el nostre ordenament jurídic incideixen sobre el nivell local supramunicipal, pensem que és factible plantejar-s'hi la possibilitat que assumeixin funcions metropolitanes ens com la província, la comarca, o, fins i tot, en alguns casos, l'illa.

Creiem que, en la mesura que el territori d'un d'aquests ens coincideixi amb el d'una àrea metropolitana, podria exercir funcions d'aquest ordre. I fins i tot, encara que no coincideixi plenament l'àmbit territorial, n'hi haurà prou, segons Font i Llovet,²⁰ amb que les funcions metropolitanes s'exerceixin únicament sobre la part del territori que correspongui pròpiament amb el de l'àrea metropolitana, dissenyant, si s'escau, una organització interna diferenciada que projecti les seves funcions sobre aquesta.

En el cas de la província, aquesta última solució és coherent amb la que la LBRL en considera una de les competències pròpies en l'article 36.1.c), que coincideix en part amb les funcions metropolitanes, la competència provincial de "*prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal*".

Aquest tipus de solucions que hem exposat en aquestes pàgines són especialment òptimes, perquè, en principi, no requereixen noves superestructures, com les que portaria amb si una àrea metropolitana, sinó que permeten aprofitar les ja existents, evitant la duplictat i el solapament d'organitzacions administratives al territori, tan cares per al ciutadà, la satisfacció del qual constitueix la raó de ser última del sistema.

Segons el nostre parer, la solució del fenomen metropolità és seguir avançant per aquesta via, d'exploració i de perfeccionament de fórmules alternatives, sense tancar-se a una fórmula concreta, i obrint-se al joc del principi de diferenciació, que pot exigir solucions diverses per a cada àrea 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*, Diputació de Barcelona, Marcial Pons, Instituto de Derecho Público, Madrid, Barcelona, 2001, p. 32.