

EL FET METROPOLITÀ COM A ÀMBIT TERRITORIAL SIGNIFATIU I RELLEVANT PER A LA REORDENACIÓ DE LES ESTRUCTURES LOCALS

JUAN LUIS IBARRA ROBLES

Professor titular de Dret administratiu de la
Universitat del País Basc/Euskal Herriko Unibertsitatea

I. LA QÜESTIÓ METROPOLITANA EN EL CONTEXT DE LA REFORMA DEL RÈGIM LOCAL A ESPANYA

Promulgada la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local (abril 1985) i el Decret Legislatiu pel qual s'aprova el Text Refós de la Legislació del Règim Local (abril 1986), ha quedat oberta la fase culminant del procés de reordenació de les estructures locals i, amb ella, un capítol substantiu en la construcció orgànica de l'Estat de les Autonomies. Em refereixo al capítol en què correspon a les seues parlamentàries autonòmiques complimentar la seva coparticipació en el mandat constitucional de reforma del règim local implícit¹ a l'article 148, apartats 1.2 i 1.18, de la Constitució i, a la vegada, dur a terme les previsions organitzatòries contingudes en cada Estatut d'Autonomia per a l'articulació dels Ens locals en l'entramat institucional propi de la respectiva nacionalitat o regió.

D'aquest ampli panorama i als efectes del tema que ara ens ocupa, convé recalcar que serà en aquesta fase del procés de reforma en què hauran de fer-se operatius els marges constitucionals de diversificació de l'organització local, és a dir, en el marc del respecte a la garantia institucional dels elements estructurals indisponibles del sistema autonòmic local —el municipi i la província— i d'acord amb la regulació bàsica estatal sobre el règim jurídic local.² Convé subratllar-ho, dic, perquè l'opció constitucional per un sistema territorialment diversificat d'organitzacions locals manca de precedents en la història contemporània del règim local a Espanya; i, sobretot, perquè la flexibilitat estructural i el trasllat a les Comunitats Autònomes de la decisió combinatòria més adequada aporten un important instrument per fer efectiu, en el nivell local de cada realitat nacionalitària o regional, el principi d'autonomia, ara en la seva dimensió de principi organitzatori d'Estat/Ordenament,

1. El Tribunal Constitucional detecta aquest mandat «implícit» ja en la sentència de 2 de febrer de 1981.

2. Per seguir també les expressions utilitzades pel Tribunal Constitucional en la sentència de 28 de juliol de 1981. Per a una exposició àmplia sobre la tècnica de la garantia institucional de l'autonomia local, L. PAREJO ALFONSO, «Garantía institucional y autonomías locales». Madrid, 1981; A. EMBID IRUJO, «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», REDA, 30-1981, pàgs. 437 i ss.

que canalitzi la distribució vertical de poders cap a les entitats territorials de base.

Ens trobem, per tant, en la zona crítica del procés reordenador de les estructures locals que, en una altra ocasió,³ he assenyalat que guarda les connotacions d'una «nova fase constituent» per la seva projecció conclusiva sobre el model d'organització territorial de l'Estat de les Autonomies. Fase que, també resumint posicions anteriors, crec que es caracteritza per concitar tres importants reptes, d'ordre institucional, polític i tècnico-operatiu respectivament:

a) En primer lloc, el dictat estatal de les Bases del Règim Local completa el marc general normatiu des del qual les Comunitats Autònomes han d'exercir les seves respectives opcions de reforma de les vigents estructures locals. Pot afirmar-se⁴ que, en aquest terreny estructural, la Llei estatal 7/1985 es mou en l'espectre de les solucions organitzatòries ja apuntades en el disseny que cada un dels Estatuts d'Autonomia fa sobre l'organització territorial interna. En efecte, l'elenc d'instituts previstos en la Llei 7/1985 per a la reforma estructural, contingut, principalment, en l'article 13 —alteracions de la xarxa de base municipal—, en els articles 42, 43 i 44 —establiment d'Entitats locals supramunicipals diferents de la província, bé en l'exercici de la potestat autoorganitzatòria de cada Comunitat Autònoma, en relació amb la clàusula de l'article 152.3 de la Constitució (Comarques i altres Entitats que agrupin diversos municipis i àrees metropolitanes), bé en l'exercici del dret d'associació intermunicipal (Mancomunitats uní o plurifuncionals)—, en l'article 45 —institució o reconeixement d'Entitats inframunicipals d'administració descentralitzada— i en l'article 58 —creació d'òrgans deliberants o consultius de col·laboració amb les Entitats locals per a la coordinació administrativa—, tots aquests instituts, deia, apareixen repetidament recollits en els Estatuts d'Autonomia.⁵ Però això no obsta perquè sigui ara quan correspon als legislatius autonòmics emprar aquesta panòplia de recursos institucionals des d'una visió unitària, comprensiva i articulada del complex de nivells organitzatius, funcions i competències de l'àrea de la respectiva nacionalitat o regió.

b) En segon lloc, la reordenació de les estructures locals propicia un moment clau per avançar en la superació de la crisi del disseny democràtico-representatiu encunyat per l'Estat liberal. La noció de l'autonomia local com el dret de la respectiva comunitat a «intervenir en tots aquells assumptes que afectin directament el cercle dels seus interessos» comporta una valoració de la legitimitat democràtica de les assemblees i altres òrgans de govern locals,

3. J. L. IBARRA ROBLES, «La autonomía en su dimensión de principio general de la organización del Estado/Ordenamiento. Artículo 137 "in fine" de la Constitución». Rev. Vasca Admón. Pública, 2-1982, pàgs. 127 i ss.

4. P. GARCÍA ESCUDERO i B. PENDÁS, «El nuevo régimen local español». Praxis, Barcelona, 1985, pàgs. 260-267.

5. Vegeu detalladament a M. SÁNCHEZ MORÁN, «Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración local», RAP, 100-102/1983, pàgs. 2081-2112.

l'efectivitat dels quals requereix correspondre's amb la dotació dels mitjans jurídics, econòmics i polítics necessaris perquè puguin oferir una resposta coherent a les demandes socials de les quals els òrgans locals democràtico-representatius són portadors i exponents. Aquest paper de l'autonomia local com a element de revitalització de la participació democràtica no s'assoleix, tanmateix, des de la sola reforma normativa ni des de l'estricta pla de l'enginyeria institucional, sinó que requereix i apella a la disponibilitat de les forces polítiques i socials per organitzar-se entorn de les seues democràtiques locals, infonent a aquestes el «gruix polític» que les normès no poden, per si mateixes, assegurar.⁶

c) El tercer repte es dirigeix a un component que podríem anomenar tecnològic i instrumental per a l'èxit de l'operació de reforma, en el qual crec que ens correspon una bona part de responsabilitat als juristes, ja que es tracta de concebre els nous instruments tècnico-operatius que permetin cobrir la gran distància que encara hi ha entre el que podríem anomenar cultura jurídica local, sobre la qual continuen gravitant massa components d'una mena de «dret llegendari», reflectora d'una imatge preindustrial del municipi, i la realitat dels processos socials produïts en la vida local com a resultat del profund procés de transformació urbana —gegantisme municipal— i rural —inframunicipalisme— esdevingut al nostre país en els quatre últims decennis. El problema del «municipi del demà» al qual s'havia de referir la reforma local es projecta, sens dubte, en la necessitat d'adaptar a la nova realitat l'estructura organitzativa; però també, i per això ho enuncio com un repte tecnològic, incideix en la urgència d'escometre la revisió dels instituts, models i instruments tècnico-operatius encunyats en una altra època per servir un disseny local uniformitzant, burocràtic i jerarquitzat que, ara, es mostren tècnicament inhàbils i jurídicament regressius per traduir l'articulació territorial requerida per l'Estat de les Autonomies.

En aquest context, que a grans trets he tractat d'esbossar, és en el qual crec que s'ha d'inscriure el tema de les respostes institucionals al «fet metropolità». Òbviament, després de quasi quaranta anys de registre de la forma de poblament que, emprant l'expressió recollida a l'article 5.2 de l'Estatut de Catalunya, assenyalem com a «fet metropolità», seria difícilment refutable que aquest resulta rellevant en la interpretació territorial i que, per tant, el fenomen metropolità, allà on es produeixi, ha de ser afrontat en la comesa reordenadora de les estructures locals.⁷

Tanmateix, la selecció de la resposta institucional adequada apareix avui interferida, respecte als àmbits metropolitans configurats a Espanya durant les passades dècades, per, almenys, dos factors subjectes a debat.

6. G. BERTI, «I rapporti fra regioni ed enti locali a livello di legislazione», a «Stato, regioni ed enti locali nella programmazione». Milà, 1973, pàg. 204. En el mateix sentit, F. PIZZETTI, «Il sistema costituzionale delle autonomie locali». Milà, 1979, pàgs. 16 i ss.

7. Per tots, G. PASTORI, «Problemi inerenti il governo delle aree metropolitane», a «La riforma della amministrazione locale», AA.VV., Torino, 1978, T. R. FERNÁNDEZ, «Áreas metropolitanas y descentralización», a «Descentralización administrativa y organización política». Madrid, 1973, volum III, pàgs. 637 i ss.

Vull referir-me, d'una banda, al diagnòstic pessimista sobre el declivi de les ciutats anunciat des de determinades escoles de Geografia, que sustenten hipòtesis d'inviabilitat del sistema urbano-territorial metropolità per afrontar eficientment les demandes de la immediata societat postindustrial; factor que, en el cas espanyol, apareix propiciat per les tendències recessives o d'estancament poblacional observables a les àrees metropolitanes consolidades en la dècada desenvolupista que, al seu torn, presenten una major sensibilitat als impactes espacials de la reestructuració econòmica.

D'altra banda, el debat sembla haver-se instal·lat també en el pla institucional, com a conseqüència o expressió, si s'escau, de l'actitud negativa —en el cas català i basc— o indòcil —en el cas madrileny— mostrada per les respectives forces polítiques amb responsabilitats de govern respecte a l'assumpció de les àrees metropolitanes com a unitats d'organització territorial.

Al fil d'aquest debat, tractaré d'aportar alguns elements de reflexió sobre les dues qüestions en les quals, des d'una òptica jurídic-institucional, crec que pot quedar centrat el problema i que quedarien expressades en els termes següents: el fet metropolità, manté avui, i cal creure que mantindrà en un futur mediat, el caràcter d'una «escala territorial significativa»⁸ per a la gestió dels interessos locals?; i, sobre aquesta base, la fórmula prevista a l'article 43 de la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local, constitueix una via apta per a l'articulació del fet metropolità en el sistema institucional autonòmic?

II. EL FET METROPOLITÀ, UNA FORMA HISTÒRICA I EVOLUTIVA D'ESTRUCTURACIÓ DE L'ESPAI

1. *Configuració metropolitana i desenvolupisme econòmic*

Amb la denominació de «fet metropolità» es designa, en termes asèptics, una determinada forma de relació entre l'espai i els processos econòmics i socials, el punt d'emergència dels quals se situa en la segona revolució industrial com un moment evolucionat del fenomen urbà induït per la industrialització.⁹

El fet que reflecteix l'expressió «fet metropolità» resulta, en aquest sentit, comú a tots els països industrialitzats que, al compàs de l'ordre econòmic internacional subsegüent a la Segona Guerra Mundial, practiquen estratègies de desenvolupament quantitatiu en les quals ens confereix un paper

8. Per a la noció d'«escales territorials significatives», L. CASASSAS i J. CLUSA, «L'organització territorial de Catalunya», F. Bofill, Barcelona, 1981; J. GARRIDO, M. BENABENT i J. CLUSA, «Comarcalización y directrices regionales en Andalucía», a «Crisis, autonomías y desarrollo regional». Santiago de Compostela, 1985, volum II, pàgs. 261 i ss.

9. El fenomen metropolità ha suscitat una àmplia reflexió des del camp de la Geografia (Geddes, Gottmann, Berry, Labasse, Hall, Doxiadis, Tesauro, ...), de la Sociologia (Mumford, Gutkind, Lefebvre, Castells, ...), de l'Economia (Forrester, Losch, Christaller, Mc Loughlin, Perroux, ...). Es pot veure una més àmplia referència al meu llibre «Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico», Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, Oñati, 1982.

predominant als processos productius basats en la gran indústria, amb efectes de concentració acumulativa de capital i mà d'obra i d'ús intensiu del sòl.

El fenomen metropolità respon, per tant, a una realitat d'origens històrics precisos que redunda sobre un factor de corespondència entre industrialització, creixement econòmic i urbanització ja present des del trànsit del segle a Europa i Amèrica del Nord, però que, en tot cas, en el seu estat evolucionat resulta clarament diferenciable de les Ciutats Industrials que el precedeixen, les quals absorbeix i desborda. En aquest sentit, el punt d'inflexió vindrà marcat per l'efecte sobre l'estructuració de l'espai de la «revolució dels transports» que permet dissoldre els límits històrics entre la ciutat, com a lloc de la concentració, i el camp, com a lloc de la dispersió. Les grans infraestructures de comunicació i transports, el desenvolupament tecnològic de les quals precedeix i acompanya la segona revolució industrial, passen a ser, al seu torn, l'element vertebrador del «fet metropolità».

El resultat, en termes descriptius generals, suposa la configuració d'amplis espais urbano-territorials, integrats per un sistema de nuclis urbans, àrees suburbanes i intersticis rurals, entre els quals s'estableix una forta relació d'interdependència funcional altament jerarquitzada; aquestes armadures urbanes estructurants d'un conjunt d'unitats d'activitat econòmica i de residència, disperses en l'entorn territorial, s'arriben a percebre nítidament, en termes culturals, ja que conformen un «espai viscut» quotidià i donen lloc a unitats complexes de relacions econòmiques i socials que es dilaten fins on ho facin les escales de processos de treball i residència combinats i integrats.

El fet metropolità té, també, una nítida vigència en el procés de transició urbana seguit a Espanya després de la Guerra Civil. En aquest sentit, les àrees metropolitanes de Madrid, Barcelona i Bilbao constitueixen l'expressió territorial més clara del desenvolupisme econòmic, però, com evidencien les anàlisis censals, el comportament metropolità es reflecteix en altres punts centrals del sistema urbà.¹⁰

Intentant un resum del treball d'Álvarez-Cienfuegos sobre la urbanització a Espanya en el període 1940/1981,¹¹ cal assenyalar que la transició urbana que afecta Espanya en les quatre últimes dècades es consolida en la dècada dels anys seixanta «sobre una estructura metropolitana absorbent i un sistema urbà perifèric amb més autonomia però dependent dels processos de formació metropolitana». En concret, a final de l'any 1970, les àrees metropolitanes representen el 30 % de la població espanyola, percentatge que, encara, assoleix el 31,3 % el 1981 enfront del 16 % de la població resident el mateix any en ciutats mitjanes. El comportament metropolità no és, tanmateix, homogeni en ambdues dècades. Així, en la dècada dels seixanta, després de l'arrencada de les àrees de tipus metropolità respecte a la resta del sistema urbà, aquestes es col·loquen al capdavant del desenvolupament econòmic i atreuen cap a elles la major part dels recursos disponibles, de manera

10. «Análisis territorial, definición de un sistema modal de referencia», CEOTMA, Madrid, 1981.

11. F. J. ALVAREZ-CIENFUEGOS RUIZ, «El proceso de urbanización en España y sus condicionamientos estructurales, 1940-1981». Estudios Territoriales, 11-12/1984, pàgs. 105-125.

que, el 1971, el 49 % del valor afegit net industrial es generarà des de les àrees de Barcelona, Madrid i el País Basc per aquest ordre; mentre que, en la dècada següent, els processos de concentració metropolitana seguiran, a partir de 1975, pautes de comportament diferenciades: l'àrea metropolitana de Bilbao presenta un clar quadre de regressió demogràfica, igual com la de Barcelona, encara que en aquesta és de menor intensitat; d'altra banda, les àrees metropolitanes de Madrid, Saragossa i València mantenen en la dècada dels setanta algun creixement amb tendència a l'estabilització; i, al contrari, les àrees metropolitanes de Sevilla i Màlaga inicien un procés de creixement demogràfic en el període de 1975 a 1981 superior al produït durant l'època desenvolupista. Tanmateix, l'autor del llibre que comentem arriba a la conclusió que «tant en l'extensió dels seus àmbits d'influència directa i en el volum de la població metropolitana, com en aspectes funcionals, econòmics i polítics, les àrees metropolitanes constitueixen, a principi de l'any 1981, el conjunt central del sistema urbà».

2. *Els efectes espacials de la crisi; factors locacionals de les noves tecnologies*

A partir de 1975, la crisi del model de desenvolupament econòmic quantitatiu afecta, també, el sistema urbà. Tanmateix, els efectes espacials de la crisi, com s'ha apuntat per al cas espanyol, no segueixen pautes de comportament homogènies, per la qual cosa qualsevol generalització en aquest terreny corre el risc de caure en simplificacions escassament inútils per a l'anàlisi.

Així, el procés de decisió sobre la reestructuració de les Administracions locals al qual s'enfronten els nostres Parlaments autonòmics queda, crec, escassament il·luminat per les prediccions sobre el caràcter cíclic de les aglomeracions urbanes, ara com ara situades en el terreny de la futurologia.¹² En aquest sentit, l'afirmació sobre el declivi de les grans ciutats apareix sotmesa a tan importants matisacions i excepcions que difícilment se sosté com a principi general.¹³ Al contrari, el degut rigor indueix a situar la reflexió sobre els impactes espacials de la crisi en referència a cada sistema urbà concret. Obvia-

12. La hipòtesi es manté per Klassen et al. a «Dynamics of Urban development», Gower, London, 1981. Sobre el tema, V. GRANADOS i U. SEGÚ, «La política urbana en una època de crisis», a «Crisis, autonomías y desarrollo regional», Volum. II, pàgs. 563-581, Santiago de Compostela, 1985; P. HALL, «El impacto de las nuevas tecnologías sobre los cambios urbanos y regionales», a «Metrópolis, territorio y crisis», Madrid, 1985, pàgs. 64-77.

13. Així, P. HALL, a «El impacto de las nuevas tecnologías...», *op. cit.*, exclou del «maleficia» les ciutats del Cinturó del Sol (Sunbelt) del sud i est de Nordamèrica, algunes ciutats de l'Europa Occidental, incloent Espanya, i naturalment les grans ciutats dels països en desenvolupament... per concloure en un to excèptic: «... Podem intentar preveure de forma imaginativa els impactes de les noves tecnologies de la informació sobre la distribució geogràfica de les activitats, però el que és sensat és mostrar una gran prudència. Les grans ciutats del món ens han enganyat en el passat i seguiran, sens dubte, enganyant-nos en el futur, fins i tot a nosaltres, els que som suficientment atrevits per anomenar-nos urbanistes professionals», *op. cit.*, pàg. 77. El problema de la crisi de les àrees centrals dels assentaments metropolitans, l'estudia J. ALLENDE LANDA a «Crisis metropolitana y "entreprises zones", una nueva experiencia en la política urbana». Ciudad y Territorio, 2/1983, pàgs. 37-51.

ment, aquesta necessària anàlisi detallada excedeix el propòsit d'aquesta intervenció.

Crec que, en tot cas, cal constatar l'interès que el tema espacial de la crisi, o si es vol de les polítiques territorials de sortida de la crisi, ha suscitat al nostre país en els últims anys, del qual s'ofereixen clars exponents en les aportacions presentades a la IX Reunió d'Estudis Regionals, celebrada el 1984 a la Universitat de Santiago de Compostela¹⁴ dins les Jornades de Debat sobre «Metròpolis, territori i crisi» promogudes el mateix any per l'Assemblea de Madrid,¹⁵ per citar una publicació recent, o la, encara més recent, publicació de la monografia del professor R. Martín Mateo sobre l'espai de les noves tecnologies.¹⁶

De la seva lectura s'extreuen algunes línies de tendència general que podem destacar:

En primer lloc, s'aprecia una clara superació del patró tradicional del model dual desenvolupament/subdesenvolupament com a resultat de la tensió interregional per accedir al repartiment entre espais geogràfics d'un creixement nacional autogenerat.¹⁷ Al contrari, en la dinàmica que sembla obrir-se pas, es presenta la diferenciació interregional en connexió directa amb la reestructuració econòmica sectorial i amb la valoració, com a estratègia bàsica del desenvolupament, del potencial endògen regional lligat a la innovació. Entenent per potencial endògen, segons la definició de la Comissió de Política Regional de les Comunitats Europees, la capacitat de la xarxa empresarial de la regió per obrir-se a nous productes i nous mercats en funció del seu nivell de modernització tècnica i organitzativa i de l'aptitud de les empreses de la regió per superar la pèrdua d'antics mercats mitjançant l'obertura d'un potencial de mercats nous.¹⁸

En el mateix sentit, les fortes diferències intersectorials en ritmes i en formes de creixement es projecten, també, en els espais metropolitanos en forma de fenòmens duals de progrés o declivi.¹⁹

Amb això, la revisió de les infraestructures tecnològiques facilita una cada cop major contigüïtat temporal no basada en la continuïtat espacial de les actuals conurbacions. La qual cosa suposa que, al temps que s'observen fenòmens d'estabilització o regressió poblacional a les àrees metropolitanes,

14. «Crisis, autonomías y desarrollo regional». Universidad de Santiago de Compostela, 1985, 3 volums.

15. «Metrópolis, territorio y crisis». Alfaz, Madrid, 1985.

16. R. MARTÍN MATEO, «El espacio de las nuevas tecnologías». Edicions de la Generalitat Valenciana, 1986.

17. M. CASTELLS, «Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio», a «Metrópolis, territorio y crisis», *op. cit.*, pàgs. 40/62. L. M. CHICOTE, «La investigación tecnológica y la estrategia regional: experiencia y perspectiva en España», a «Crisis, autonomías y desarrollo regional», *op. cit.*, volum II, pàgs. 29-53.

18. R. W. WATTMAN, E. CICIOTTI, «La mobilisation du potentiel endogéné». Comissió núm. 10 de les Comunitats Europees. Direcció General de Política Regional, setembre 1981, 200 pàgs. Commission International Institute of Management, Berlín. Citat per G. SÁENZ DE BURUAGA, «Planificación regional de la tecnología y potencial endógeno», a «Crisis, autonomías...», *op. cit.*, volum III, pàgs. 392.

19. M. CASTELLS, «Reestructuración económica...», *op. cit.*, pàgs. 44-45.

s'avança, també, en la configuració de superciutats de tipus «megalòpolis» a partir de connexions multifuncionals entre diversos espais metropolitans.²⁰

Una altra de les qüestions recurrents en els fòrums esmentats és la relativa a l'espai de les noves tecnologies. Amb base a les aportacions efectuades en el Col·loqui sobre «Investigació, tecnologia i política regional», promogut per l'O.C.D.E. l'octubre de 1983, Sáenz de Buruaga apunta, en aquest sentit, una descripció del «plasma» o entorn ambiental imprescindible per recolzar la generació, implementació, adopció i difusió d'innovacions que subratlla les seves concomitàncies amb la composició de l'anterior model de les «economies d'aglomeració».²¹

«Un acord generalitzat en el Col·loqui de l'O.C.D.E. —explica Sáenz de Buruaga— ... és que l'alta tecnologia no és, per se, la resposta definitiva a un desenvolupament econòmic viable. Aquest, bé en la seva vessant nacional bé en el seu desglossament regional, ha d'incloure el suport de les indústries tradicionals, les quals poden incrementar la seva competitivitat precisament dirigint cap a elles la difusió de processos d'alta tecnologia». Cosa que comporta la necessitat metodològica de «distingir, en la localització del canvi tecnològic, la modernització tecnològica de la indústria ja implantada de la creació de noves empreses i sectors industrials».²² Doncs bé, en aquest segon nivell —noves empreses i sectors industrials—, «... l'opinió dominant a l'O.C.D.E. és, precisament, que les noves empreses de tecnologia avançada, particularment les petites, depenen molt de les constants de localització i de les economies d'aglomeració: aquest tipus d'empreses —s'argumenta— necessiten personal molt especialitzat, els seus dirigents tenen també formació superior i horitzons internacionals, de manera que, uns i altres, són especialment sensibles tant a la qualitat i pluralitat del medi ambient local com a les sinergies d'una «massa crítica» de laboratoris d'investigació, contactes tècnics i d'altres tipus i un mercat metropolità de nous serveis, idees i productes. En definitiva, es creu que encara que aquest tipus d'indústries d'alta tecnologia no tenen constrenyiments de primeres matèries o de transport, els seus requeriments de recursos humans i serveis quaternaris impedeixen la seva mobilitat local».²³

3. Crisi i processos d'institucionalització de les àrees metropolitanes

La reforma generalitzada de les estructures locals caduques que s'escomet en diversos països europeus a partir de la dècada dels seixanta aporta, per a

20. M. CASTELLS, a *op. cit.*, pàg. 46, apunta aquest tret de tendència per a la zona entorn de Barcelona; Cfr. A. CASTELLS, M. PARELLADA, «La perspectiva urbana. El modelo Corporación Metropolitana de Barcelona, 1922 (CMB-1992)», a «Crisis, autonomías y desarrollo regional», *op. cit.*, volum III, pàgs. 9-78.

21. G. SÁENZ DE BURUAGA, «Planificación regional de la tecnología y potencial endógeno», *op. cit.*, pàg. 393. R. MARTÍN MATRO, «El espacio de las nuevas tecnologías», *op. cit.*, pàgs. 31 i ss.

22. G. SÁENZ DE BURUAGA, «Planificación regional de la tecnología...», *op. cit.*, pàg. 403.

23. *Ibidem*, pàg. 404.

les àrees metropolitanas, una varietat de solucions organitzatòries que G. Pastori reagrupa en tres tipus bàsics:

a) Respecte de la trama municipal preexistent, prenent el govern metropolità formes d'associació o col·laboració entre els municipis presents a l'àrea.

b) Sacrifici de la xarxa municipal de base produint la seva fusió integrativa en una entitat més àmplia que compregui la unitat de govern de l'àrea.

c) Solució intermèdia d'una Administració de doble grau o doble nivell de govern.²⁴

Les aportacions sobre l'«estat de la qüestió», facilitades en el XIX Congrés Internacional de les Ciències Administratives (1983) —Sujet 2— «Administration des Grandes Agglomerations»,²⁵ permeten deduir que la crisi econòmica no ha produït grans incidències en el procés de reforma de les estructures locals, sense perjudici que siguin detectables importants tendències de sobrietat en les polítiques urbanes connexes als objectius de l'Estat del Benestar —crisi fiscal, retall als sectors públics no militars...

En el camp de la institucionalització de les àrees metropolitanas, les estratègies de sortida de la crisi semblen haver incidit, en termes de gir substancials, només, en el marc europeu, en la reforma local a la Gran Bretanya, que afectarà set àrees metropolitanas, amb el seu punt més espectacular en el desmantellament de l'Administració Metropolitana Londinenca —Greater London Council—. Aquesta revisió dràstica es produeix, tanmateix, dins d'una política monetarista de reprivatització de serveis i supressió de despeses públiques en infraestructura social que no resulta transplantable als altres països europeus.²⁶

En aquest sentit, l'informe comparatiu preparat per A. Norton el 1983 —«The Government and Administration of Metropolitan Areas in Western

24. G. PASTORI, «Problemi inerenti il governo delle aree metropolitane», a «La riforma della amministrazione locale». Torino, Fondazione G. Agnelli, 1978, pàgs. 132-133.

25. XIX Congrés Internacional des Sciences Administratives, 19-23, setembre 1983, Berlín. Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1983.

26. Per als antecedents i contingut de la Llei del Règim Local de 1972 (Local Government Act, 1972), ara modificada per tots, B. KEITH-LUCAS i P. G. RICHARDS, «Historia del régimen local inglés en el siglo XX». IEAL, Madrid, 1980; L. JAMES SHARPE, «Il decentramento in Gran Bretagna», a «Il governo locale in Europa», AA.VV., F. A. Olivetti, Milano, 1977, pàgs. 101-201. Sobre la situació actual, resulta de necessari punt de referència el Llibre Blanc del Govern Thatcher «Streamlining the cities», Coopers/Lybrand Associates (1983), i la crítica de la School Advanced Studies, Universitat de Bristol, «The future of Local Democracy» (1983). Les línies de canvi en la política urbana s'analitzen en profunditat per A. RODRÍGUEZ BACHILLER, «La política metropolitana inglesa frente a la crisis económica», a «Metrópolis, territorio y crisis», *op. cit.*, pàgs. 165-198; Cfr. M. CHARLOT et al., «Le thatcherisme. Doctrine et action», N.E.D. núm. 4765/15-1984.

Democracies»—²⁷ ens ofereix una visió de conjunt i detallada sobre la situació dels processos institucionals que afecten les àrees metropolitanes a Holanda, Dinamarca, Suècia, Alemanya Federal i Canadà, de la qual mereixen destacar-se les conclusions següents ²⁸:

- Les àrees metropolitanes, segons es percep de manera concorde a l'Europa Occidental i el Canadà, necessiten d'Administracions pròpies, amb instruments idonis per recollir i analitzar les dades metropolitanes, per afrontar les exigències del conjunt de l'àrea i per assumir les decisions necessàries per solucionar els problemes i facilitar la satisfacció autònoma de les exigències de l'àrea mateixa. Aquest centre de processos de decisió no pot ser gestionat de manera satisfactòria per un nivell de govern central.
- Si les decisions s'han de prendre localment, els plans de decisió hauran de ser, almenys, dos: l'estrictament local i el metropolità.
- El govern metropolità ha resultat plenament adequat per realitzar amb èxit el criteri d'actuació de la reforma del govern local, sota el principi general de descentralitzar les responsabilitats de decisió al nivell més baix consentit per les exigències d'eficiència i eficàcia per a cada matèria.
- Els sistemes d'elecció indirecta del govern metropolità han funcionat bé en alguns casos rellevants com els de la municipalitat metropolitana de Toronto o el Gran Copenhage.
- Les associacions municipals sobre bases purament voluntàries no han obtingut, tanmateix, resultats satisfactoris. En tots els casos analitzats, ha esdevingut necessària una figura estructural determinada legalment i una definició precisa de les competències i de les funcions delegades per l'Administració metropolitana.
- Els governs metropolitans tenen competències de decisió sobre la planificació estratègica per a la seva àrea, en estreta col·laboració amb els municipis compresos en els seus confins, amb altres organismes o, si s'escau, també amb ens locals exteriors. És important no confondre la responsabilitat en el moment deliberant amb la responsabilitat d'execució, que pot ser competència d'altres organismes, privats o públics. D'altra banda, s'han recollit atribucions de control que poden ser desenvolupades de manera eficaç només a nivell metropolità i que, només a aquest nivell metropolità, poden gestionar-se i prestar satisfactòriament alguns tipus de serveis.

27. He seguit la versió italiana revisada per P. BISCARETTI, A. NORTON, «Governo e amministrazione delle aree metropolitane nelle democrazie occidentali». Giuffrè, Milano, 1985; Cfr. L. P. ANASTASSOPOULOS et al., «La gestion des grandes métropoles». La Documentation Française, Paris, 1978.

28. Extrait de les conclusions 2, 3, 4, 6, 7 i 9. A. NORTON, «Governo e amministrazione delle aree metropolitane...», *op. cit.*, pàgs. 190-194.

III. L'ENTITAT LOCAL «ÀREA METROPOLITANA» A LA LLEI 7/1985 REGULADORA DE LES BASES DEL RÈGIM LOCAL

La Llei 7/1985 aporta les bases normatives per a la incardinació de les àrees metropolitanes en l'organització territorial de les Comunitats Autònomes des de tres nítids pressupòsits:

a) Les àrees metropolitanes s'institueixen amb la naturalesa d'Entitats Locals de segon grau —Corporacions interadministratives de base municipal—. El principal efecte jurídic que això comporta és que, com resulta dels articles 3.2, 4.2 i 7 de la Llei, les àrees metropolitanes constituïdes en Administracions públiques segueixen el règim general de les altres Entitats Locals quant a l'atribució per la Llei de potestats públiques i de competències pròpies o atribuïdes per delegació, la concreció de les quals queda per complet diferida al legislador autonòmic, sense que, sobre aquest punt, actui la garantia institucional que la Constitució estableix per als Municipis, Províncies i Illes.

b) La creació, modificació i supressió d'aquestes noves entitats locals correspon als Parlaments autonòmics i, per tant, s'adscriu a l'exercici de la potestat organitzatòria de les Comunitats Autònomes, d'acord amb el que preveuen els seus respectius Estatuts, sense cap altre requisit formal que l'audiència en l'iter legislatiu de l'Administració de l'Estat i dels Ajuntaments i Diputacions afectats.

c) Les àrees metropolitanes es configuren com una escala diferenciada de govern i administració de la comunitat territorial de base; cosa que, d'una banda, exclou la seva personificació com a tecno-estructures funcionals; i, al seu torn, residencien un nivell de govern de segon grau, integrat per representació diferenciada de tots els municipis —no necessàriament dels Ajuntaments— de l'àrea afectada. Els interessos gestionats són d'ordre limitat.

Des d'aquestes coordenades, passem a explicar alguns elements que la normativa bàsica sobre les àrees metropolitanes aporta per tal de donar resposta a la segona de les qüestions proposades a l'inici d'aquesta intervenció i que, ara, podem concretar en dos punts: el primer referent a les dades o condicionants que la norma estatal defineix com a significatius per a la identificació de l'escala territorial administrativa metropolitana; i el segon, a la viabilitat d'articulació de l'ens local «Àrea metropolitana» amb les altres entitats locals també integrades mitjançant l'agrupació de municipis i, singularment, amb la Província i amb la Comarca.

1. *Elements per a la identificació legal de les àrees metropolitanes com a escales territorials significatives*

Les dades de significació de les àrees metropolitanes són objecte de menció expressa a l'article 43.2 de la Llei 7/1985: «... grans aglomeracions urbanes entre els nuclis de població de les quals hi hagi vinculacions que facin

necessària la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres».

No resulta difícil detectar l'antecedent d'aquesta definició en la Base Novena de l'efímera Llei 41/1975 —Estatut del Règim Local—: «... *aglomeracions urbanes*, d'elevada densitat demogràfica i alt índex d'expansió, considerades en conjunt, *entre els nuclis de població de les quals hi hagi una vinculació econòmica i social que faci aconsellable la coordinació en el planejament i en la prestació de serveis del conjunt*. Les demarcacions administratives s'acomodaran a les exigències de l'Entitat».

Com es pot apreciar, l'element definidor de les àrees metropolitanes és, en ambdós casos, el mateix: d'una banda, un «fet» físic espacial que dimana del procés urbà —l'«aglomeració urbana»—, bé que la seva imatge és, el 1975, la pròpia del desenvolupisme, mentre que, deu anys després, el legislador ha pres consciència que el creixement metropolità en «taca d'oli» no és consubstancial amb el «fet metropolità»; i, d'una altra banda, una dada funcional d'interrelació entre els nuclis de l'armadura urbana que serveix de suport de vinculació als processos econòmics i socials desenvolupats en l'àmbit metropolità.²⁹

A partir d'això, ambdós textos aporten una igual identificació dels condicionants de l'activitat pública que fan de l'Àrea metropolitana el que abans denominàvem una «escala territorial significativa»: la planificació del conjunt i la prestació de serveis públics amb dimensió funcional metropolitana, bé en termes d'ordenació integrada, bé en termes de prestació coordinada amb la xarxa municipal de base.

Podem observar, així mateix, algunes diferències que, potser, no poden considerar-se com a simple matís. En concret, la referència condicionant que el 1975 es refereix al planejament urbanístic, en la llei vigent, s'estendrà a la «planificació» conjunta, a la vegada que l'activitat metropolitana s'estén de la gestió de serveis a l'execució d'obres públiques.³⁰

D'altra banda, l'apreciació pel legislador autonòmic de la concurrència o no d'aquests condicionants no se situa en l'àmbit de la discrecionalitat opcional expressada en el text de 1975 en els termes que «faci aconsellable» la funció metropolitana, sinó que ara se sustenta sobre el concepte jurídic

29. Aquesta comprensió funcional del fenomen metropolità respon als esquemes tradicionals de Christeller i Reilly; P. H. DREYCKE ofereix una visió de conjunt a «Economía y planificación urbanas», IEAL, Madrid, 1983, pàgs. 203-233.

30. Sobre l'enteniment de la tècnica de planificació estratègica com a procediment de coordinació d'actuacions i compatibilització d'àmbits competencials, L. PAREJO ALFONSO, «La reordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías». Rev. Est. Admón. Local y Autonómica, 226/1985, pàgs. 209-241. Per a l'experiència de compatibilització solidària de competències de planejament i Programa Coordinat d'Inversions a l'àrea metropolitana de Madrid, N. PORTAS i J. F. ÀLVAREZ, «El planeamiento metropolitano o el estado de las cosas». Rev. Alfoz, 3/1983; vegeu també a «Ciudad y Territorio», núm. 59 i 60/1984, les Actes del «I Seminario sobre innovaciones culturales y metodológicas en el planteamiento urbanístico» (Penyscola, 1983), en especial la ponència d'E. LEIRA, «Del Plan de Madrid: elementos para un debate», pàgs. 18-110, la comunicació de F. MANCHÓN, F. PRATS i A. VILLANUEVA, «Los límites de la compatibilización solidaria», pàgs. 117-123, i el debat moderat pel professor M. SOLÁ MORALES, pàgs. 128-136.

indeterminat de la «necessarietat» per a l'interès públic. La qual cosa obliga a connectar l'opció institutiva de les àrees metropolitanes i, per la mateixa raó, la modificació o supressió de les ja instituïdes, amb els principis organitzatoris instrumentals recollits per a totes les Administracions públiques a l'article 103.1 de la Constitució, i, singularment, amb els principis materials d'eficàcia i coordinació en l'actuació administrativa.³¹ Principis que, per això, hauran d'actuar com a directrius constitucionals emmarcadores, fonamentadores i limitadores de la llibertat de decisió de les Comunitats Autònomes en l'exercici de la competència exclusiva d'aquestes per crear, modificar i suprimir àrees metropolitanes.

2. *Província, Àrea Metropolitana i Comarca: articulació d'oportunitats des d'una visió comprensiva de cada nacionalitat o regió*

He assenyalat anteriorment que els instruments institucionals disposats per la Llei 7/1975 per a la reordenació de les estructures locals responen a l'elenc de previsions organitzatòries que eren ja presents en els diferents Estatuts d'Autonomia, bé com a mer apunt, bé com a àmplia relació d'oportunitats o, en altres casos, com a decisió organitzatòria estructural.³²

Amb això i a l'empara de la potestat circumscripcional pròpia prevista a l'article 142.3 de la Constitució, el legislador estatutari ha avançat la solució o gamma de solucions amb les quals, d'acord amb cada Estatut d'Autonomia, es plantejarà el problema de l'«ens intermedi», que es preveu amb funcions de ròtula per a l'articulació de l'Administració local en el model autonòmic d'organització territorial.

En aquest sentit, la definició dels dissenys estatutaris de l'«ens intermedi»

31. E. ARGULLOL, «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», D. A. núm. 182/1979, pàgs. 27-67; L. PAREJO ALFONSO, «Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa», Madrid, 1983, pàgs. 143 i ss.; M. ÀLVAREZ RICO, «La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas», RAP núm. 105/1984, pàgs. 133 i ss.; T. FONT I LLOVET, «La administración institucional de las CC.AA. Notas sobre la Generalidad de Cataluña», RAP núm. 93/1981, pàgs. 313 i ss.

32. Una visió de conjunt a M. SÁNCHEZ MORÓN, «Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local», RAP núm. 100-102/1983, pàgs. 2081-2112; P. ESCRIBANO, J. L. RIVERO YSERN, «La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA», RAP núm. 164/1984, pàgs. 79-120; J. L. MEILÁN GIL, «Funcionalidad del territorio de las Comunidades Autónomas», REALA núm. 226/1985, pàgs. 275-297. Sobre l'organització territorial de l'Estatut Basc, J. LEGUINA VILLA, «Los Territorios Históricos Vascos: poderes normativos y conflictos de competencias», REDC núm. 3/1981, pàgs. 63-92; també, les ponències presentades a la secció III de les primeres «Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco», Oñati, 1983, volum III, pàgs. 1297-1415, per R. MARTÍN MATEO, F. SOSA WAGNER i J. L. IBARRA ROBLES - A. ZURITA LAGUNA; T. R. FERNÁNDEZ, «Los derechos históricos de los territorios forales», Civitas, Madrid, 1985; sobre l'organització territorial a l'Estatut de Catalunya, E. ARGULLOL, «Las opciones de organización territorial de Cataluña», REALA núm. 223/1984, pàgs. 296-314; J. TORNOS MAS, «El Ente Comarcal en la Ley Catalana de Alta Montaña», REALA núm. 236/1985, pàgs. 297-315; T. FONT I LLOVET, «Perspectiva de organización supra-municipal», Autonomies núm. 1/1985, pàgs. 51-75.

apareix gravada per la fixació constitucional de la Província com a ens local necessari.³³ Tanmateix, amb l'òbvia excepció de les Comunitats Autònomes unipersonals i insulars i deixant a part l'especial configuració provincial de la Comunitat Autònoma del País Basc, els dissenys d'organització territorial interna recollits pels Estatuts acumulen, de manera general, el reconeixement de l'entitat local provincial, la previsió d'altres ens o demarcacions supramunicipals dotats de personalitat jurídica pròpia.

Succeeix, per tant, que per dur a terme el desenvolupament de la normativa bàsica del Títol IV de la Llei 7/1985, d'acord amb el respectiu Estatut d'Autonomia, el legislador autonòmic haurà de plantejar-se, en una interpretació acomodada amb la definició normativa bàsica de les figures institucionals de referència, una ineludible selecció, implementació o combinació de la gamma de solucions organitzatòries ofertes per la reordenació estructural del segon grau de l'Administració local.

Així, la relació entre l'Ens local metropolità i la Província difícilment es pot resoldre des de la selecció exclouent d'un o altre institut, ja que enfront de la indisponibilitat de la Província se situa la diferència entre la seva imatge característica i la definició legal del paper funcional de les Àrees Metropolitanaes; la qual cosa, afegida a la reserva estatal de la competència per a la delimitació del territori provincial, en cap dels casos actuals acomodats a l'ocupat per àrees metropolitanas, permet augurar que la institucionalització d'aquestes últimes s'haurà d'implementar amb la subsistència de l'Ens local provincial.

Això no condueix, tanmateix, almenys necessàriament, a una mena de condemna a la superposició competencial entre ambdós ens —com ha estat moneda comuna fins ara—; al contrari, cal esperar que aquest problema quedi solucionat mitjançant l'ús de les facultats de reordenació de competències per part de les Comunitats Autònomes, en la línia ja apuntada per la sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juliol de 1981; és així que la garantia institucional de la Província, deixant fora de perill la funció de representació i de govern dels interessos que el legislador determini com a provincials, permet que per a la realització de l'activitat administrativa provincial en l'àmbit

33. De la copiosa bibliografia sobre el tema de la constitucionalització de la Província, són exponent els treballs de J. PRATS, «La provincia ante la Constitución y las autonomías». D. A. núm. 182/1979, pàgs. 414-459; A. GUAITA, «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978». RAP núm. 94/1981, pàgs. 33-51; J. P. PIÑAR, «De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la Provincia». RAP núm. 96/1981, pàgs. 267-289; J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, «Provincia, Entidad Local y Comunidades Autónomas uniprovinciales». REVL núm. 209/1981, pàgs. 29-90; E. ROCA, «Los orígenes constitucionales de la Provincia». D.A. núm. 194/1982, pàgs. 103-122; V. DE LA VALLINA, «Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado Autonómico». REVL núm. 213/1982, pàgs. 33-70; M. SÁNCHEZ MORÓN, «Las Comunidades Autónomas y las Provincias». REDA núm. 32/1982, pàgs. 867 i ss.; J. E. SANTAMARÍA PASTOR, «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales», REDA núm. 34/1982, pàgs. 455 i ss.

metropolità s'utilitzin, en la mesura que resulti convenient, els mecanismes de delegació de competències a favor de l'administració metropolitana.³⁴

D'altra banda, sembla lògic pensar que la detecció dels condicionants legals definitoris de l'escala territorial metropolitana hauria de portar a una opció institucional d'acord amb la figura legal de l'Àrea metropolitana excloent de la utilització, dins del mateix àmbit i a escala especial inferior, d'entitats territorials comarcals.

Així, en el terreny de la lògica, sembla irrefutable que la presència dels condicionants definitoris de l'escala metropolitana suposa un sistema urbano-funcional que comprèn i supera els subsistemes comarcals municipals precedents. Per tant, cal advocar per l'acomodació de la xarxa de base municipal als perfils territorials i competencials exigits per la noció de «municipi del demà».³⁵

Finalment, i també des del terreny de la reflexió especulativa, l'opció contrària, és a dir, el desmantellament d'una Administració metropolitana i la seva substitució per diverses entitats d'àmbit comarcal, s'hauria de tenir com a disfuncional, en termes d'opció administrativa, i com a jurídicament rebutjable.

En efecte, la partició comarcal d'una estructura metropolitana suposa, almenys prima facie, que les unitats administratives en què aquella es desagregui no podran incloure de manera completa la planificació i la prestació de serveis d'abast metropolità. Per això, el problema no resideix només en el fet que ens trobaríem davant una interpretació territorial defectuosa, sinó també en la necessitat de resituar el fòrum territorial per a les decisions metropolitanes, excepte si ens volem arriscar a una gestió esquizoide de l'espai urbano-territorial al qual realment s'estengui el fet metropolità; però, en el cas que aquest lloc per a la ineludible planificació i coordinació dels serveis del conjunt s'hagi de resituar fora de l'àmbit local metropolità, això suposaria un desplaçament del procés de decisió a nivells territorials no significatius funcionalment; o, dit d'una altra forma, estaríem practicant l'institut de la centralització administrativa.

Al seu torn, des d'una perspectiva jurídica i sempre sobre la base de la real presència dels condicionants legals de l'escala administrativa metropolitana, l'opció de partir l'àrea metropolitana en circumscripcions comarcals de menor àmbit desmantellant l'Administració precedent no sembla admissible des d'una interpretació no literalista de l'article 43.1, sinó connexa amb la totalitat del precepte i, singularment, amb el seu paràgraf segon, en el qual,

34. Cfr. E. ARGULLOL, «Las opciones de organización territorial del Cataluña». REALA núm. 223/1984, pàgs. 307 i ss.; solució també apuntada per R. GÓMEZ FERRER, a «Encaje constitucional de la Administración metropolitana». D.A. núm. 182/1979, pàgs. 395-409; en el mateix sentit, J. L. IBARRA ROBLES, «Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico». Oñati, 1982, pàgs. 209 i ss.

35. J. M. CASTELLS ARTECHE, «El municipio en la autonomía política». D.A. núm. 182/1979, pàgs. 459-489; M. NIGRO, «La riforma dell'Amministrazione locale», AA.VV. F. G. Agnelli, Torino, 1978, pàgs. 7/57; A. CROSETTI, «Profili giuridici della riorganizzazione sovramunicipale del territorio». Giuffrè, Milano, 1979, pàgs. 215 i ss.; A. BARBERA, «Le istituzioni del pluralismo». Donato, Bari, 1977, pàgs. 46 i ss.; G. C. DE MARTÍN, «L'Amministrazione Locale nel sistema delle autonomie». Giuffrè, Milano, 1984, pàgs. 293 i ss.

com ja he apuntat, la noció de «necessarietat» per a l'interès públic, aplicada a la planificació conjunta i a la coordinació de determinats serveis i obres d'abast metropolità, s'ha d'atendre com un element integrador i limitador a l'exercici de la potestat organitzativa autonòmica. D'això se'n segueix, en aquest cas, una clara ruptura dels principis d'eficàcia i coordinació que l'article 103 de la Constitució imposa a l'exercici de l'activitat administrativa.