# EL HECHO METROPOLITANO COMO ÁMBITO TERRITORIAL SIGNIFICATIVO Y RELEVANTE PARA LA REORDENACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS LOCALES

JUAN LUIS IBARRA ROBLES
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Promulgada la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (abril de 1985) y el Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación del Régimen Local (abril 1986), ha quedado abierta la fase culminante del proceso de reordenación de las estructuras locales y, con ella, de un capítulo sustantivo en la construcción orgánica del Estado de las Autonomías. Me refiero al capítulo en el que corresponde a las sedes parlamentarias autonómicas cumplimentar su coparticipación en el mandato constitucional de reforma del régimen local implícito [1] en el artículo 148, apartados 1.2 y 1.18 de la Constitución; y, a la vez, llevar a cabo las previsiones organizatorias contenidas en cada Estatuto de Autonomía para la articulación de los Entes Locales en el entramado institucional propio de la respectiva nacionalidad o región.

De este amplio panorama y a los efectos del tema que hoy nos ocupa, conviene recalcar que va a ser en esta fase del proceso de reforma en la que habrán de rendirse operativos los márgenes constitucionales de diversificación de la organización local, esto es, en el marco del respeto a la garantía institucional de los elementos estructurales indisponibles del sistema autonómico local —el municipio y la provincia— y de acuerdo con la regulación básica estatal sobre el régimen jurídico local.[2] Conviene subrayarlo, digo, porque la opción constitucional por un sistema territorialmente diversificado de organizaciones locales carece de precedentes en la historia contemporánea del régimen local en España; y, sobre todo, porque la flexibilidad estructural y el traslado a las Comunidades Autónomas de la decisión combinatoria más adecuada, aportan un importante instrumento para hacer efectivo, en el nivel local de cada realidad nacionalitaria o regional, el principio de autonomía, ahora en su dimensión de principio organizatorio el Estado/Ordenamiento, que canalice la distribución vertical de poderes hacia las entidades territoriales de base.

1. El Tribunal Constitucional detecta este mandato «implícito» ya en la sentencia de 2 de febrero de 1981.

2. Por seguir, también, las expresiones utilizadas por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 28 de julio de 1981. Para una exposición amplia sobre la técnica de la garantía institucional de la autonomía 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, págs. 437 y ss.

Estamos, por tanto, en la zona crítica del proceso reordenador de las estructuras locales que, en otra ocasión,[3] he señalado que guarda las connotaciones de una «nueva fase constituyente» por su proyección conclusiva sobre el modelo de organización territorial del Estado de las Autonomías. Fase que, también resumiendo anteriores posiciones, creo que se caracteriza por concitar tres importantes retos, respectivamente, de orden institucional, político y técnico-operativo:

*a*) En primer lugar, el dictado estatal de las Bases del Régimen Local completa el marco general normativo desde el que las Comunidades Autónomas han de ejercer sus respectivas opciones de reforma de las vigentes estructurales locales. Puede afirmarse [4] que, en este terreno estructural, la Ley estatal 7/1985 se mueve en el espectro de las soluciones organizatorias ya apuntadas en el diseño que cada uno de los Estatutos de Autonomía efectúa sobre la organización territorial interna. En efecto, el elenco de institutos previstos en la Ley 7/1985 para la reforma estructural, contenido, principalmente, en el artículo 13 —alteraciones de la red de base municipal—, en los artículos 42, 43 y 44 —establecimiento de Entidades Locales supramunicipales diferentes a la provincia, bien en el ejercicio de la potestad autoorganizatoria de cada Comunidad Autónoma, en relación con la cláusula del artículo 152.3 de la Constitución (Comarcas u otras Entidades que agrupen varios municipios y Áreas Metropolitanas), o bien en el ejercicio del derecho de asociación intermunicipal (Mancomunidades uni o plurifuncionales), en el artículo 45— institución o reconocimiento de Entidades inframunicipales de administración descentralizada —y en el artículo 58— creación de órganos deliberantes o consultivos de colaboración con las Entidades Locales para la coordinación administrativa, todos estos institutos, decía, aparecen repetidamente recogidos en los Estatutos de Autonomía.[5] Pero ello no obsta para que sea ahora cuando corresponde a los legislativos autonómicos actuar esta panoplia de recursos institucionales desde una visión unitaria, comprensiva y articulada del complejo de niveles organizativos, funciones y competencias residenciados en el área de la respectiva nacionalidad o región.

*b*) En segundo lugar, la reordenación de las estructuras locales propicia un momento clave para avanzar en la superación de la crisis del diseño democrático-representativo acuñado por el Estado Liberal. La noción de la autonomía local como el derecho de la respectiva comunidad «a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses» comporta una valoración de la legitimidad democrática de las asambleas y demás órganos de gobierno locales, cuya efectividad requiere corresponderse con la dotación de los medios jurídicos, económicos y políticos necesarios para que

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, págs. 127 y ss.

4. P. García Escudero - B. Pendás: «El nuevo régimen local español». Praxis. Barcelona, 1985, págs. 260-267.

5. Véase pormenorizadamente en M. Sánchez Morán: «Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local», RAP, 100-102/1983, págs. 2081/2112.

puedan ofrecer una respuesta coherente a las demandas sociales de las que los órganos locales democrático-representativos son portadores y exponentes. Este papel de la autonomía local como elemento de revitalización de la participación democrática no se alcanza, sin embargo, desde la sola reforma normativa, ni desde el estricto plano de la ingeniería institucional, sino que requiere y apela a la disponibilidad de las fuerzas políticas y sociales para organizarse en torno a las sedes democráticas locales, infundiendo a las mismas el «espesor político» que las normas no pueden, por sí mismas, asegurar.[6]

*c*) El tercer reto se dirige a un componente que pudiéramos llamar tecnológico e instrumental para el éxito de la operación de reforma, en el que creo nos toca una buena parte de responsabilidad a los juristas, ya que se trata de alumbrar los nuevos instrumentos técnico-operativos que permitan cubrir la fuerte distancia que aún media entre la que pudiéramos denominar cultura jurídica local, sobre la que siguen gravitando demasiados componentes de una suerte de «derecho legendario», reflejante de una imagen preindustrial del municipio, y la realidad de los procesos sociales producidos en la vida local como resultado del hondo proceso de transformación urbana —gigantismo municipal— y rural —inframunicipalismo— acaecido en nuestro país en los cuatro últimos decenios. El problema del «municipio del mañana» al que debía referirse la reforma local se proyecta, desde luego, en la necesidad de adaptar a la nueva realidad la estructura organizativa; pero, también, y por eso lo enuncio como un reto tecnológico, incide en la urgencia por acometer la revisión de los institutos, modelos e instrumentos técnico-operativos acuñados en otra época para servir a un diseño local uniformizante, burocrático y jerarquizado, que, ahora, se muestran técnicamente inhábiles y jurídicamente regresivos para traducir la articulación territorial requerida por el Estado de las Autonomías.

En este contexto, que a rasgos generales he tratado de bosquejar, es en el que entiendo debe inscribirse el tema de las respuestas institucionales al «hecho metropolitano». Obviamente, tras casi cuarenta años de registro de la forma de poblamiento que, utilizando la expresión recogida en el artículo 5.2 del Estatuto de Catalunya, señalamos como «hecho metropolitano», sería difícilmente refutable que el mismo resulta relevante en la interpretación territorial y que, por tanto, el fenómeno metropolitano, allá donde se produzca, debe ser afrontado en el cometido reordenador de las estructuras locales.[7]

Sin embargo, la selección de la respuesta institucional adecuada aparece

6. G. Berti: «I rapporti fra regioni ed enti locali a livello di legislazione», en «Stato, regioni ed enti locali nella programmazione», Milán, 1973, pág. 204. En el mismo sentido, F. Pizzetti: «Il sistema costituzionale delle autonomíe locali». Milán, 1979, págs. 16 y ss.

7. Por todos, G. Pastori: «Problemi inerenti il goberno delle aree metropolitane», en «La riforma della amministrazione locale», AA.VV., Torino, 1978. T. R. Fernández: «Áreas metropolitanas y descentralización», en «Descentralización administrativa y organización política», Madrid, 1973, Tomo III, págs. 638 y ss.

hoy interferida, respecto de los ámbitos metropolitanos configurados en España durante las pasadas décadas, por, al menos, dos factores sujetos a debate.

Quiero referirme, de una parte, al diagnóstico pesimista sobre el declive de las ciudades, anunciado desde determinadas escuelas de Geografía y que sustentan hipótesis de inviabilidad del sistema urbano-territorial metropolitano para afrontar eficientemente las demandas de la inmediata sociedad post-industrial; factor que, en el caso español, aparece propiciado por las tendencias recesivas o de estancamiento poblacional observables en las áreas metropolitanas consolidadas en la década desarrollista que, a su vez, presentan una mayor sensibilidad a los impactos espaciales de la reestructuración económica.

De otra parte, el debate parece haberse instalado, también, en el plano institucional, como consecuencia o expresión, en su caso, de la actitud negativa —en el caso catalán y vasco— o renuente —en el caso madrileño—, mostrada por las respectivas fuerzas políticas con responsabilidades de gobierno, respecto de la asunción de las áreas metropolitanas como unidades de organización territorial.

Al hilo de este debate, trataré de aportar algunos elementos de reflexión sobre las dos cuestiones en las que, desde una óptica jurídico-institucional, creo que puede quedar centrado el problema y que quedarían expresadas en los siguientes términos: ¿El hecho metropolitano, mantiene hoy y cabe entender que mantendrá en un futuro mediato, el carácter de una «escala territorial significativa» [8] para la gestión de los intereses locales?; y, sobre esta base, ¿la fórmula prevista en el artículo 43 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, constituye una vía apta para la articulación del hecho metropolitano en el sistema institucional autonómico?

## II. El hecho metropolitano, una forma histórica y evolutiva de estructuración del espacio

### 1. *Configuración metropolitana y desarrollismo económico*

Con la denominación de «hecho metropolitano» se designa, en términos asépticos, una determinada forma de relación entre el espacio y los procesos económicos y sociales, cuyo punto de emergencia se sitúa en la segunda revolución industrial como un momento evolucionado del fenómeno urbano inducido por la industrialización.[9]

8. Para la noción de «escalas territoriales significativas», L. Casassas - J. Clusa: «L'organització territorial de Catalunya», F. Bofill, Barcelona, 1981; J. Garrido - M. Benabent - J. Clusa: «Comercialización y directrices regionales en Andalucía», en «Crisis, autonomías y desarrollo regional». Santiago de Compostela, 1985, T. II, págs. 261 y ss.

9. El fenómeno metropolitano ha suscitado una amplia reflexión desde el campo de la Geografía (Geddes, Gottmann, Berry, Labasse, Hall, Doxiadis, Tesauro...), de la Sociología (Mumford, Gutkind, Lefebvre, Castells...), de la Economía (Forrester, Losch, Christaller McLoughlin, Perroux...). Puede verse una más amplia referencia en mi libro «Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico», Instituto Vasco de Estudios de Admón. Pública, Oñati, 1982.

El hecho que refleja la expresión «hecho metropolitano» resulta, en este sentido, común en todos los países industrializados que, al compás del orden económico internacional subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial, practican estrategias de desarrollo cuantitativo en las que se confiere un papel predominante a los procesos productivos basados en la gran industria, con efectos de concentración acumulativa de capital y mano de obra y de uso intensivo del suelo.

El fenómeno metropolitano responde, por tanto, a una realidad de orígenes históricos precisos que redunda sobre un factor de correspondencia entre industrialización, crecimiento económico y urbanización ya presente desde el tránsito del siglo en Europa y América del Norte, pero que, en todo caso, en su estado evolucionado, resulta claramente diferenciable de las Ciudades Industriales que le preceden, a las que absorbe y desborda. En este sentido, el punto de inflexión vendrá marcado por el efecto sobre la estructuración del espacio de la «revolución de los transportes» que permite disolver los límites históricos entre la ciudad, como lugar de la concentración, y el campo como lugar de la dispersión. Las grandes infraestructuras de comunicación y transportes, cuyo desarrollo tecnológico precede y acompaña a la segunda revolución industrial, pasan a ser, a su vez, el elemento vertebrador del «hecho metropolitano».

El resultado, en términos descriptivos generales, supone la configuración de amplios espacios urbano-territoriales, integrados por un sistema de núcleos urbanos, áreas suburbanas e intersticios rurales, entre los que pasa a establecerse una fuerte relación de interdependencia funcional altamente jerarquizada; estas armaduras urbanas estructurantes de un conjunto de unidades de actividad económica y de residencia dispersas en el entorno territorial llegan a percibirse nítidamente, en términos culturales, por cuanto que conforman un «espacio vivido» cotidiano, dando lugar a unidades complejas de relaciones económicas y sociales que se dilatan hasta donde lo hagan las escalas de procesos de trabajo y residencia combinados e integrados.

El hecho metropolitano tiene, también, una nítida vigencia en el proceso de transición urbana seguido en España tras la Guerra Civil. En este sentido, las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona y Bilbao, constituyen la expresión territorial más clara del desarrollismo económico, pero como evidencian los análisis censales, el comportamiento metropolitano se refleja en otros puntos centrales del sistema urbano.[10]

Intentando un apretado resumen del trabajo de Álvarez Cienfuegos sobre la urbanización en España en el período 1940/1981,[11] cabe señalar que la transición urbana que afecta a España en las cuatro últimas décadas se consolida en la década de los años sesenta «sobre una estructura metropolitana absorbente y un sistema urbano periférico con mayor autonomía pero dependiente de los procesos de formación metropolitana». En concreto, al final del

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

11. F. J. Álvarez-Cienfuegos Ruiz: «El proceso de urbanización en España y sus condicionamientos estructurales, 1940-1981». Estudios Territoriales, 11-12/1984, págs. 105-125.

año 1970, las áreas metropolitanas representan el 30 % de la población española, porcentaje que, aún, alcanza al 31,3 % en 1981, frente al 16 % de la población residente al mismo año en ciudades medias. El comportamiento metropolitano no es, sin embargo, homogéneo en ambas décadas. Así, en la década de los sesenta, tras el despegue de las áreas de tipo metropolitano respecto del resto del sistema urbano, éstas se colocan a la cabeza del desarrollo económico, atrayendo sobre sí la mayor parte de los recursos disponibles, de tal forma que, en 1971, el 49 % del valor añadido neto industrial se generará desde las áreas de Barcelona, Madrid y el País Vasco, por este orden. En tanto que, en la siguiente década, los procesos de concentración metropolitana van a seguir, a partir de 1975, pautas de comportamiento diferenciadas: el área metropolitana de Bilbao presenta un claro cuadro de regresión demográfica, al igual que la de Barcelona, aunque de menor intensidad en esta última; por otra parte, las áreas metropolitanas de Madrid, Zaragoza y Valencia, mantienen en la década de los setenta algún crecimiento con tendencia a la estabilización y, por el contrario, las áreas metropolitanas de Sevilla y Málaga inician un proceso de crecimiento demográfico en el período de 1975 a 1981 superior al producido durante la época desarrollista. Llegándose a concluir, sin embargo, por el autor del estudio que comentamos, que «tanto en extensión de sus ámbitos de influencia directa y en el volumen de la población metropolitana, como en aspectos funcionales, económicos y políticos, las áreas metropolitanas constituyen a principios del año 1981 el conjunto central del sistema urbano».

## 2. *Los efectos espaciales de la crisis: factores locacionales de las nuevas tecnologías*

A partir de 1975, la crisis del modelo de desarrollo económico cuantitativo afecta, también, al sistema urbano. Sin embargo, los efectos espaciales de la crisis, como se ha apuntado para el caso español, no siguen pautas de comportamiento homogéneas, por lo que cualquier generalización en este terreno corre el riesgo de caer en simplificaciones inútiles para el análisis.

Así, el proceso decisional sobre la reestructuración de las Administraciones Locales al que se enfrentan nuestros Parlamentos autonómicos queda, entiendo, escasamente iluminado por las predicciones sobre el carácter cíclico de las aglomeraciones urbanas, hoy por hoy situadas en el terreno de la futurología.[12] En este sentido, la afirmación sobre el declive de las grandes ciudades aparece sometida a tan importantees matizaciones y excepciones que

12. La hipótesis se mantiene por KLASSEN et al, en «Dynamics of Urban development». Gower, London, 1981. Sobre el tema, V. GRANADOS, U. SEGUÍ: «La política urbana en una época de crisis», en «Crisis, autonomía y desarrollo regional», T. II, págs. 563-581. Santiago de Compostela, 1985; P. HALL: «El impacto de las nuevas tecnologías sobre los cambios urbanos y regionales», en «Metrópolis, territorio y crisis». Madrid, 1985, págs. 64-77.

difícilmente se sostiene como principio general.[13] Por el contrario, el debido rigor induce a situar la reflexión sobre los impactos espaciales de la crisis en referencia a cada concreto sistema urbano. Obviamente, este necesario análisis pormenorizado excede del propósito de esta intervención.

Creo que, en todo caso, debe constatarse el interés que el tema espacial de la crisis, o si se quiere, de las políticas territoriales de salida de la crisis, ha suscitado en nuestro país en los últimos años, del que se ofrecen claros exponentes en las aportaciones presentadas a la IX Reunión de Estudios Regionales celebrada en 1984 en la Universidad de Santiago de Compostela,[14] en las Jornadas de Debate sobre «Metrópolis, Territorio y Crisis», promovidas en el mismo año por la Asamblea de Madrid,[15] por citar dos publicaciones recientes, o la aún más reciente publicación de la monografía del profesor R. Martín Mateo sobre el espacio de las nuevas tecnologías.[16]

De su lectura se extraen algunas líneas de tendencia generales que podemos destacar:

En primer lugar, se aprecia una clara superación del patrón tradicional del modelo dual desarrollo/subdesarrollo como resultado de la tensión interregional para acceder al reparto entre espacios geográficos de un crecimiento nacional autogenerado.[17] Por el contrario, en la dinámica que parece abrirse paso, se presenta la diferenciación interregional en conexión directa con la reestructuración económica sectorial y con la puesta en valor, como estrategia básica del desarrollo, del potencial endógeno regional ligado a la innovación, entendiendo por potencial endógeno, según la definición de la Comisión de Política Regional de las Comunidades Europeas, la capacidad de la red empresarial de la región para abrirse a nuevos productos y nuevos mercados, en función de su nivel de modernización técnica y organizativa y de la aptitud

13. Así, P. HALL, en «El impacto de las nuevas tecnologías...», op. cit., excluye del «maleficio» a las ciudades del Cinturón del Sol (Sunbelt) del sur y oeste de Norteamérica, algunas ciudades de la Europa Occidental, incluyendo España, y naturalmente, las grandes ciudades de los países en desarrollo... para concluir en tono escéptico: «...Podemos intentar prever de forma imaginativa los impactos de las nuevas tecnologías de la información sobre la distribución geográfica de las actividades, pero lo sensato es mostrar una gran prudencia. Las grandes ciudades del mundo nos han engañado en el pasado y seguirán sin lugar a dudas engañándonos en el futuro, incluso a nosotros, los que somos lo bastante atrevidos para llamarnos urbanistas profesionales», op. cit. pág. 77. El problema de la crisis de las áreas centrales de los asentamientos metropolitanos se estudia por J. Allende Landa en «Crisis metropolitana y "enterprises zones", una nueva experiencia en la política urbana». Ciudad y Territorio, 2, 1983, págs. 37/51.

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

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

16. R. MARTÍN MATEO: «El espacio de las nuevas tecnologías». Ediciones de la Generalidad Valenciana. Valencia, 1986.

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

de las empresas de la región para superar la pérdida de antiguos mercados mediante la apertura de un potencial de mercados nuevos.[18]

En igual sentido, las fuertes diferencias intersectoriales en ritmos y en formas de crecimiento se proyecta, también, en los espacios metropolitanos, en forma de fenómenos duales de progreso o declive.[19]

Junto a ello, la revisión de las infraestructuras tecnológicas facilita una cada vez mayor contigüidad temporal no basada en la continuidad espacial de las actuales conurbaciones. Lo que supone que, a la vez que se observan fenómenos de estabilización o regresión poblacional en las áreas metropolitanas, se avanza, también, en la configuración de superciudades de tipo «megalópolis», a partir de conexiones multifuncionales entre varios espacios metropolitanos.[20]

Otra de las cuestiones recurrentes en los foros mencionados es la relativa al espacio de las nuevas tecnologías. Con base en las aportaciones efectuadas en el Coloquio sobre «Investigación, Tecnología y Política Regional», promovido por la OCDE en octubre de 1983, Sáenz de Buruaga apunta, en este sentido, una descripción del «plasma» o entorno ambiental imprescindible para respaldar la generación, implementación, adopción y difusión de innovaciones que subraya sus concomitancias con la composición del anterior modelo de las «economías de aglomeración».[21]

«Un acuerdo generalizado en el Coloquio de la OCDE —explica Sáenz de Buruaga— (...) es que la alta tecnología no es, *per se*, la respuesta definitiva a un desarrollo económico viable. Éste, bien en su vertiente nacional como en su desglose regional, tiene que incluir el respaldo de las industrias tradicionales, las cuales pueden incrementar su competitividad precisamente dirigiendo hacia ellos la difusión de procesos de alta tecnología.» Lo que comporta la necesidad metodológica de «distinguir en la localización del cambio tecnológico, la modernización tecnológica de la industria ya implantada de la creación de nuevas empresas y sectores industriales».[22] Pues bien, en este segundo nivel —nuevas empresas y sectores industriales—, «... la opinión dominante en la OCDE es, precisamente, que las nuevas empresas de tecnología avanzada, particularmente las pequeñas, dependen mucho de las constantes de localización y de las economías de aglomeración: ese tipo de

18. R. W. WATTMAN, E. CICIOTTI: «La mobilisation du potential endogené». Comisión número 10 de las Comunidades Europeas. Dirección General de Política Regional, septiembre 1981, 200 págs. Comission International Institute of Management. Berlín. Citado por G. SÁENZ DE BURUAGA: «Planificación regional de la Tecnología y potencial endógeno», en «Crisis, autonomías...», op. cit. Tomo II, págs. 392.

19. M. CASTELLS: «Reestructuración económica...», op. cit. págs. 44/45.

20. M. CASTELLS: en op. cit. pág. 46, apunta este rasgo de tendencia para la zona en torno a Barcelona; Cfr. A. CASTELLS, M. PARELLADA: «La prospectiva urbana. El modelo Corporación Metropolitana de Barcelona. 1992 (CMB-1992), en «Crisis, autonomías y desarrollo regional», op. cit. Tomo III, págs. 9-78.

21. G. SÁENZ DE BURUAGA: «Planificación regional de la tecnología y potencial endógeno», op. cit. pág. 393. R. MARTÍN MATEO: «El espacio de las nuevas tecnologías», op. cit. pág. 31 y ss.

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

empresas —se argumenta— necesitan personal muy especializado, sus dirigentes tienen también formación superior y horizontes internacionales de forma que, unos y otros, son especialmente sensibles tanto a la calidad y pluralidad del medio ambiente local como a las sinergías de una "masa crítica" de laboratorios de investigación, contactos técnicos y de otro tipo así como un mercado metropolitano de nuevos servicios, ideas y productos. En definitiva, se piensa que aunque este tipo de industrias de alta tecnología no tiene constreñimiento de materias primas o de transporte, sus requerimientos de recursos humanos y servicios cuaternarios impiden su movilidad locacional».[23]

### 3. *Crisis y procesos de institucionalización de las áreas metropolitanas*

La reforma generalizada de las estructuras locales decimonónicas que se acomete en diversos países europeos a partir de la década de los años sesenta, aporta, para las áreas metropolitanas, una variedad de soluciones organizatorias que G. Pastori reagrupa en tres tipos básicos:

*a*) Respecto de la trama municipal preexistente adoptando el gobierno metropolitano formas de asociación o colaboración entre los municipios presentes en el área.

*b*) Sacrificio de la red municipal de base, produciendo su fusión integrativa en una entidad más amplia comprensiva de la unidad de gobierno del área.

*c*) Solución intermedia de una Administración de doble grado o doble nivel de gobierno.[24]

Las aportaciones sobre el «estado de la cuestión», facilitadas en el XIX Congreso Internacional de las Ciencias Administrativas (1983) —Sujet 2— «Administration des Grandes Agglomérations»,[25] permiten deducir que la crisis económica no ha producido grandes incidencias en el proceso de reforma de las estructuras locales, sin perjuicio de que sean detectables importantes tendencias de sobriedad en las políticas urbanas conexas a los objetivos del Estado del Bienestar —crisis fiscal, recorte en los sectores públicos no militares...—.

En el campo de la institucionalización de las áreas metropolitanas, las estrategias de salida de la crisis parecen haber incidido, en términos de giros sustanciales, tan sólo, en el marco europeo, a la reforma local en Gran Bretaña, que va a afectar a siete áreas metropolitanas, con su punto más espectacular en el desmantelamiento de la Administración Metropolitana Londinense —Greater London Council—. Esta revisión drástica se produce, sin embargo, dentro de una política monetarista de reprivatización de servicios y supresión

23. Ibidem., pág. 404.

24. G. Pastori: «Problemi inerenti il governo delle aree metropolitane», en «La riforma della amministrazione locale». Torino. Fondazione G. Agnelli, 1978, págs. 132/133.

25. XIX Congres International des Sciencies Administratives, 19-23, sept. 1983. Berlín. Institut International des Sciencies Administratives. Bruxelles. 1983.

de gastos públicos en infraestructura social que no resulta trasplantable a los demás países europeos.[26]

En este sentido, el informe comparativo preparado por A. Norton en 1983 —«The Government and Administration of Metropolitan Areas in Western Democracies»—[27] nos ofrece una visión de conjunto y pormenorizada sobre la situación de los procesos institucionales afectantes a las áreas metropolitanas en Holanda, Dinamarca, Suecia, Alemania Federal y Canadá, del que merecen destacarse las siguientes conclusiones: [28]

— Las áreas metropolitanas, según se percibe de manera concorde en la Europa Occidental y Canadá, necesitan de Administraciones propias, con instrumentos idóneos para recoger y analizar los datos metropolitanos, para afrontar las exigencias del conjunto del área y para asumir las decisiones necesarias para la solución de los problemas, facilitando la satisfacción autónoma de las exigencias del área misma. Este centro de procesos decisionales no puede ser gestionado de manera satisfactoria por un nivel de gobierno central.

— Si las decisiones deben tomarse localmente, los planos decisionales habrán de resultar, al menos, dos: el estrictamente local y el metropolitano.

— El gobierno metropolitano ha resultado plenamente adecuado para realizar con éxito el criterio de actuación de la reforma del gobierno local bajo el principio general de descentralizar las responsabilidades decisionales al nivel más bajo consentido por las exigencias de eficiencia y eficacia para cada materia.

— Los sistemas de elección indirecta del gobierno metropolitano han funcionado bien en algunos casos relevantes como los de la municipalidad metropolitana de Toronto o el Gran Copenhage.

— Las asociaciones municipales sobre bases puramente voluntarias no han obtenido, sin embargo, resultados satisfactorios. En todos los casos analizados, ha devenido necesaria una figura estructural determinada legalmente

26. Para los antecedentes y contenido de la Ley de Régimen Local de 1972 (Local Government Act. 1972) ahora modificada, por todos, B. KEITH-LUCAS/P. G. RICHARDS: «Historia del régimen local inglés en el siglo XX». IEAL, Madrid, 1980 y L. JAMES SHARPE: «Il decentramento in Gran Bretagna», en «Il governo locale in Europa», AA.VV., F. A. Olivetti, Milano, 1977, págs. 101/201. Sobre la situación actual, resulta de necesario punto de referencia el Libro Blanco del Gobierno Thatcher «Streanlining the cities», Coopers Lybrand Associates, 1983 y la crítica de la School Advanced Studies, Universidad de Bristol «The future of Local Democracy» (1983). Las líneas de cambio en la política urbana se analizan en profundidad por A. RODRÍGUEZ BACHILLER: «La política metropolitana inglesa frente a la crisis económica», en «Metrópolis, territorio y crisis», op. cit., págs. 165/198; Cfr. M.CHARLOT et all: «Le thatcherisme. Doctrine et action». N.E.D., n.° 4765/15-1984.

27. He seguido la versión italiana revisada por P. BISCARETTI, A. NORTON: «Governo e amministrazione delle aree metropolitane nelle democrazie occidentali», Giuffré, Milano, 1985; Cfr. L. P. ANASTASSOPOULOS et al: «La *gestion des grandes métropoles*», La Documentation Française, París, 1978.

28. Extracto de las conclusiones 2, 3, 4, 6, 7 y 9. A. NORTON: «Governo e amministrazione delle aree metropolitane...», op. cit. págs. 190/194.

y una definición precisa de las competencias y de las funciones delegadas para la Administración metropolitana.

— Los gobiernos metropolitanos tienen competencias decisionales sobre la planificación estratégica para su área en estrecha colaboración con los municipios comprendidos en sus confines, con otros organismos, o, en su caso, también con entes locales exteriores. Es importante no confundir la responsabilidad en el momento deliberante con la responsabilidad de ejecución que puede ser competencia de otros organismos, privados o públicos. De otra parte, se han recogido atribuciones de control que pueden ser desarrolladas de modo eficaz sólo al nivel metropolitano, así como sólo a este nivel metropolitano pueden gestionarse y prestarse satisfactoriamente algunos tipos de servicios.

## III. La Entidad Local «Área Metropolitana» en la Ley 1/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local

La Ley 7/1985 aporta las bases normativas para la incardinación de las áreas metropolitanas en la organización territorial de las Comunidades Autónomas desde tres nítidos presupuestos:

*a*) Las áreas metropolitanas se instituyen con la naturaleza de Entidades Locales de segundo grado —Corporaciones interadministrativas de base municipal—. El principal efecto jurídico que ello comporta es que, como resulta de los artículos 3.2, 4.2 y 7 de la Ley, las áreas metropolitanas constituidas en Administraciones Públicas siguen el régimen general del las demás Entidades Locales en cuanto a la atribución por Ley de potestades públicas y de competencias propias o atribuidas por delegación, cuya concreción queda por completo diferida al legislador autonómico, sin que, sobre este extremo, actúe la garantía institucional que la Constitución establece para los Municipios, Provincias e Islas.

*b*) La creación, modificación y supresión de estas nuevas entidades locales corresponde a los Parlamentos Autonómicos, adscribiéndose al ejercicio de la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo previsto en sus respectivos Estatutos, sin otro requisito formal que la audiencia, en el iter legislativo de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados.

*c*) Las áreas metropolitanas se configuran como una escala diferenciada de gobierno y administración de la comunidad territorial de base, lo que, de una parte, excluye su personificación como tecnoestructuras funcionales; y, a su vez, residencian un nivel de gobierno de segundo grado, integrado por representación diferenciada de todos los municipios —no necesariamente de los Ayuntamientos— del área afectada. Los intereses gestionados son de orden limitado.

Desde estas coordenadas, pasamos a espigar algunos elementos que la normación básica sobre las áreas metropolitanas aporta para con ellos dar respuesta a la segunda de las cuestiones propuestas al inicio de esta intervención y que, ahora, podemos concretar en dos extremos: el primero referido a los datos o condicionantes que la norma estatal define como significativos para la identificación de la escala territorial administrativa metropolitana; y, el segundo, atinente a la viabilidad de articulación del ente local «Área metropolitana» con las demás entidades locales también integradas mediante la agrupación de municipios, y singularmente con la Provincia y con la Comarca.

## 1. *Elementos para la identificación legal de las áreas metropolitanas como escalas territoriales significativas*

Los datos de significación de las áreas metropolitanas son objeto de mención expresa en el artículo 43.2 de la Ley 71/1985: «... grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras».

No resulta difícil detectar el antecedente de esta definición en la Base Novena de la efímera Ley 41/1975 —Estatuto del Régimen Local—: «... *aglomeraciones urbanas,* de elevada densidad demográfica y alto índice de expansión, consideradas en su conjunto, *entre cuyos núcleos de población exista una vinculación económica y social que haga aconsejable la coordinación en el planeamiento y en la prestación de servicios del conjunto.* Las demarcaciones administrativas se acomodarán a las exigencias de la Entidad».

Como puede apreciarse, el elemento definidor de las áreas metropolitanas es, en ambos casos, el mismo: de una parte, un «hecho» físico —espacial dimanante del proceso urbano— la «aglomeración urbana»—, bien que su imagen es, en 1975, la propia del desarrollismo, en tanto que, diez años después, el legislador ha tomado conciencia de que el crecimiento metropolitano en «mancha de aceite» no es consustancial con el «hecho metropolitano»; y, por otra parte, un dato funcional de interrelación entre los núcleos de la armadura urbana que sirve de soporte de vinculación a los procesos económicos y sociales desarrollados en el ámbito metropolitano.[29]

A partir de ello, ambos textos aportan una igual identificación de los condicionantes de la actividad pública que hacen del área metropolitana lo que antes denominábamos una «escala territorial significativa»: la planificación del conjunto y la prestación de servicios públicos con dimensión funcional metropolitana, bien en términos de ordenación integrada o en términos de prestación coordinada con la red municipal de base.

Podemos observar, asimismo, algunas diferencias que, quizá, no pueden

29. Esta comprensión funcional del fenómeno metropolitano responde a los esquemas tradicionales de CHRISTELLER y REILLY; P. H. DERYCKE ofrece una visión de conjunto en «Economía y planificación urbanas», I.E.A.L. Madrid, 1983, págs. 203/233.

tenerse como de simple matiz. En concreto, la referencia condicionante que en 1975 se refiere al planeamiento urbanístico, en la ley vigente va a extenderse a la «planificación» conjunta, a la vez que la actividad metropolitana se extiende de la gestión de servicios a la ejecución de obras públicas.[30]

Por otra parte, la apreciación por el legislador autonómico de la concurrencia o no de estos condicionamientos no se sitúa en el ámbito de la discrecionalidad opcional expresada en el texto de 1975 en términos de que «haga aconsejable» la función metropolitana, sino que ahora se sustenta sobre el concepto jurídico indeterminado de la «necesariedad» para el interés público. Lo que obliga a conectar la opción institutiva de las áreas metropolitanas, y, por lo mismo, la modificación o supresión de las ya instituidas, con los principios organizatorios instrumentales recogidos para todas las Administraciones Públicas en el artículo 103.1 de la Constitución y, singularmente, con los principios materiales de eficacia y coordinación en la actuación administrativa.[31] Principios que, por ello, habrán de actuar como directrices constitucionales enmarcadoras, fundamentadoras y limitantes de la libertad de decisión de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la competencia ex clusiva de las mismas para crear, modificar o suprimir áreas metropolitanas.

## 2. *Provincia, Área Metropolitana y Comarca: articulación de oportunidades desde una visión comprensiva de cada nacionalidad o región*

He señalado anteriormente que los instrumentos institucionales dispuestos por la Ley 7/1985 para la reordenación de las estructuras locales, responden al elenco de previsiones organizatorias que estaban ya presentes en los distintos Estatutos de Autonomía, bien en grado de mero apunte, o de amplia relación de oportunidades, o, en otros casos, como decisión organizatoria estructural.[32]

30. Sobre el entendimiento de la técnica de planificación estratégica como procedimiento de coordinación de actuaciones y compatibilización de ámbitos competenciales, L. PAREJO ALFONSO: «La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías», Rev. Est. Admón. Local y Autonómica, 226/1985, págs. 209/241. Para la experiencia de compatibilización solidaria de competencias de planeamiento y Programa Coordinado de Inversiones en el área metropolitana de Madrid, N. PORTAS y J. F. ÁLVAREZ: «El planeamiento metropolitano o el estado de las cosas», Revista Alfoz, 3/1983, véase también en «Ciudad y Territorio», número 59 y 60/1984 las Actas del «I Seminario sobre innovaciones culturales y metodológicas en el planeamiento urbanístico» (Peñíscola, 1983), en especial, la ponencia de E. LEIRA: «Del Plan de Madrid: elementos para un debate», págs. 81/110, la comunicación de F. MANCHÓN, F. PRATS y A. VILLANUEVA: «Los límites de la compatibilización solidaria», págs. 117/123, y el debate moderado por el Prof. M. SOLÁ MORALES, págs. 128/136.

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

32. Una visión de conjunto en M. SÁNCHEZ MORÓN: «Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local», RAP 100/102-1983, págs. 2081-2112; P. ESCRIBANO, J. L. RIVERO YSERN: «La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA», RAP,

Con ello y al amparo de la potestad circunscripcional propia prevista en el artículo 152.3 de la Constitución, el legislador estatutario ha avanzado la solución o gama de soluciones con las que, de acuerdo con cada Estatuto de Autonomía, va a plantearse el problema del «ente intermedio» que se prevé con funciones de rótula para la articulación de la Administración Local en el modelo autonómico de organización territorial.

En este sentido, la definición de los diseños estatutarios del «ente intermedio» aparece gravada por la fijación constitucional de la Provincia como ente local necesario.[33] Sin embargo, con la obvia excepción de las Comunidades Autónomas unipersonales e insulares y dejando aparte la especial configuración provincial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los diseños de organización territorial interna recogidos por los Estatutos acumulan, de manera general, al reconocimiento de la entidad local provincial, la previsión de otros entes o demarcaciones supramunicipales dotados de personalidad jurídica propia.

Sucede, por tanto, que, para actuar el desarrollo de la normativa básica del Título IV de la Ley 7/1985, de acuerdo con el respectivo Estatuto de Autonomía, el legislador autonómico habrá de plantearse, en una interpretación acomodada con la definición normativa básica de las figuras institucionales de referencia, habrá de plantearse digo, una ineludible selección, implementación o combinación de la gama de soluciones organizatorias ofrecidas para la reordenación estructural del segundo grado de la Administración Local.

Así, la relación entre el Ente Local metropolitano y la Provincia, difícilmente puede resolverse desde la selección excluyente de uno u otro instituto,

n.° 104/1984, págs. 79/120. J. L. MEILÁN GIL: «Funcionalidad del territorio de las Comunidades Autónomas», REALA, n.° 226/1985, págs. 275/297. Sobre la organización territorial del Estatuto Vasco, J. LEGUINA VILLA: «Los Territorios Históricos Vascos: poderes normativos y conflictos de competencias», REDC, n.° 3/1981, págs. 63/92; también, las ponencias presentadas en la Sección III de las primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Oñati, 1983, tomo III, págs. 1297/1415, por R. MARTÍN MATEO, F. SOSA WAGNER y J. L. IBARRA ROBLES - A. ZURITA LAGUNA; T. R. FERNÁNDEZ: «Los derechos históricos de los territorios forales», Civitas, Madrid, 1985; sobre la organización territorial en el Estatuto de Catalunya, E. ARGULLOL: «Las opciones de organización territorial de Cataluña», REALA, número 223/1984, págs. 295/314, J. TORNOS MAS: «El Ente Comarcal en la Ley Catalana de Alta Montaña», REALA, n.° 236/1985, págs. 297/316; T. FONT I LLOVET: «Perspectivas de organización supramunicipal», Autonomías n.° 1/1985, págs. 51/75.

33. De la copiosa bibliografía sobre el tema de la constitucionalidad de la Provincia, son exponente los trabajos de J. PRATS: «La provincia ante la Constitución y las autonomías», D. A., n.° 182/1979, págs. 414/549; A. GUAITA: «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978», RAP., n.° 94/1981, págs. 33/51; J. L. PIÑAR: «De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la Provincia», RAP, núm.° 96/1981, págs. 267/289. J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ: «Provincia-Entidad Local y Comunidades Autónomas uniprovinciales», REVL, n.° 209/1981, págs. 29/90; E. ROCA: «Los orígenes constitucionales de la Provincia», D. A., n.° 194/1982, págs. 103/122; V. DE LA VALLINA: «Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado Autonómico», REVL, n.° 213/1982, págs. 33/70; M. SÁNCHEZ MORÓN: «Las Comunidades Autónomas y las Provincias», REDA, n.° 32/1982, págs. 867 y ss.; J. A. SANTAMARÍA PASTOR: «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales», REDA, n.° 34/1982, págs. 455 y ss.

ya que, frente a la indisponibilidad de la Provincia se sitúa la diferencia entre su imagen característica y la definición legal del papel funcional de las Áreas Metropolitanas; lo que, añadido a la reserva estatal de la competencia para la delimitación del territorio provincial, en ninguno de los actuales casos acomodado al ocupado por áreas metropolitanas, permite augurar que la institucionalización de estas últimas habrá de implementarse con la subsistencia del Ente Local provincial.

Ello no conduce, sin embargo, al menos necesariamente, a una suerte de condena a la superposición competencial entre ambos entes —como ha sido moneda común hasta ahora—; por el contrario, cabe esperar que este problema quede solucionado mediante el uso de las facultades de reordenación de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, en la línea ya apuntada por la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981; siendo así que la garantía institucional de la Provincia, dejando a salvo la función de representación y de gobierno de los intereses que el legislador determine como provinciales, permite que para la realización de la actividad administrativa provincial en el ámbito metropolitano se utilicen, en la medida que resulte conveniente, los mecanismos de delegación de competencias a favor de la Administración metropolitana.[34]

Por otra parte, parece lógico pensar que la detección de los condicionantes legales definitorios de la escala territorial metropolitana habría de llevar a una opción institucional de acuerdo con la figura legal del Área metropolitana, excluyente de la utilización, dentro del mismo ámbito y a escala especial inferior, de entidades territoriales comarcales.

Así, en el terreno de la lógica, parece irrefutable que la presencia de los condicionantes definitorios de la escala metropolitana supone un sistema urbano-funcional que comprende y supera a los precedentes subsistemas comarcales municipales. Debiéndose, por tanto, de abogar por la acomodación de la red de base municipal a los perfiles territoriales y competenciales exigidos por la noción de «municipio del mañana».[35]

Finalmente, y también desde el terreno de la reflexión especulativa, la opción contraria, esto es, el desmantelamiento de una Administración metropolitana y su sustitución por varias entidades de ámbito comarcal, habría de tenerse como disfuncional, en términos de opción administrativa, y como jurídicamente rechazable.

En efecto, la partición comarcal de una estructura metropolitana supone, al menos *prima facie*, que las unidades administrativas en que aquélla

34. Cftar. E. ARGULLOL: «Las opciones de organización territorial de Cataluña», REALA, n.º 223/1984, págs. 307 y ss.; solución también apuntada por R. GÓMEZ FERRER en «Encaje constitucional de la Administración metropolitana», D. A., n.º 182/1979, págs. 395/409; en igual sentido, J. L. IBARRA ROBLES: «Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico», Oñati, 1982, págs. 209 y ss.

35. J. M. CASTELLS ARTECHE: «El municipio en la autonomía política», D. A., número 182/1979, págs. 459/489; M. NIGRO: «La riforma dell'Amministrazione locale». AA.VV. F. G. Agnelli, Torino, 1978, págs. 7/57; A. CROSETTI: «Profili giuridici della riorganizzacione sovracomunale del territorio», Giuffré, Milano, 1979, págs. 215 y ss.; A. BARBERA: «Le instituzioni del pluralismo», Donato, Bari, 1977, págs. 46 y ss.; G. C. de MARTÍN: «L'Amministrazione Locale nel sistema delle autonomie». Giuffré, Milano, 1984, págs. 293 y ss.

vaya a desagregarse no podrán contemplar de manera completa la planificación y la prestación de servicios de alcance metropolitano. Por ello, el problema no reside, solamente, en que nos encontraríamos ante una interpretación territorial defectuosa, sino, también, en la necesidad de resituar el foro territorial para las decisiones metropolitanas, salvo que queramos arriesgarnos a una gestión esquizoide del espacio urbano-territorial al que realmente se extiende el hecho metropolitano; pero, en el caso de que este lugar para se extienda el hecro metropolitano; pero, en el caso de que este lugar para la ineludible planificación y coordinación de los servicios del conjunto haya de resituarse fuera del ámbito local metropolitano, ello supondría un desplazamiento del proceso decisional a niveles territoriales no significativos funcionalmnte; o , dicho de otra forma, estaríamos practicando el instituto de la centralización administrativa.

A su vez, desde una perspectiva jurídica y siempre sobre la base de la real presencia de los condicionantes legales de la escala administrativa metropolitana, la opción de partir el área metropolitana en circunscripciones comarcales de menor ámbito desmantelando la Administración precedente, no parece admisible desde una interpretación no literalista del artículo 43.1 si no conexa con la totalidad del precepto y, singularmente, con su párrafo segundo, en el que, como ya he apuntado, la noción de necesariedad para el interés público, aplicada a la planificación conjunta y a la coordinación de determinados servicios y obras de alcance metropolitano, ha de atenderse como un elemento integrador y limitante al ejercicio de la potestad organizativa autonómica. Siguiéndose de ello, en tal caso, una clara quiebra de los principios de eficacia y coordinación que el artículo 103 de la Constitución impone al ejercicio de la actividad administrativa.