

La organización territorial. Especial referencia al papel de las áreas metropolitanas como entidades supramunicipales de gestión local

Aurora Corbacho Quintela

*Doctora en Derecho Público por la Universidad de Vigo. Funcionaria de Administración Local
aurora.corbacho@vigo.org*

El creciente interés por el estudio y análisis de la ordenación territorial se observa en la ingente producción doctrinal, así como en la celebración de Jornadas como el Seminario sobre la reforma del Estado que tuvo lugar en Madrid el día 30 de noviembre de 2016 en el Instituto de España titulado «La organización territorial interna de las Comunidades Autónomas», donde se trataron cuestiones como «La provincia en las Comunidades pluriprovinciales, y su compatibilidad con la comarca y otras nuevas administraciones territoriales», entre las que se encuentran las Áreas Metropolitanas.

El profesor del Institut d'Etudes Politiques de la Universidad Sciences Po de París, Jean-Bernard Auby, en el marco de un seminario realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela en abril de 2014, titulado «Las competencias de los poderes locales en la Unión Europea a la luz del principio de subsidiariedad», manifestó que la evolución de los entes locales nos lleva, mediante la adaptación de las Instituciones y en la búsqueda de la eficacia, hacia la supresión de municipios y provincias que darán paso a áreas metropolitanas más fuertes y a regiones más poderosas. En marzo de 2016 se fundó el Metro Lab UBA¹, en el marco de la Cátedra Garay de Planificación Urbana (FADU/UBA), de la Facultad de Arquitectura de Buenos Aires con el objetivo de formar parte del movimiento global de instituciones que están pensando y dando forma a esta nueva disciplina. Integrado por un grupo multidisciplinario de profesionales de diversos países interesados en las problemáticas metropolitanas, manifiestan que el crecimiento de las ciudades en los próximos quince años lo será tanto como en toda la historia de la humanidad. Dado que para el año 2050 la mayoría de las ciudades globales se habrán convertido en grandes Áreas Metropolitanas, consideran que este notable crecimiento necesita ser abordado. Creen que en los próximos años veremos surgir una nueva disciplina metropolitana, ubicada entre la planificación urbana y la planificación regional del territorio.

Podríamos afirmar que en España, la presencia de las Áreas Metropolitanas en el debate en torno a la organización territorial cobró un nuevo impulso, si bien discreto, a raíz de la modificación que la Ley 11/1999, de 21 de abril, realizó en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen Local para dar cobertura a la idea del Pacto Local entre las Administraciones estatal, autonómica y local adoptada en 1993 en el marco de la Asamblea Extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias en la que se acordó demandar la realización de una descentralización competencial desde el Estado y las Comunidades Autónomas hacia las Entidades Locales para cumplir con el principio de subsidiariedad y consecuentemente potenciar la autonomía local. Dicha descentralización se haría en dos etapas, correspondiendo la segunda de ellas a las Comunidades Autónomas, que son las que realmente ostentan la mayoría de las competencias que se entienden susceptibles de ser atribuidas a los municipios y a las provincias². Esta segunda etapa todavía no se ha llevado a cabo, y tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local resultará todavía

¹ <http://ubametrolab.wixsite.com/ubametrolab>. Acceso: 22-12-2016.

² SALVADOR CRESPO, M., «El pacto local y sus implicaciones en el futuro de la provincia como entidad local». En *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, INAP, Madrid, 2007, p. 396.

más difícil dado que se ha reordenado el sistema competencial local para hacer efectivo el principio de una Administración, una competencia.

Hasta llegar a la actual descentralización, a lo largo de todos estos años en los que se llevaron a cabo varias reformas de la normativa básica local, junto con el debate en torno a la descentralización se vinieron barajando varias opciones institucionales locales para la prestación de servicios y ejecución de esas competencias: nos referimos a las figuras de los Consorcios, las Mancomunidades, las Comarcas o las Áreas Metropolitanas. Todas estas entidades, en la opinión de una parte importante de los especialistas en la materia, parecían más interesantes que la ya vetusta institución provincial.

Por lo que respecta a las Áreas Metropolitanas, estamos ante una entidad cuyas primeras manifestaciones en el mundo datan de finales del siglo XVIII, si bien será a mediados del siglo XIX cuando, como consecuencia de la demolición de las murallas que cercaban las ciudades, la Revolución Industrial y la invención de los medios mecanizados de locomoción, tenga lugar el ensanchamiento y expansión de las urbes configurando un nuevo espacio territorial, que en 1850, en los Estados Unidos de América, se iba a designar como «Área Metropolitana». En el año 1910, también en los Estados Unidos, la Oficina Federal del Censo se iba a referir ella como aquella relación que se establece entre una ciudad importante y un territorio próximo que de alguna forma depende de ella. La intensidad de dicha relación se mide a través de la variable residencia-trabajo, o *commuting*, que atiende a los flujos diarios por este motivo dentro de un determinado territorio, los cuales determinan la existencia de un Área Metropolitana. Esta variable es utilizada en todo el mundo para delimitar estos espacios metropolitanos.

El estudio de las Áreas Metropolitanas se ha llevado a cabo desde gran cantidad de disciplinas: la Geografía, la Sociología, la Ciencia Política, la Economía, y el Derecho, entre otros. En este último ámbito, y siguiendo a la profesora Barrero Rodríguez³, hay que distinguir entre el fenómeno metropolitano como hecho fáctico, que da lugar a un concepto extrajurídico según el cual son Áreas Metropolitanas las aglomeraciones urbanas situadas en el cinturón de las grandes ciudades, y un concepto normativo que desde la óptica del Derecho atiende a las formas de organización y gobierno características de tales espacios. Si bien, recalca la profesora Barrero, se trata de dos significados profundamente interrelacionados que habrá que distinguir adecuadamente.

Es también importante señalar que las necesidades derivadas de la aparición de dicho espacio metropolitano podrían abarcarse mediante dos opciones igualmente válidas: o bien a través de entidades asociativas de carácter voluntario y colaboración interadministrativa (Mancomunidades, Consorcios), o bien recurriendo a la creación de una específica entidad local de coordinación, con carácter monofuncional o plurifuncional (las Áreas Metropolitanas).

Estas entidades de carácter metropolitano podrán tener distinta naturaleza jurídica, ya de carácter territorial, ya de carácter institucional o sectorial. La diferencia entre ellas reside en que las primeras están dotadas de un gobierno propio y gestionan sus competencias en régimen de autonomía, mientras que las segundas son simples gestoras de unas competencias pertenecientes a la Administración de la que dependen, y carecen, por lo tanto, de autonomía en su actuación. Si bien, en opinión de Lefèvre, «El modelo de gobierno metropolitano es el más logrado de los arreglos institucionales para gobernar áreas metropolitanas»⁴.

En la práctica, ambos tipos de Áreas Metropolitanas se encuentran reconocidos en diferentes países del mundo: Canadá, Colombia, India, Alemania, Francia, Portugal, Reino Unido y España. Todos estos países, a la hora de crear las instituciones metropolitanas, son prácticamente coincidentes en su regulación en lo que respecta, por un lado, a la persecución de los objetivos relativos a la prestación más eficaz y eficiente de los servicios públicos; en el ejercicio de competencias semejantes (planificación urbana metropolitana, la protección del medio ambiente, sanidad pública y servicios sociales, vivienda, transporte, circulación, promoción económica, educación y cultura, así como los servicios del agua y el tratamiento de residuos); y en un similar sistema de financiación. Donde se van a diferenciar los regímenes jurídicos en mayor medida tiene que ver con el sistema de elección de sus miembros, destacando la elección indirecta lo que, en opinión de gran parte de la doctrina, resta legitimidad a la Entidad⁵.

El objetivo de la asignación de competencias a ese nivel intermedio responde, según el profesor Colino Cámara⁶, a dos necesidades: en primer lugar, asegurar las funciones de interés local que superan las capacidades y el

3 BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *Las áreas metropolitanas*. Civitas, Madrid, 1993, p. 59.

4 LEFÈVRE, CH. (2005), «Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas». En E. ROJAS, J. R. CUADRADO-ROURA y J. M. FERNÁNDEZ GÜELL (eds.). *Gobernar las Metrópolis*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, p. 201.

5 CADAVAL SAMPEDRO, M. y CARAMÉS VIÉITEZ, L., *Os municipios Galegos: entre o minifundismo e a ineficiencia. Especial consideración das aglomeracións urbanas*. Universidad de Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, p. 69.

6 COLINO CÁMARA, C., «Los gobiernos y las administraciones locales». En I. CRESPO MARTÍNEZ y P. OÑATE RUBALCABA (dirs.). *Gobiernos y Administraciones Públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013, p. 196.

área de los servicios municipales (carreteras, instituciones escolares, centros de salud), en segundo lugar, asumir las funciones de solidaridad y de redistribución dentro de su territorio (servicios sociales, apoyo a los pequeños municipios, y hacer efectiva la «procura asistencial» del Estado Social).

Observamos que en virtud de este planteamiento podemos afirmar que se respetaría por lo tanto el principio de subsidiariedad reconocido a las entidades locales en el artículo 4.3º de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985⁷, que vincula a España desde 1989 al declararlo así mediante el correspondiente Instrumento de Ratificación.

Es importante destacar la positiva valoración que de las Áreas Metropolitanas han venido realizando los distintos Organismos Internacionales (la Unión Europea, Eurocities, el Consejo de Municipalidades y Regiones Europeas). En este sentido, los Ministros de la Unión Europea reunidos en junio de 2015 en Riga, reconocieron el importante papel de estas Instituciones al dar voz a los intereses de las áreas y regiones urbanas.

Por su parte, la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada el 20 de mayo de 1983 por la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio del Consejo de Europa, señala la importancia de la Ordenación del Territorio como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política para lograr un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio con el fin de proporcionar bienestar y calidad de vida a sus habitantes.

Específicamente, en el seno de la Unión Europea, será sobre todo a través de Dictámenes del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social como se va a resaltar la importancia de las Áreas Metropolitanas para lograr el crecimiento económico. En concreto, en un Dictamen de abril de 2015 se observa que «la reciente crisis ha demostrado como la economía de las zonas metropolitanas resiste mejor las fluctuaciones cíclicas de la economía mundial debido a la diversificación de la economía de las grandes ciudades, la solidez de los vínculos generados y la gran capacidad de renovación y adaptación de las metrópolis». Y establece que para lograr su éxito serán necesarios una dirección política elegida democráticamente, unos intereses económicos independientes, y que represente el sistema de valores de su sociedad.

También el Parlamento Europeo ha dado su opinión al respecto de esta cuestión, y así mediante una Resolución de febrero de 2008 llama la atención sobre la existencia de una diversidad territorial en los países de la Unión Europea, por lo que sería necesaria una gobernanza de múltiples niveles bajo el respeto del principio de subsidiariedad. Pues como afirma en otra Resolución de ese mismo año, mediante una buena gobernanza se prestarán mejor los servicios públicos y para ello es necesario que existan asociaciones institucionalizadas. A raíz de esta posición del Parlamento Europeo, en el año 2014 el Comité de las Regiones redactó la «Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa», de suscripción voluntaria por los Estados y que hasta la fecha ya ha sido firmada por más de doscientas entidades.

Por lo que respecta al tratamiento del hecho metropolitano en España hay que comenzar señalando que las primeras manifestaciones de ruptura del equilibrio territorial se observan en nuestro país en el siglo XVIII. A pesar de ello, la sociedad española del siglo siguiente continuará siendo principalmente rural. En nuestro caso, la urbanización y la industrialización no van a ir de la mano ya que el crecimiento de las ciudades en España se deberá sobre todo a las carencias de la economía agraria. La primera vez que aparece en España la expresión «Área Metropolitana» va a ser en un Proyecto de Ley sobre el Fomento de la Edificación de 1923.

El desarrollo industrial de mediados del siglo XX hará que el sistema urbano crezca, sobre todo en ciudades como Madrid y Barcelona, de ahí que se apruebe la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 con el fin de regular y orientar este desarrollo urbano. Pero habrá que esperar hasta los años sesenta del pasado siglo para ver aparecer las primeras normas especiales para las grandes ciudades.

El proceso regulador, en nuestro país, del fenómeno metropolitano, se divide por la doctrina en cuatro etapas. Siguiendo al profesor Carro Fernández-Valmayor⁸ dichas etapas serían las siguientes:

Primera etapa normativa. De la posguerra a la publicación de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. En esta etapa encontramos normas de carácter urbanístico para Madrid, Bilbao y Valencia, aprobadas en los años cuarenta para regular el crecimiento metropolitano. En 1953 aparece el Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Barcelona, que será el primer plan de clara vocación metropolitana. Y en 1955 y 1957, respectivamente, se aprueban la Ley

7 Artículo 4.3.º CEAL: El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

8 CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (2006), «Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 302, p. 10.

de Bases del Régimen Local y la Ley que la modifica, que posibilitarán que el Gobierno apruebe una ley que regule el régimen especial de Madrid y Barcelona, así como el de otras ciudades similares.

Segunda etapa normativa. De la regulación especial para Madrid y Barcelona hasta la promulgación de la Ley de 2 de diciembre de 1963, sobre el Área Metropolitana de Madrid. Como consecuencia de la antes citada Ley de 1957, se aprueban sendos Decretos para Barcelona, en 1960, y para Madrid, en 1963, pero que no abordan de forma directa la problemática metropolitana. En Barcelona, en virtud de las facultades del Decreto de 1960, se va a crear la «Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes para Barcelona y otros Municipios», de ahí que al Decreto de 1960 se le considere como una auténtica Carta Metropolitana.

Tercera etapa normativa. De la Ley 121/1963, de 2 de diciembre, hasta la Constitución Española de 1978. En esta etapa aparece el primer texto legal que hace referencia a la expresión Área Metropolitana, y que da lugar a la creación de la «Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid», conocida como COPLACO. Nos estamos refiriendo a la Ley 121/1963, de 2 de diciembre, sobre el «Área Metropolitana de Madrid». En esta misma etapa, el III Plan de Desarrollo Económico y Social aprobado por Ley de 1972 para el período 1972-1975, va a definir las Áreas Metropolitanas como un conjunto de entidades urbanas en torno a un núcleo central en las que concurren tres factores: volumen de producción, desarrollo económico y planeamiento urbano. Mediante la aplicación de estos tres factores citados se van a delimitar en ese momento seis grandes Áreas Metropolitanas: Madrid, Barcelona, Bilbao, Sevilla, Zaragoza y Valencia. Mediante el Decreto-Ley de 24 de agosto de 1974 se creó la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, o EMMB, como una entidad municipal con competencias urbanísticas y también de prestación de servicios de interés metropolitano. El 19-11-1975 se aprobó la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, donde aparece el término «Entidad Municipal Metropolitana» y «Área Metropolitana», pero que no llegó a ponerse en práctica y se derogó por Ley en 1978.

Cuarta etapa normativa. Desde la Constitución Española de 1978 hasta la actualidad. Nuestra Constitución de 27 de diciembre de 1978 dedica el Título VIII a la Organización Territorial del Estado, habiendo establecido previamente en el artículo 2 el reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Así pues, en el artículo 137 va a reconocer que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, entidades que, todas ellas gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Junto a estas entidades, el artículo 141.3.º establece la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Prácticamente de forma unánime por parte de la doctrina se acepta que en este apartado tiene cabida la opción de constituir áreas metropolitanas. También la Jurisprudencia, en su STC 32/1981, de 28 de julio, admite que la Constitución mediante este reconocimiento implícito contemple la posibilidad de crear estas agrupaciones, que podrían asumir competencias que habrían venido siendo hasta entonces provinciales (FJ 3). Además, también la Constitución en su artículo 152.3.º dispone que mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica. Dado que conforme al artículo 148.1.3.º de la Constitución, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, sin olvidar que el artículo 149.1.18.º otorga al Estado competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, algunos Estatutos de Autonomía se han referido expresamente a la posibilidad de crear Áreas Metropolitanas. Es el caso de los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Asturias, La Rioja, Murcia y Comunidad Valenciana. En otros estatutos autonómicos, a pesar de no existir ese reconocimiento expreso, sí mencionan la posibilidad de crear agrupaciones basadas en hechos urbanísticos o metropolitanos. Así se recoge en los Estatutos de Cataluña, Galicia, Castilla-La Mancha y la Comunidad de Madrid. A pesar de ello, tendrá que ser en las respectivas Leyes autonómicas de Administración Local donde se contenga una regulación detenida de los aspectos jurídico-políticos de estas entidades. Esta regulación normativa de las Áreas Metropolitanas, que en su artículo 3.2.b) las reconoce como Entidades Locales, habrá de tener presente lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local en relación a la creación de las entidades locales metropolitanas, concretamente en los artículos 4.2. y 43 de dicha Ley⁹.

⁹ Artículo 4.2. de la LRBRL: Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las [...] áreas metropolitanas, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación.

Artículo 43 de la LRBRL: 1. Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

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

3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipio integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios

En el momento actual, y tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que modifica una vez más la Ley 7/1985, de 2 de abril, como una de las consecuencias del espíritu del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, conocido como Informe CORA, con el objetivo de corregir ineficiencias y evitar duplicidades competenciales, se ha producido un alejamiento del espíritu del antes mencionado Pacto Local que ha llevado a una recentralización de competencias, ocasionando, en opinión de una parte importante de la doctrina y de los gestores públicos locales, una limitación de la Autonomía Local y una reducción del carácter bifronte del régimen local español¹⁰.

En realidad, mediante esta Ley 27/2013 se observa un claro reforzamiento de las provincias y del papel de las Diputaciones Provinciales, como se menciona en la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio de 2016, dictada en virtud del recurso de inconstitucionalidad 1959-2014, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Habrá que ver en la práctica como este reforzamiento pudiera afectar a futuras iniciativas de creación de Áreas Metropolitanas en nuestro país.

En la actualidad, si se consulta el Registro de Entidades Locales¹¹, encontramos que existen en España tres Entidades Metropolitanas: una en Cataluña, el Área Metropolitana de Barcelona, constituida por la Ley 31/2010, de 3 de agosto; y dos en la Comunidad Valenciana, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos, ambas creadas por la Ley 2/2001, de 11 de mayo. Por la Ley 4/2012, de 2 de abril, que fue modificada por la Ley 14/2016, de 27 de julio, se creó el Área Metropolitana de Vigo, que celebró sesión constitutiva el día 1 de diciembre de 2016, y ya ha solicitado su inscripción en el Registro de Entidades Locales.

Parece que el ejemplo de Vigo ha impulsado a la ciudad de A Coruña y los demás municipios que se integran en el Consorcio de As Mariñas a proponer la creación del Área Metropolitana de A Coruña, pues esta es la intención manifestada por los respectivos responsables municipales en el documento firmado a finales de este último mes de octubre y conocido como la «Declaración de María Pita». Otra Comunidad en la que el debate metropolitano está actualmente muy presente es la del Principado, donde se están dando pasos hacia la constitución del Área Metropolitana de Asturias.

La creación de todas estas Entidades, como ya señalamos en páginas anteriores, persigue un objetivo común, cual es el de garantizar la prestación de los servicios públicos necesarios en ese ámbito territorial y que demandan los ciudadanos, de una manera más eficaz y eficiente y con un menor coste, reportando así una mayor calidad de vida para la población del Área.

Pero para su éxito es muy importante, incluso fundamental, la voluntad política, pues es necesario abandonar localismos y cambiar la mentalidad dado que ahora todos los intereses deberían ser uno, el beneficio de todo un espacio territorial y sus habitantes. Si ello se logra, la implantación de la agrupación metropolitana como entidad local supramunicipal podría ser una opción de muy recomendable.

en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.

¹⁰ ARIAS MARTÍNEZ, M. A., "La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial". *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 40, 2015, p. 213.

¹¹ Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Disponible en: http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/areas_metropolitanas/all/all. Acceso: 22-12-2016.