La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad¹

José Manuel Rodríguez Álvarez²

1. Una aproximación al sistema urbano español

España es un país de profundos desequilibrios territoriales. Con unos 505.000 kilómetros cuadrados y cerca de 42 millones de habitantes, presenta una de las densidades de población más bajas de Europa occidental, algo más de 80 habitantes por kilómetro cuadrado.

Sin embargo, estas cifras globales son muy engañosas, y ofrecen un panorama muy distinto si se segregan sobre una base regional o si se agrupan los municipios por tramos de población. Y ello porque España ofrece, en primer lugar, una muy desigual densidad de población en sus distintas regiones, muy alta en la periferia y muy baja en el centro, con la excepción de la Comunidad de Madrid. Baste señalar que el conjunto de las Comunidades Autónomas que integran la Meseta Central española, excluida Madrid —es decir, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura— más Aragón, suponen menos de seis millones de habitantes en una superficie de casi 265.000 km², es decir, en un territorio muy similar, en términos de dimensión, al de países europeos tan significativos como Italia o el Reino Unido, que cuentan cada uno con cerca de sesenta millones de habitantes.

En cambio, si se tiene en cuenta la fragmentación del mapa municipal español (Cuadros nº 1 y nº 2), se observa que

Cuadro 1	
Número de municipios españoles por tramos de població (datos demográficos a 01-01-2002)	

Tamaño	Tramo	N° de municipios	%	
Pequeños	0/5.000	6.926	85,42	05.05
Medios	5.001/20.000	854	10,53	95,95
Medios/grandes	20.001/50.000	205	2,53	
Grandes	50.001/100.000	66	0,81	4,05
Muy grandes	Más de 100.000	57	0,70	
TOTAL		8.108	100,00	100,00

Fuente: Dirección General para la Administración Local e Instituto Nacional de Estadística.

más del 40,5% de la población española se concentra en un reducido conjunto de 57 municipios con más de 100.000 habitantes; es decir, el 0,70% de los municipios suman en el año 2002 una población total de casi 17 millones de personas. Y si se tiene en cuenta el conjunto de municipios de población superior a los 50.000 habitantes (unos 121), suman más de 21,4 millones de habitantes es decir, más del 51 por ciento de la población española, A su lado, más del 85 por ciento de los 8.108 municipios españoles no superan los 5.000 habitantes, representando solamente el 14,61% de la población total del país.

TOTAL

TOTAL

Cuadro 2 Número de habitantes en los municipios de cada tramo % % Tamaño Tramo Población 34,30 Pequeños 0/5.0006.114.592 14,61 95,95 Medios 5.001/20.000 8.236.982 19,69 65,70 Medios/grandes 20.001/50.000 6.070.295 14,51 10,66 4,04 Grandes 50.001/100.000 4.458.891 Muy grandes Más de 100.000 16.957.134 40,53

Fuente: Dirección General para la Administración Local e Instituto Nacional de Estadística.

41.837.894

100,00

100,00

Mientras la población media de los 57 municipios más poblados es de 297.494 habitantes, los 6.926 municipios más pequeños ofrecen una población media de sólo 833 habitantes (Cuadro nº 3).

Medias de habitantes en cada tramo de población (datos a 01-01-2002)				
Tramo	Población	N.° de municipios	Media de habitantes/municipio	
0/5.000	6.114.592	6.926	883	
5.001/20.000	8.236.982	854	9.645	
20.001/50.000	6.070.295	205	29.611	
50.001/100.000	4.458.891	66	67.559	
Más de 100.000	16.957.134	57	297.494	

Fuente: Dirección General para la Administración Local e Instituto Nacional de Estadística.

8.108

5.160

41.837.894

Estos datos nos permiten llegar a una primera conclusión, paradójica pero bastante evidente, si se considera el país en su conjunto: España es, esencialmente, una sociedad muy urbana radicada en un territorio mayoritariamente rural. Las concentraciones urbanas contrastan con enormes espacios casi desérticos en términos demográficos, y, con la excepción del islote de Madrid, sólo en las Comunidades Autónomas costeras (y en algunos casos sólo en sus zonas costeras) encontramos algo que pueda llamarse una densa red urbana de ciudades grandes y medias

y de pueblos significativos, como ocurre, por ejemplo, en Cataluña, la Comunidad Valenciana, Andalucía, el País Vasco o Asturias.

Obviamente, esta afirmación no podría repetirse a escala de cada una de las Comunidades Autónomas aisladamente consideradas, pero nos ofrece un buen marco de reflexión para comenzar este artículo. Por otra parte, esta realidad es, al menos parcialmente, fruto del desequilibrado modelo de desarrollo económico y territorial implantado en España a partir del Plan de Estabilización de 1958, y consolidado en el tardofranquismo, para ser frenado y prácticamente eliminado sólo con la consolidación del modelo del Estado autonómico y las nuevas políticas públicas desarrolladas por las Comunidades Autónomas en los ámbitos territorial y económico. Aquel modelo supuso, de hecho, el abandono y la emigración en amplias zonas rurales, que no conocieron políticas de fortalecimiento de los municipios «cabeceras» de las comarcas o áreas naturales, lo que habría supuesto al menos un serio intento de articulación del mundo rural sobre modelos sostenibles. De forma paralela, se produjo una emigración masiva hacia un reducido número de ciudades y hacia las franjas costeras, donde el turismo actuaba de motor principal del desarrollo económico, originándose una situación absolutamente desequilibrada que marca el sistema de español de asentamientos de población de forma definitiva.

En todo caso, dentro de esa realidad, el sistema urbano español, aun habiéndose desarrollado a saltos y de forma compulsiva y desordenada, ofrece una potencia y un dinamismo indiscutibles. Si son 57 los municipios que superan los 100.000 habitantes, dentro de ese grupo hay un importante conjunto de doce grandes ciudades que, sin contar sus conurbaciones o áreas metropolitanas funcionales, superan los 300.000 habitantes (Cuadro nº 4).

Estas doce grandes ciudades suman unos 9,25 millones de habitantes, más del 22,13% de la población española, sin contar con las conurbaciones existentes en muchas de ellas.

Sin embargo, lo cierto es que el peso específico de todas estas ciudades en el sistema urbano español no depende solamente de la población de estos municipios aisladamente considerados, sino también de la existencia e importancia de una conurbación de la que constituyen la ciudad central. Así, en el caso de Zaragoza, Córdoba y Murcia, se trata de municipios de enorme extensión territorial, donde los desarrollos urbanísticos periféricos al núcleo urbano central se producen en el propio término municipal. No existe una conurbación o un área metropolitana funcional, en el sentido de un conjunto de ciudades administrativamente diferenciadas, entre las que se produce un *continuum* urbanizado. Lo mismo ocurre en el caso de Valladolid, si bien el territorio de

Cuadro 4 Las doce grandes ciudades españolas con más de 300.000 habitantes (población y superficie del término municipal)

Municipio	Población (01-01-2002)	Superficie (km²)
Madrid	3.016.788	605,77
Barcelona	1.527.190	98,21
Valencia	761.871	134,63
Sevilla	704.114	141,31
Zaragoza	620.419	1.063,14
Málaga	535.686	395,13
Murcia	377.888	885,96
Las Palmas de G.C.	370.649	100,55
Palma de Mallorca	358.462	208,63
Bilbao	353.950	41,31
Valladolid	318.576	197,46
Córdoba	314.805	1.255,24

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

este municipio es sensiblemente inferior. Estas cuatro ciudades, fuera de sus términos municipales, carecen prácticamente de un cinturón urbano que incremente su población de forma apreciable.

En cambio, las otras ciudades de este grupo son núcleos de áreas metropolitanas funcionales más o menos amplias, que deben ser consideradas para tener en cuenta la verdadera posición relativa de estas ciudades en el sistema urbano español, que en algunos casos cambia sensiblemente si se tiene en cuenta esta circunstancia. Es el caso de Barcelona, donde al millón y medio de habitantes de su municipio hay que añadir otros tres de su área metropolitana funcional. Y Madrid, el mayor municipio de Europa occidental en términos demográficos, con más de tres millones de habitantes, supera los 5,5 millones si se tiene en cuenta su área metropolitana funcional, incluyendo los corredores del Henares y de Toledo. Madrid y Barcelona constituyen, pues, dos de las mayores conurbaciones de Europa Occidental en términos demográficos.

Pero también ocurre muy claramente en Bilbao, que ocupando la undécima posición de esta lista de grandes ciudades y con un territorio muy reducido, es sin embargo el centro de la gran conurbación de la Ría de Bilbao, conjunto de municipios que supera el millón de habitantes. Desde esta perspectiva, Bilbao se colocaría posiblemente en el quinto lugar en el sistema urbano español, inmediatamente detrás de Valencia y Sevilla³, cuyas áreas funcionales se acercan a 1,4 millones de habitantes, mientras que la de Málaga también se acerca al millón.

En el caso de las grandes ciudades insulares españolas, Las Palmas de Gran Canaria y Palma de Mallorca, se da una relación metropolitana con el resto de la isla, de dimensiones bastante reducidas (unos 1.560 km² en el caso de Gran Canaria, y unos 3.640 km² en el de Mallorca). Ello supone que la población del área metropolitana funcional se eleva a más de 770.000 habitantes en el caso de Las Palmas de Gran Canaria (cuya naturaleza metropolitana resulta más obvia, por las reducidas dimensiones de la isla y su elevada densidad de población) y unos 730.000 en el caso de Palma de Mallorca⁴.

Teniendo en cuenta las áreas metropolitanas funcionales reales, de acuerdo con los estudios realizados en 1994 por el Ministerio de Economía y Hacienda para la aplicación de la Iniciativa URBAN en España, y que mantienen su vigencia en buena medida, la España urbana podría clasificarse en las categorías indicadas en el Cuadro nº 5.

Esta clasificación introduce una primera referencia a otro elemento esencial, que hay que considerar: la posición de las grandes ciudades españolas en el sistema urbano europeo.

Un reciente análisis comparado sobre las ciudades europeas (Céline ROZENBLAT y Patrice CICILLE, 2003) realizado por encargo de la DATAR⁵ francesa establece una clasificación de 180 ciudades de los países de la Unión Europea de más de 200.000 habitantes, dividida en siete clases, a partir de unas puntuaciones establecidas sobre la consideración de 15 indicadores (población, evolución demográfica del periodo 1950-1990, el tráfico de los puertos marítimos, el tráfico aeroportuario, la accesibilidad de las aglomeraciones, las sedes de los grandes grupos europeos, las plazas financieras, el número de pernoctaciones turísticas, el número de ferias y salones, el número anual de congresos, el número de museos, el número de sitios y de grandes manifestaciones culturales, el número de estudiantes, el número de revistas científicas editadas y las redes de investigación). El estudio comprende 22 ciudades españolas⁶, con la distribución por clases que se refleja en el Cuadro nº 6.

Debe destacarse que, a pesar de no incluirse las dos capitales canarias, España es uno de los países que más ciudades ve incluidas en este estudio (22, las mismas que Italia, por debajo de las 34 de Alemania, las 31 del Reino Unido y las 30 de Francia), y de los que presentan mejores posiciones relativas. Así, tras París (81 puntos) y Londres (76 puntos), Madrid aparece como la tercera ciudad del sistema urbano europeo (62 puntos), seguida de Ámsterdam (59 puntos) y Milán (57 puntos). Barcelona ocupa la sexta plaza (55 puntos), empatada con Berlín y Roma, y por

Cuadro 5 Clasificación por categorías de la españa urbana			
ÁREAS METROPOLITANAS INTERNACIONALES	Ofrecen una estructura bipolar del sistema	— Madrid — Barcelona	
ÁREAS METROPOLITANAS NACIONALES-REGIONALES	Centros de servicios especializados para amplias regiones	— Valencia — Bilbao — Sevilla — Málaga — Zaragoza — Las Palmas de Gran Canaria	
ÁREAS EN PROCESO DE METROPOLITANIZACIÓN	Centros terciarios subregionales	 Palma de Mallorca Vigo-Pontevedra Gijón-Oviedo-Avilés Alicante-Elche Murcia Valladolid 	
OTRAS ÁREAS URBANAS	Con una población suprior a los 150.000 h.	 Granada Córdoba Cádiz-Jerez Vitoria Santander Santa Cruz de Tenerife Pamplona Salamanca San Sebastián Burgos Almería León Tarragona 	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (1994).

Cuadro 6 Distribución por clases de las ciudades españolas de más de 200.000 habitantes en el conjunto de la UE (por orden de puntuación) CLASE 1. METRÓPOLIS DE RANGO MUNDIAL CLASE 2. METRÓPOLIS EUROPEAS MAYORES Madrid CLASE 3. METRÓPOLIS EUROPEAS Barcelona CLASE 4. GRANDES CIUDADES DE IMPORTANCIA EUROPEA **CLASE 5. CIUDADES CON POTENCIAL EUROPEO** Valencia, Bilbao, Sevilla, Granada, Palma de Mallorca y Málaga CLASE 6. CIUDADES DE IMPORTANCIA NACIONAL CONSOLIDADA Alicante, Zaragoza, Gijón, Pamplona, Cádiz y Tarragona CLASE 7. OTRAS CIUDADES DE IMPORTANCIA NACIONAL Córdoba, San Sebastián, Santander, Valladolid, Vigo, Vitoria-Gasteiz, La Coruña y Murcia

Fuente: Les Villes européennes. Analyse comparative (2003).

encima de ciudades tan significativas como Bruselas (53 puntos). Viena (53 puntos), Munich (52 puntos) o Estocolmo (52 puntos).

Valencia (38ª posición, con 38 puntos) aparece al mismo nivel que ciudades de la importancia de Birmingham, Manchester o Estrasburgo, mientras que Bilbao (40ª posición, con 37 pun-

tos) y Sevilla (45ª posición, 37 puntos) figuran en el mismo nivel que Burdeos, Essen y Lille.

Lo más significativo, en todo caso, es que este reciente estudio viene a confirmar la importancia de la posición de las ciudades españolas más significativas en el contexto europeo, destacando el tercer lugar de Madrid y el sexto de Barcelona. De 13 ciudades europeas situadas en las tres primeras clases, dos son españolas.

2. La regulación de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas en España: una perspectiva histórica

La importancia del sistema urbano español y de nuestras grandes ciudades no se ha visto acompañada nunca por una regulación específica para este conjunto de municipios. El régimen local español, inspirado históricamente en el modelo continental o francés, se caracteriza por un acusado uniformismo, estableciendo esencialmente el mismo modelo orgánico funcional para todos los municipios, con independencia de su población, o como mucho introduciendo algunas variantes a partir de estratos de población muy bajos. El régimen de las grandes ciudades en su conjunto, hasta que se dictan las Leyes especiales de Barcelona y Madrid en 1960 y 1963, respectivamente, era idéntico al de los restantes municipios.

No obstante, la relevancia de algunos problemas ineludibles que afectaban a las grandes ciudades españolas determinó la promulgación de una serie de disposiciones que atendían las exigencias de determinados servicios para solucionar las necesidades existentes. Así ocurrió, por ejemplo, en materia de abastecimiento de aguas, de transportes y de vivienda. En materia de aguas, ya se había creado a mediados del siglo XIX el Canal de Isabel II, y en Barcelona se estableció muy posteriormente un organismo análogo, mediante el Decreto de 30 de mayo de 1955, dependiente, como el anterior de la Administración del Estado. Y en materia de transportes se aprobaron sendos planes para Madrid el 12 de mayo de 1956, y para Barcelona el 26 de diciembre de 1957 (Entrena Cuesta, 1976, pp. 318 y ss.).

Va a ser la perspectiva urbanística la que va a servir de soporte a los primeros intentos de reforma, a partir de los años cuarenta, abriendo una vía de ruptura del tradicional uniformismo municipal, para ofrecer una respuesta al proceso urbanizador que está dando lugar a la formación de fenómenos metropolitanos en algunas ciudades españolas (BASSOLS COMA, 1973, pp. 550 y ss.), si bien dentro del contexto de un sistema político autoritario, que le confiere un acusado nominalismo. Así surge el «Gran Madrid», mediante la Ley de 25 de noviembre de 1944, desarrollada el 1 de marzo de 1946; el «Gran Bilbao», mediante la Ley de 17 de julio de 1945, desarrollada también el 1 de marzo de 1946, y el «Gran Valencia», mediante Ley de 18 de diciembre de 1946, desarrollada el 14 de octubre. Todas estos organismos constituían corporaciones administrativas con personalidad jurídica propia.

Se trata de normas con una preocupación eminentemente urbanística. Para atender la necesidad de formular un Plan de Urbanismo que abarque las nacientes metrópolis supramunicipales, que desbordan los límites municipales de la ciudad central, se crean órganos de tal ámbito, pero de naturaleza estatal, con representaciones minoritarias de los entes locales afectados, con funciones de gestión y coordinación de las competencias urbanísticas municipales y los intereses estatales.

Esta legislación favorece la anexión por las grandes ciudades centrales de los municipios limítrofes, normalmente pequeños municipios alcanzados por el crecimiento de aquélla. Especialmente es el caso de Madrid, cuyo término municipal creció notablemente con la anexión entre 1948 y 1954 de 13 municipios vecinos, la mayor parte de ellos actualmente distritos de la capital (Aravaca, Canillas, Canillejas, Fuencarral, Hortaleza, El Pardo, Barajas, Vallecas, Villaverde, Carabanchel Alto, Carabanchel Bajo, Chamartín de la Rosa y Tetuán), pasando su término municipal de 68 km² a 607 km².

El criterio que se siguió para Barcelona fue distinto⁷, ya que la Ley de 3 de diciembre de 1953 creó la Comisión de Urbanismo de Barcelona y su Comarca, a la que se encomendó el desarrollo del Plan Comarcal y el establecimiento de los servicios públicos de interés comarcal, abandonando y superando los esquemas anexionistas, como expresamente declara su Exposición de Motivos. Por otra parte, en esta opción pesaron las peculiaridades de la comarca del Barcelonés, que constituye en sentido propio una conurbación, en el sentido de que muchos de los municipios que rodean Barcelona no se explican exclusivamente en función de ésta, sino que gozan de una sustantividad histórica, económica y sociológica propia, constituyendo sistemas de relaciones sociales relativamente autónomos, con independencia de la continuidad física que hace casi imperceptibles los límites de sus términos (ENTRENA Cuesta, 1976, p. 320).

El siguiente momento histórico relevante desde una perspectiva institucional es la aprobación de la Ley de 7 de noviembre de 1957, que faculta al Gobierno para establecer un régimen municipal especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas lo aconsejen, pero no para el conjunto sustantivo que es el área metropolitana que se articula en torno a esas ciudades. Pero no puede dejar de destacarse que se trata de la primera norma en la historia del Derecho local español que supera el uniformismo municipal en el aspecto formal, al articular un sistema de estructuras orgánicas y de gestión diferente del común, aunque se trata de regimenes otorgados o cedidos, diferentes al de carta —norma de naturaleza reglamentaria dictada en el ejercicio de la potestad de autoorganización, prevista en el artículo 94 de la Ley de Régimen Local de 1955, pero nunca puesta en práctica—.

En todo caso, no deja de resultar paradójico que, mientras la legislación de los años cuarenta marginaba los aspectos del gobierno local, con una fuerte estatalización de la intervención sobre las áreas metropolitanas, esta nueva normativa se desinteresa de las implicaciones supramunicipales, olvidando el rasgo esencial de la gran ciudad de nuestros días y causa de la mayor parte de sus problemas, como es su carácter de ciudad tentacular, replegándose sobre sí mismas las ciudades centrales, lo que resta eficacia a las propuestas innovadoras que contiene (BASSOLS COMA, 1985, p. 596).

Por otra parte, la Ley de 1957 fue desarrollada mediante un Decreto legislativo de 23 de mayo de 1960, que estableció el régimen especial de Barcelona, y por otro Decreto legislativo de 1 de julio de 1963, que hizo lo propio con el de Madrid. Se trata de leyes que responden a una misma filosofía municipalista eficientista, claramente inspirada en algunos modelos del municipalismo norteamericano. La idea directriz es la consecución de la eficacia en la gestión municipal, colocando en primer plano la preeminencia de los órganos ejecutivos sobre los representativos o colegiados, esquema que agudiza sus efectos en el contexto de un régimen no democrático (BASSOLS COMA, 1985, p. 596).

Este idea esencial se materializa mediante la articulación de una visión gerencial de la figura del Alcalde, un Alcalde «fuerte» competencialmente y con un mandato de seis años, designado directamente por el Jefe del Estado, asistido por unos funcionarios directivos, denominados Delegados de Servicios (seis), que gestionan las grandes áreas municipales. A su vez, se crea una Comisión Ejecutiva, integrada por el Alcalde, por los Tenientes de Alcalde (tres, designados por el Alcalde en Barcelona, y por el Ayuntamiento Pleno en Madrid), por concejales y por los Delegados de Servicios, que desarrolla las funciones ordinarias de gestión municipal, correspondiendo al

Pleno municipal solamente las grandes decisiones y los actos de control superior.

Otra novedad significativa es la desconcentración territorial que las Leyes especiales de Barcelona y Madrid imponen, mediante la creación de las Juntas de Distrito, que agrupan varios barrios o zonas de cada una de ambas ciudades, sirviendo de marco para la gestión desconcentrada de algunos servicios, esbozando apenas su modelo orgánico-institucional, integrándose por concejales y por representantes de cada Distrito.

Asimismo, estas Leyes contienen algunas especialidades financieras (esencialmente, el establecimiento de una tasa por estacionamiento de vehículos, y la creación de un arbitrio sobre la radicación de empresas industriales o comerciales).

La notable desconexión en estas Leyes especiales con las zonas de influencia de las dos grandes ciudades españolas no es óbice para que se esbocen en ellas algunos planteamientos que posteriormente serán abordados de nuevo y desarrollados por otras disposiciones, Así ocurre, en el caso de Barcelona con la creación de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes, que será el antecedente de la posterior área metropolitana de mediados de los años setenta; y, en el caso de Madrid, se prevé el traspaso al municipio de servicios típicamente municipales gestionados por el Estado o entes de él dependientes en razón de la capitalidad, al tiempo que se encomienda al Ayuntamiento capitalino la promoción de la coordinación de los municipios de la periferia de la ciudad.

La promulgación de estas Leyes especiales no podía soslavar, sin embargo, la existencia de una realidad metropolitana en ambas grandes ciudades, que en el caso de Madrid fue rápidamente abordada por la Ley de 2 de diciembre de 1963, sobre el Area Metropolitana de Madrid⁸, que abarcaba a la capital y a 22 municipios limítrofes, con una superficie de 1.706 km²⁹. El eje de la Ley se centraba en el ámbito urbanístico, previendo la formulación conjunta de un Plan General de Urbanismo para toda el Area, estableciéndose una única autoridad para la coordinación de las competencias urbanísticas estatales y locales: la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana (COPLACO), con la naturaleza de organismo autónomo estatal, integrada por representantes de los ministerios afectados, el Alcalde y tres representantes del Ayuntamiento de Madrid y dos Alcaldes en representación de los 22 municipios del Área. Se continúa, pues, en el nivel metropolitano, con el proceso de estatalización orgánica sobre un nivel de regionalización funcional, con escaso protagonismo de los municipios afectados, excepto el capitalino, al que se asigna un especial protagonismo en materia de gestión urbanística mediante la creación de un organismo autónomo municipal especializado, la Gerencia

de Urbanismo de Madrid, que incluso puede actuar fuera de su termino municipal previo acuerdo de la COPLACO. Por otra parte, este nuevo modelo de organización urbanística para nada afecta al modelo orgánico-funcional de los Ayuntamientos del Área, que continúan sujetos al régimen municipal común, excepto Madrid, que sigue el régimen de su Ley especial.

Posteriormente, se elaboraría en el contexto del III Plan de Desarrollo Económico y Social de 1972 un Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local en enero de ese mismo año que, por vez primera, rompe definitivamente con el uniformismo del régimen municipal, previendo una amplia diversidad tipológica de regimenes locales atendiendo a la realidad de las distintas modalidades de sistemas de asentamientos humanos en el territorio. Este ambicioso modelo no encontró plasmación normativa, presentándose, en cambio, un texto mucho más conservador en la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, en el que se preveían las denominadas Entidades Municipales Metropolitanas, integradas por un Consejo metropolitano, cuyos miembros debían elegirse por cada uno de los Ayuntamientos incluidos y por la Diputación provincial, asumiendo los Ayuntamientos la ejecución de las materias no atribuidas al Consejo Metropolitano. Esta Ley no llegó a ponerse en práctica, derogándose en 1978.

Precisamente el Decreto-ley de 24 de agosto de 1974, por el que se constituye la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, vino a ser una especie de anticipo del modelo de la Ley 41/1975, actualizando el régimen urbanístico especial de 1953 y de 1960, al tiempo que incorporaba innovaciones urbanísticas que verían la luz con carácter general en la inmediata reforma de la Ley del Suelo de 1956, operada en 1975 y en el Texto Refundido de 1976 (BASSOLS COMA, 1985, p. 601). Básicamente, esta entidad, calificada expresamente como entidad municipal, está destinada a la ejecución de la figura del Plan director metropolitano, finalizando así la etapa en la que el impulso de la acción metropolitana se encomendaba a organismos estatales, si bien el proceso de municipalización es aún incompleto, al persistir un organismo estatal desconcentrado de fiscalización de la acción metropolitana (LLISET BORRELL, 1975).

El marco jurídico español cambia sustancialmente con la promulgación de la Constitución de 6 de diciembre de 1978, la celebración en abril de 1979 de las primeras elecciones locales democráticas y el establecimiento en el periodo de 1979 a 1983 del modelo políticamente descentralizado del «Estado autonómico». La Constitución, que consagra expresamente la autonomía local en sus artículos 137 y 140, prevé la posibilidad de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, pero no contiene previsión alguna expresa sobre las grandes ciudades ni sobre las áreas metropolitanas.

Unos primeros efectos del nuevo régimen democrático se producirían en nuestro terreno, siendo manifestaciones significativas el Real Decreto-ley 11/1980, de 26 de septiembre, que establece el régimen jurídico de la revisión del Plan del Área Metropolitana de Madrid, incrementando el protagonismo de los municipios del Área en detrimento del la COPLACO, y la Ley vasca de 18 de diciembre de 1980, que extinguió la Corporación administrativa del Gran Bilbao, sin sustituirla por ningún mecanismo institucional de alcance metropolitano, ni general ni sectorial.

Por otra parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la ley local de la democracia, es manifiestamente heredera del tradicional uniformismo del régimen local español, sin que contenga previsión alguna sobre un régimen específico para las grandes ciudades, limitándose a establecer un régimen común —con algunas diferencias, reforzadas por la reforma operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril— entre los municipios de más de 5.000 habitantes y los de menos en orden a la existencia necesaria o potestativa de algunos órganos, y previendo asimismo un régimen de Concejo abierto para los municipios de menos de 100 habitantes, o los que tradicionalmente se hubiesen regido por este sistema de democracia directa.

En el sistema de la LRBRL, los regímenes especiales constituyen unos sistemas residuales, menores y limitados, cuyo establecimiento es competencia del legislador autonómico, a su vez constreñido por la prohibición básica del establecimiento de regímenes singulares (art. 9).

Por lo que se refiere a las áreas metropolitanas, en el sistema de la LRBRL no son entidades básicas, sino de configuración autonómica, conteniendo solamente un pequeño precepto básico sobre su régimen jurídico (art. 43), correspondiendo a las Comunidades Autónomas su creación, supresión y regulación. Su creación debe hacerse mediante ley de la correspondiente Comunidad Autónoma «previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados [...] de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos».

En la mayoría de los Estatutos de las 17 Comunidades Autónomas se contienen previsiones que permiten, de manera directa o indirecta institucionalizar áreas metropolitanas. Así, se hace referencia de forma directa a estas entidades en los Estatuas de Cataluña (art. 5), Asturias (art. 6.3), Murcia (art. 3.4) y la Comunidad Valenciana (art. 46.3). Otra serie de Estatutos contempla la posibilidad de crear agrupaciones de municipios «basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos» [Galicia —art. 40.2— y Castilla-La Mancha —art. 29.2.e)—], expresión suficiente para legitimar la creación de áreas metropolitanas. Un tercer grupo de Estatutos

(Andalucía, Cantabria, La Rioja, Aragón, Extremadura y Castilla y León) no contienen referencias específicas al hecho metropolitano o urbanístico, pero al prever la institución comarcal, permiten alcanzar objetivos similares mediante la comarcalización de servicios comunes. Finalmente, no hacen referencia alguna ni a las áreas metropolitanas ni a las comarcas los Estatutos de Baleares y de Canarias y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, si bien el de Canarias hace alguna referencia indirecta al declarar la competencia de la Comunidad Autónoma para las «demarcaciones territoriales del archipiélago» (art. 30.3), diferenciándo-las claramente en el mismo precepto de la alteración de los términos municipales.

Mención especial merecen el País Vasco y Madrid, que, a pesar de comprender dos de las mayores conurbaciones españolas, no contienen previsión alguna expresa sobre la posibilidad de crear áreas metropolitanas, si bien el Estatuto Vasco prevé la posibilidad de que en el seno de los Territorios Históricos puedan reconocerse «demarcaciones territoriales de ámbito municipal que no excedan de los límites provinciales» (art. 22), y en la Comunidad de Madrid se dispone que los municipios «podrán agruparse con carácter voluntario para la gestión de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones de carácter funcional o territorial, de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad, en el marco de la legislación básica del Estado» (art. 3.2), señalando asimismo que «Por la Ley de la Asamblea de Madrid se podrá establecer, mediante la agrupación de municipios limítrofes, circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica», y previendo también el otorgamiento de un régimen especial de capitalidad para la ciudad de Madrid, aprobado mediante ley estatal, que «determinará las relaciones entre Instituciones estatales, autonómicas y locales, en el ejercicio de sus respectivas competencias» (art. 6).

En todo caso, la competencia autonómica para crear, modificar y suprimir áreas metropolitanas ha estado avalada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuya Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, señala en su Fundamento Jurídico 4º, refiriéndose a éstas y a otras entidades locales no básicas (las comarcas y las «entidades locales menores») que «entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia», y que «se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de «interiorización» autonómica, por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales».

Creemos que esta afirmación no ofrece dudas para los otros tipos no básicos de entidades locales, pero dificilmente podría

hoy sostenerse con solvencia que las áreas metropolitanas, que se caracterizan normalmente por generar flujos de personas, bienes y servicios suprarregionales e internacionales, constituyen entidades «con un alto grado de interiorización autonómica». Cualquier especialista en políticas urbanas, sea cual sea su perspectiva y su bagaje profesional, podría sorprenderse en la actualidad ante semejante afirmación tan tajante, que ni el momento de su formulación parecía corresponder a la realidad urbana existente, y que hoy en día, en el marco de un mundo crecientemente urbano y globalizado, parece totalmente descontextualizada.

Lo que pretendemos señalar es que en la actualidad podría sostenerse legítimamente que, cuando un área metropolitana funcional presente esa dinámica supra-autonómica y/o internacional, el Estado podría, jurídicamente, asumir un papel más relevante en la regulación de la creación, la delimitación y la determinación de las competencias de las áreas metropolitanas que institucionalicen esa realidad funcional.

En todo caso, lo cierto es que el interés de las Comunidades Autónomas en afirmar su competencia en esta materia no se ha debido a un interés especial en la creación de áreas metropolitanas, sino justamente a lo contrario: ostentar el monopolio regulador para no ejercerlo, o hacerlo bajo fórmulas «ligeras» y monofuncionales, o incluso simplemente para suprimir las instituciones metropolitanas preexistentes, que las Comunidades Autónomas, en el contexto de un antilocalismo de partida, concebían como potenciales competidores políticos, al igual que ocurrió con las provincias, si bien en este caso con mayor fundamento, tratándose de una institución que, en su dimensión de entidad local, ha entrado en una crisis existencial con la implantación del Estado autonómico, justificándose funcionalmente sobre todo por la acusada fragmentación de nuestro mapa municipal, generando un grave inframunicipalismo frente al que las Diputaciones aparecen como auxiliadoras y solícitas instituciones (JIMÉNEZ BLANCO, 1992, p. 250)¹⁰.

Así, si ya vimos que el Parlamento vasco procedió a disolver en 1980 el Gran Bilbao, en el caso de Cataluña, la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona fue suprimida por la Ley catalana 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las Comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia, que derogó el Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto. En su lugar, se establecieron dos Entidades Metropolitanas de naturaleza sectorial, pues la realidad de la conurbación no podía eludirse: la Entidad Metropolitana del Transporte, que incluye a 18 municipios, y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, integrada por 32 municipios.

Nadie duda de que la mayoría de Convergència i Unió en el Parlamento de Cataluña sirvió de instrumento para zanjar el control de la izquierda catalana de la Entidad Metropolitana, sustituyendo una entidad rival, que concentraba la mayor parte de la población y del PIB de Cataluña, con fuerte contenido político, por esas áreas sectoriales, donde domina, pues, la tecnocracia sobre la política. Una solución inspirada en la aplicada por los Gobiernos Thatcher en el Reino Unido para el también incómodo y retador Greater London Council, entonces liderado por un combativo Ken Livingstone. No obstante, unos 30 municipios —la mayor parte de los comprendidos en la antigua Entidad metropolitana— constituyeron en 1988 como respuesta una Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, de naturaleza plurifuncional (ciertas funciones urbanísticas, promoción económica, mercados, ...), pero limitada por la imposibilidad de incluir el objeto de las dos áreas metropolitanas sectoriales antes citadas. No obstante, esta circunstancia pone de relieve la intercambiabilidad de las formas organizativas territoriales: como alguien ya ha destacado acertadamente, mancomunidades, comarcas y áreas metropolitanas acaban, al final, por no ser tan diferentes (JIMÉNEZ BLANCO, 1992, p. 351).

Un camino más largo y azaroso condujo a una solución similar en Valencia. Bajo gobierno regional del PSOE, la Ley valenciana 5/1986, de 19 de noviembre, suprimió la Corporación administrativa «Gran Valencia», que fue sustituida por la Ley valenciana 12/1986, de 3 de diciembre, por el Consell Metropolità de l'Horta, un área metropolitana plurifuncional, que agrupaba a 44 municipios. Este organismo tenía por finalidades generales la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las materias de su competencia, que incluían el ciclo hidráulico, los residuos sólidos, el urbanismo, incendios, mataderos, transportes y su infraestructura. Posteriormente, la Ley valenciana 4/1995, de 16 de marzo, del Área Metropolitana de l'Horta, intentó paliar determinadas disfuncionalidades de la citada entidad referentes a sus competencias y organización.

Más tarde, ya con mayoría del Partido Popular, la Ley valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, suprimió el Área Metropolitana de l'Horta, y finalmente, y como en el caso catalán, la Ley valenciana 2/2001, de 11 de mayo, vino a establecer dos áreas metropolitanas funcionales en Valencia: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos, que integra a 45 municipios, y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos, que comprende a los mismos municipios.

Por lo que se refiere a Madrid, ofrece un panorama diferente y singular. La vieja COPLACO fue primero modificada en 1979, y finalmente sus servicios fueron trasferidos por Orden de 16 de junio de 1983 a la Comunidad de Madrid. Pero lo verdaderamente relevante es que, en el caso de la capital del Estado, existe un verdadero gobierno metropolitano en forma de región política (es decir, posiblemente la forma óptima para un gobierno metropolitano eficaz).

Cuando se implantó el «Estado autonómico», había tres posibles opciones para Madrid (PIÑAR MAÑAS, 1983, pp. 23-31).: integrarla en Castilla-La Mancha; crear una suerte de «distrito federal» con la ciudad y parte de su antigua zona metropolitana, distribuyendo el resto del territorio de la provincia de Madrid entre las Comunidades vecinas; o constituir una Comunidad Autónoma con el territorio de la provincia de Madrid. La primera opción encontraba la resistencia de los parlamentarios y políticos castellano-manchegos, que preveían una región controlada desde Madrid y por su clase política, en la que temían encontrarse bastante marginados. La segunda opción no parecía fácil ni viable. La tercera era más cómoda, por adecuarse al mapa provincial y ser coherente con las inercias históricas e institucionales. Fue esta última solución la finalmente adoptada.

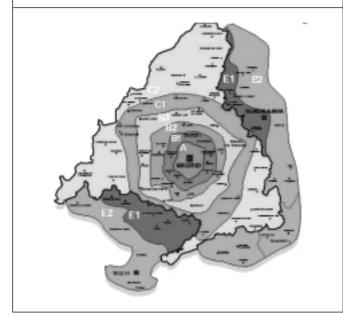
No puede decirse que el territorio de la Comunidad de Madrid coincida de manera exacta con el del área metropolitana funcional de Madrid. Por una parte, no abarca parte de los corredores de Toledo y Guadalajara, que se extienden hasta ambas capitales castellano-manchegas. Por otra, si bien engloba la mayor parte de dicha área funcional, a la misma se añaden comarcas de montaña o rurales cercanas a la capital, si bien fuertemente vinculadas a ésta.

En todo caso, su creación en 1983 se ha revelado como un rotundo éxito, fruto de una decisión acertada, que ha conferido a Madrid un gobierno regional poderoso y dinámico, dotado de las mismas competencias que cualquier otra Comunidad Autónoma española, muchas de las cuáles resultan decisivas desde una perspectiva metropolitana (urbanismo y ordenación del territorio, vivienda, transportes, desarrollo económico, asistencia social, ...) a las que se unen, en el caso de Madrid, dos servicios típicamente locales —los servicios contra incendios (excepto en la capital) y el completo ciclo hidráulico, al haberle sido transferido el Canal de Isabel II— y otro clásicamente metropolitano o de conurbación: el metro.

Esa Comunidad Autónoma urbana y capitalina, verdadero gobierno metropolitano político, ha sabido construir con los grandes agentes económicos —esencialmente la patronal (CEIM) y los grandes sindicatos— un modelo de corte neocorporativista, que establecido primero por los gobiernos socialistas presididos por Joaquín Leguina, ha sido luego continuado con bastante éxito por el Partido Popular bajo el liderazgo de Alberto Ruiz-Gallardón, facilitando la gobernanza y el desarrollo regional (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2002, p. 124).

Mapa 1

Una aproximación a la delimitación del área metropolitana funcional de Madrid: las zonas tarifarias del transporte público de la región de Madrid, comprendiendo los «corredores» de Toledo y Guadalajara



Fuente: Consorcio de Transportes de Madrid.

En definitiva, Madrid constituye la gran excepción en el panorama metropolitano español dominado hoy en día por la desconfianza hacia estas instituciones de las Comunidades Autónomas, que, como mucho, parecen sólo dispuestas a reconocer la necesidad de ofrecer respuestas institucionales por vía sectorial, y por tanto fragmentada, a las exigencias de actuación conjunta de nuestras grandes conurbaciones.

Sin embargo, esto no significa que la dimensión metropolitana más general se haya olvidado en algunas de las otras grandes conurbaciones españolas. Y esa dimensión se ha recuperado precisamente por la vía de la planificación estratégica, que en el caso de Bilbao y de Barcelona se desarrolla precisamente en un ámbito de área metropolitana funcional, si bien mediante el juego de actores no totalmente coincidentes en ambos casos (FONT, 2002, COLOMÉ y TOMÀS, 2002).

Pero debemos, para finalizar este análisis, volver al tratamiento normativo de las grandes ciudades, en sí mismas consideradas, con independencia de sus áreas circundantes. Desde los aislados hitos que son las Leyes especiales de Barcelona de 1960 y de Madrid de 1963, no hay ruptura alguna de la uniformidad del régimen municipal español hasta el año 1998, en que se promulga la Carta Municipal de Barcelona.

Como ya se ha señalado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), sigue anclada

Cuadro 7 La evolución de la institución metropolitana en España, por áreas				
Madrid	«Gran Madrid» (1944)	Ley sobre el Área Metropolitana de Madrid. Creación de la COPLACO (1963)	Creación de la Comunidad de Madrid. Transferencia a la misma de los servicios de la COPLACO (1983)	
Barcelona	Ley de Barcelona y su Comarca (1953)	Creación de la «Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona» (1974)	Supresión de la «Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona» (1987)	Creación de la «Entidad Metropolitana del Transporte» y de la «Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos» (1987), y de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona (1988)
Valencia	«Gran Valencia» (1946)	Supresión del«Gran Valencia» y creación del «Consell Metropolità de l'Horta» (1986)	Creación de la «Entidad Metropolità de l'Horta» (1995)	Supresión de la «Entidad Metropolità de l'Horta» y Creación de la «Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos» y de la «Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos» (2001)
Bilbao	«Gran Bilbao» (1945)	Supresión del«Gran Bilbao» (1980)		

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 8

Modalidades de organización de espacios metropolitanos utilizados en España

Corporación de Derecho Público estatal (estatalización del fenómeno metropolitano)

Área metropolitana como entidad local plurifuncional

Área metropolitana como entidad local sectorial

Región política (Comunidad Autónoma) Mancomunidad de municipios Gran Madrid (1944), Gran Bilbao (1945), Gran Valencia (1946), COPLACO (Madrid, 1963)

Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (1974), Consell Metropolità de l'Horta (1986), Entidad Metropolitana de l'Horta (1995)

Entidad Metropolitana del Transporte y de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos de Barcelona (1987); y Entidad Metropolità de l'Horta y Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos de Valencia (2001)

Comunidad de Madrid (1983)

Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona (1988)

Fuente: Elaboración propia.

en el profundo uniformismo que ha marcado históricamente el sistema local español, y en este sentido puede afirmarse que es una ley profundamente conservadora. Con respecto a los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, se limita a declararlos vigentes en su disposición adicional sexta, pero sólo «salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley», lo que reduce a su mínima expresión las especialidades orgánico-funcionales de ambas ciudades.

La importante reforma operada en la LRBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, afecta a la disposición adicional sexta, ya que añade un apartado tercero a la misma que permite a las Comunidades Autónomas respectivas, mediante ley, actualizar esos regímenes especiales, a instancia de los Ayuntamientos interesados, a cuyos efectos este precepto viene a establecer las posibles modificaciones sobre el régimen común que podrán establecerse por esta vía, que se limitan a la denominación de los órganos necesarios —aspecto éste meramente semántico y formal—, a la posibilidad de delegar ciertas competencias en las Comisiones del Pleno, y a una cierta redistribución de las competencias del Alcalde, el Pleno y la Comisión de Gobierno en favor de esta última.

En realidad, esta modificación de la disposición adicional sexta, negociada políticamente por el Ayuntamiento de Barcelona y el Ministerio de Administraciones Públicas, a la que se avino también el Ayuntamiento de Madrid, y apoyada posteriormente por la mayoría de las fuerzas parlamentarias, pretendía dar cobertura a una previa alteración del régimen local básico que se había operado por la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, por la que se aprueba la Carta Municipal de Barcelona, de acuerdo con la previsión contenida en el apartado segundo de la disposición transitoria primera de la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, Municipal y del Régimen Local de Cataluña.

Por exponerlo sucintamente, la Carta Municipal de Barcelona contiene un modelo orgánico-funcional diferenciado del común por el reforzamiento del ejecutivo municipal, tanto del Alcalde como de la Comisión de Gobierno, el órgano colegiado de gobierno designado por el Alcalde de entre los Concejales, que pasa a tener competencias propias, mientras que el régimen común sólo ostenta aquellas que le deleguen el Alcalde y el Pleno, constituyendo, pues, un auténtico «cajón de sastre». También prevé diversos mecanismos de participación ciudadana no contemplados en la LRBRL (iniciativas ciudadanas, Consejo de la Ciudad, audiencias generales, ...). Por otra parte, la Carta también refuerza competencialmente al Ayuntamiento de Barcelona en numerosos ámbitos sectoriales, lo que sin embargo no colma las demandas de Barcelona, que reivindica y aspira a una Ley Especial estatal que le otorgue nuevas atribuciones en materias de la competencia de la Administración central.

Por lo que se refiere a Madrid, el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, prevé la aprobación mediante Ley estatal de un régimen especial de capitalidad, previsión que ha quedado inédita hasta el momento. Lo que se debe a lo incómodo que resulta para el Estado aprobar una Ley que no deja de levantar suspicacias en algunas otras ciudades españolas, que consideran, con razón o sin ella, que las «cargas» de la capitalidad son muy inferiores a los beneficios que ésta comporta para la Villa de Madrid, para que además se compensen aquellas financieramente, sin duda alguna uno de los objetivos esperables de la ley de capitalidad. Prueba de su carácter inconfortable para el Estado es que han pasado 20 años sin que ni siquiera se haya redactado un borrador de proyecto de ley¹¹.

Por lo tanto, el panorama histórico de los regímenes especiales para nuestras grandes ciudades se limita, hasta ahora, al reflejado en el Cuadro nº 9.

Cuadro 9 Régimenes especiales para las grandes ciudades españolas hasta el año 2003				
Madrid	Ley Especial de 1963	Derogación parcial de la Ley Especial por la LRBRL (1985)	Posibilidad de ciertas especialidades orgánico- funcionales introducidas en la disposición adicional sexta de la LRBRL por al Ley 21/1999	Pendiente de Ley de capitalidad prevista en el Estatuto de la Comunidad de Madrid desde 1983
Barcelona	Ley Especial de 1960	Derogación parcial de la Ley Especial por la LRBRL (1985)	Posibilidad de ciertas especialidades orgánico- funcionales introducidas en la disposición adicional sexta de la LRBRL por al Ley 21/1999	Carta Municipal de Barcelona, aprobada por Ley catalana 22/1998

Fuente: Elaboración propia.

3. Hacia un régimen especial para las grandes ciudades

Las siete mayores ciudades españolas del momento (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao) habían constituido a comienzos de los años noventa un grupo o *lobby* propio, sin personalidad jurídica pero bastante activo durante la primera mitad de la década, llamado «las siete grandes», el «Grupo 7» o el «C-7». Este *lobby* no había reivindicado un modelo orgánico-funcional singular para ese grupo de ciudades, sino que su objetivo era esencialmente lograr una Ley de Grandes Ciudades, que fortaleciera competencial y financieramente a esos municipios (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2002, p. 311).

Los Alcaldes de estas ciudades se reunían periódicamente en alguno de sus municipios para armonizar sus posiciones y ofrecer un frente conjunto, aparte de los cauces de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), lo que llegó a causar molestias en el seno de la dirección de la gran asociación de entidades locales de ámbito estatal, que su Presidente, Francisco Vázquez, Alcalde de A Coruña, incluso hizo explícitas.

En todo caso, la actividad de este *lobby* se fue relajando durante la segunda mitad de la década de los noventa, hasta llegar a la inactividad absoluta¹². Lo que no significa que algunos de esos Ayuntamientos siguiesen reivindicando un fortalecimiento competencial y financiero de las grandes ciudades, especialmente Barcelona.

Ésta era la situación cuando en el año 2001, siendo Ministro de Administraciones Públicas Jesús Moreno Posada, se elaboró en la Dirección General para la Administración Local un *Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana*, que contenía un amplio estudio comparado de la regulación de

las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas en diversos países europeos y americanos, una exposición de los antecedentes históricos españoles, una serie de propuestas y una relación de grandes ciudades españolas y de sus áreas de influencia, incluyendo abundante material estadístico.

Este Informe fue sometido a la recientemente creada Comisión de Entidades Locales del Senado el 11 de octubre de 2001, donde sirvió de base para un amplio debate y discusión, que se prolongó hasta marzo de 2003, con intervenciones de profesionales de diversa procedencia.

En marzo de 2003 se producen dos hechos de gran relevancia. El primero es que el Congreso de los Diputados aprueba una Proposición no de Ley presentada conjuntamente por el Grupo parlamentario Popular y el Socialista, en la que se insta al Gobierno a presentar en el Congreso un Proyecto de Ley tendente a la modernización del Gobierno Local, en el que, entre otros extremos, se establezca un régimen local específico para los municipios de gran población, con una regulación orgánico-funcional adecuada a sus necesidades, estableciendo las grandes líneas de tal reforma. Asimismo se insta al Gobierno para el desplegamiento de la actividad necesaria para dar cumplimiento a la previsión del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, sobre el régimen especial de capitalidad, y para dar cumplimiento a la moción aprobada por el Senado el 19 de febrero de 2002, por la que se insta al Gobierno a presentar un Proyecto de Ley que otorgue al Ayuntamiento de Barcelona las capacidades y competencias que se recogen en la Carta Municipal de Barcelona, sin perjuicio de que «en lo que no sea específico de dicha ciudad se pongan en marcha los instrumentos que hagan posible la aplicación de dicha regulación a las restantes ciudades que por su dimensión y capacidad de gestión compartan las mismas necesidades y problemas» (sic).

El segundo hecho relevante fue la aprobación por el Pleno del Senado el 26 de marzo de 2003 de un Informe sobre las

Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana, previamente aprobado por la Comisión de Entidades Locales de la Cámara Alta, que es sustancialmente coincidente, en sus líneas básicas, con la proposición del Congreso antes citada, si bien aborda algunos temas esenciales no tratadas en ésta, como la ampliación de las competencias sectoriales de las grandes ciudades y la necesidad de abordar el hecho metropolitano, materias ambas en las que el protagonismo corresponde esencialmente a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la existencia de algunos ámbitos sectoriales relevantes de la competencia del Estado, como la justicia municipal y la seguridad ciudadana.

A partir de este momento se aceleró la elaboración del Anteproyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local que, entre otras medidas, propone la introducción en la LRBRL de un nuevo Título X, dedicado a regular el régimen especial de los que denomina «municipios de gran población». El Consejo de Ministros, en su reunión de fecha 6 de junio de 2003, aprobó el texto como Proyecto de Ley, remitiéndolo al Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria.

Antes de continuar con la exposición del contenido de este proyecto de Ley, conviene efectuar una sucinta referencia al contexto político que facilitó el rápido desenlace de los acontecimientos señalados. En primer lugar, el Ministro de Administraciones Públicas y Secretario General del PP, Javier Arenas Bocanegra, siempre comprendió desde su acceso al MAP la necesidad de una ley que estableciese un modelo orgánico-funcional específico para las grandes ciudades españolas, alejado de los modelos tradicionales, entre otras medidas modernizadoras¹³. A esto se unía la visión del candidato a la Alcaldía de Madrid y hombre de creciente peso en el PP, Alberto Ruiz-Gallardón, que era consciente del carácter marcadamente uniformista y corporativista de la LRBRL, que una personalidad dinámica y emprendedora sentía como un corsé para una gestión municipal moderna¹⁴. La posterior rotunda victoria electoral de Ruiz-Gallardón en Madrid también contribuyó a estimular el proceso indicado.

El Proyecto de Ley se refiere a las grandes ciudades, perifrásticamente, como «municipios de gran población». Esta nominación intenta huir de la polémica que la expresión «gran ciudad» generaba entre los municipios españoles, habiendo un elevado número de candidatos a entrar en el grupo por razones de simbología política e institucional y orgullo local. Aun así, no ha sido posible escapar a las inevitables presiones de esta naturaleza, en un terreno tan propicio a las susceptibilidades, y menos aún en un periodo electoral, lo que hizo rebajar la barrera, inicialmente pensada en los 500.000 habitantes y más tarde en los 300.000, cifras éstas que se acercan más a lo que se suele entender por «grandes ciudades» en Europa.

En efecto, el artículo 121 del proyecto de Ley, se distinguen tres grupos o categorías de «municipios de gran población». El primero está formado por todos los municipios de más de 250.000 habitantes, que vendría a coincidir, *grosso modo*, con las grandes ciudades españolas. El segundo, comprende las capitales de provincias de más de 200.000 habitantes, y cuya inclusión justifica la memoria del proyecto de Ley por la mayor complejidad que siempre comporta el hecho de ostentar una ciudad esa condición capitalina. Finalmente, hay una tercera categoría, constituida por los municipios que sean capitales de Comunidad Autónoma o sedes de las instituciones autonómicas correspondientes, si así lo decidiesen las Asambleas Legislativas respectivas¹⁵.

De acuerdo con los datos oficiales de población correspondientes al año 2002, las ciudades afectadas por este nuevo régimen especial de «municipios de gran población» serían las que figuran en el Cuadro nº 10.

Se trata, pues, de un nutrido grupo de municipios, que comprende 15 ciudades de más de 250.000 habitantes, 5 capitales de provincia de más de 200.000 y 7¹⁶ capitales de Comunidad Autónoma y sedes de instituciones autonómicas, siendo la población oficial conjunta en el año 2002 de los dos primeros grupos, en los que se produce la aplicación directa de la Ley, de 11.237.159 habitantes, es decir, el 26,86 por ciento de la población total española.

Por otra parte, esta lista no es cerrada: nuevas ciudades que vayan alcanzando los baremos demográficos de los dos primeros grupos se verían afectadas por este régimen especial. En cambio, las ciudades que se vean incluidas en él ya nunca dejarían de regirse por el mismo, aunque descienda su población. Previsión ésta que responde a un lógico y loable deseo de estabilidad institucional en estas ciudades, una vez establecido este más avanzado modelo orgánico-funcional en ellas.

Dos aspectos fundamentales de este Proyecto de Ley, por lo que se refiere a los «municipios de gran población», son que su alcance es esencialmente orgánico-funcional, y no competencial, y que afecta a tales municipios, pero no aborda el hecho metropolitano. Por lo que se refiere al primer aspecto, debe tenerse en cuenta que lo que se está abordando es una reforma de la LRBRL para crear un régimen especial, y que el marco propio para reforzar las competencias de las grandes ciudades son las leyes sectoriales correspondientes a cada ámbito de actuación pública, bien autonómicas (y debe tenerse en cuenta que la mayor parte de las demandas de las los municipios españolas se dirigen a este ámbito), bien estatales (en algunas materias menos numerosas, pero relevantes, como seguridad ciudadana o justicia). No obstante, es evidente que un régimen especial completo para las grandes ciudades exige ese reforzamiento competencial, lo que requiere un esfuerzo sectorial tanto por parte de las Comunida-

Cuadro 10 Ciudades afectadas por el régimen de «municipios de gran población» (por cifras de población)		
Primer grupo: ciudades con más de 250.000 habitantes	A) CAPITALES DE PROVINCIA — Madrid — Barcelona — Valencia — Sevilla — Zaragoza — Málaga — Murcia — Las Palmas de Gran Canaria — Palma de Mallorca — Bilbao — Valladolid — Córdoba — Alacant/Alicante B) NO CAPITALES DE PROVINCIA — Vigo — Gijón	
Segundo grupo: capitales de provincia con más de 200.000 habitantes	 — A Coruña — Granada — Vitoria-Gasteiz — Santa Cruz de Tenerife — Oviedo 	
Tercer grupo: capitales de Comunidades Autónomas o sedes de sus instituciones autonómicas (siempre que así lo acuerde la respectiva Asamblea Legislativa)	A) CAPITALES DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS — Pamplona — Santander — Logroño — Santiago de Compostela — Toledo — Mérida	
Fuente: Elaboración propia con datos del INE	B) SEDES DE INSTITUCIONES AUTONÓMICAS — Cartagena	

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

des Autónomas como por parte del Estado, que hasta ahora se ha venido retrasando y poniendo detrás de las, sin duda importantes, reformas orgánico-funcionales y estructurales, y que se ve retrasada por suponer una renuncia o un sacrificio competencial —y por tanto de poder— por parte de los niveles de poder territorial supralocales.

El segundo aspecto —la ausencia de tratamiento del fenómeno metropolitano— se debe a que, de acuerdo con la ya vieja doctrina del Tribunal Constitucional —cuya aplicabilidad cuestionamos en el contexto socioeconómico e institucional actual (tanto nacional como internacional)— se trata de un ámbito de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. Volvemos a enfrentarnos ahora —aunque por razones distintas a las tradicionales, en este caso, por la distribución constitucional y estatutaria de competencias, entendida de una

manera determinada— al tradicional problema de nuestro ordenamiento de no dar una respuesta a ambas dimensiones simultáneamente —el gobierno de las grandes ciudades en sí mismas consideradas, y el de las áreas metropolitanas funcionales. También aquí habrá que exigir un difícil y generoso esfuerzo a las Comunidades Autónomas, por lo que comporta de cesión de protagonismo en estas áreas, pero asimismo una reinterpretación avanzada y acorde con las exigencias de un mundo globalizado del papel y las responsabilidades del Estado en el establecimiento y la regulación de las áreas metropolitanas, que deberían ser mucho más activos que los actuales, siempre en un contexto de colaboración con los municipios y las Comunidades Autónomas.

De este Proyecto de Ley nos interesan algunos elementos esenciales. Éstos son su modelo organizativo, el impulso conce-

dido a la participación y a la defensa de los ciudadanos, algunos aspectos de su régimen económico-financiero y la creación de un Observatorio urbano.

Por lo que se refiere al modelo orgánico-funcional para los «municipios de gran población», se caracteriza esencialmente por la creación de un ejecutivo fuerte, claramente separado del Pleno en sus funciones, integrado por el Alcalde y una Junta de Gobierno Local cuyos miembros son nombrados y separados libremente por aquél, pudiendo no ser electos la mitad de cuyos miembros. Se trata de un modelo no tan novedoso, pues esta figura enlaza con los delegados de los servicios y su participación en lo que en las Leyes Especiales de Barcelona (1960) y Madrid (1963) se denominó «Comisión Municipal Ejecutiva». Las funciones de Secretario de ese órgano van a atribuirse ahora a uno de sus miembros electivos, si bien con la asistencia de un órgano de apoyo desempeñado por un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, que ya no es tampoco, por lo tanto, a pesar de su posición central en la organización municipal, equivalente a la figura tradicional del «Secretario General» del Ayuntamiento.

La distribución de atribuciones entre los órganos esenciales del régimen común se altera, atribuyendo al ejecutivo municipal absolutamente todas las competencias gestoras, llevando hasta sus últimas consecuencias la línea comenzada con la reforma de régimen local de 1999 (RODRÍGUEZ ÁLVA-REZ, 1999). El Pleno pasa a ser una cámara deliberante, en la que se concentran las competencias normativas, planificadoras, simbólicas y de control, pudiendo delegar algunas de ellas (muy escasas, realmente) en sus Comisiones. Cuenta, además, con un Secretario específico propio, que aunque debe ser un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, ya no es tampoco el «Secretario general» de un Ayuntamiento de naturaleza corporativa, como es el modelo del régimen común. Además, por vez primera se permite romper el tradicional carácter «bifronte» del Alcalde, tradicionalmente jefe del ejecutivo local y, a la vez, presidente del Pleno, de forma que ahora esta última función va a poder delegarse en un Concejal. En definitiva, se acentúan las características parlamentarias del modelo de gobierno local, con una más clara separación entre Pleno y ejecutivo local.

El Alcalde, aunque ocupa una posición central en el sistema, ya no es el titular de muchas competencias gestoras, sino más bien el cabeza de un ejecutivo cuyo órgano colegiado —la Junta de Gobierno Local, que sustituye a la actual «Comisión de Gobierno»— pasa a sumir la mayor parte de las atribuciones de tal carácter (frente al modelo del régimen común, en el que sólo ostenta las facultades que le deleguen el Alcalde y el Pleno), si bien con amplias facultades de delegación en sus miembros individuales —sean o no electos— y, en menor medida, en el personal

directivo a que haremos referencia, en este último caso en materias referentes a gestión de personal, licencias y sanciones, esencialmente.

Finalmente, se crean unos órganos de carácter directivo que pueden ser ocupados por funcionarios de titulación superior de cualquiera de las Administraciones Públicas —los Directores Generales y los Secretarios Generales de cada Área o Consejería—, que pueden recibir mediante delegación algunas competencias de la Junta de Gobierno Local a las que nos hemos referido. Las amplias posibilidades de procedencia de los directivos introducen un novedoso y avanzado elemento de «competencia interna» en estos municipios, al abrirse a todas las Administraciones, sistema que en buena lógica debería imitarse para la provisión de los puestos directivos en todas las Administraciones públicas, ampliando las posibilidades de designación de profesionales públicos cualificados y, con ello, la movilidad y las expectativas de la carrera de los directivos públicos.

Asimismo, se crea un asesoría jurídica diferenciada en la organización administrativa, cuyo titular ostenta la naturaleza de órgano directivo municipal, también abierta a funcionarios de carrera de cualquier Administración pública que sean Licenciados en Derecho.

El Cuadro nº 11 refleja de forma sintética las singularidades de los órganos esenciales de los «municipios de gran población», con respecto al régimen municipal común.

No menos relevantes son las innovaciones introducidas por el Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local en materia de participación ciudadana (Cuadro nº 12), inspirándose en la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros (2001) 19, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local (Fundación Pi i Sunyer, 2002).

Por una parte, hay una serie de medidas de fomento de la participación de aplicación general a todos los municipios, que son esencialmente la obligación de establecer y regular en normas de carácter orgánico¹⁷ los procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, cuando éstos existan; la creación de las iniciativas populares —que, en el caso de los municipios de gran población, deben ser suscritas por al menos el 10 por ciento de los vecinos—, y la utilización interactiva de las tecnologías de la información y de la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, así como para la presentación de documentos, la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

Cuadro 11 Singularidades orgánico-funcionales esenciales del régimen especial de los «municipios de gran población»			
Pleno	Carece de cualquier tipo de competencias gestoras Puede delegar algunas de sus funciones en sus Comisiones Dispone de un Secretario propio y específico, habilitado nacional Su Presidencia puede delegarse por el Alcalde en cualquiera de sus miembros		
Alcalde	 Cabeza del ejecutivo, que nombra y separa libremente a los miembros de la Junta de Gobierno Local Dispone de menos competencias gestoras que en el régimen común 		
Junta de Gobierno local	 Goza de competencias propias, frente al modelo de competencias delegadas del régimen común Hasta la mitad de sus miembros, excluido el Alcalde, pueden ser no electivos Amplias facultades de delegación en sus miembros y, en menor medida, en los órganos directivos Su Secretario es uno de sus miembros electivos, si bien auxiliado por un órgano de apoyo con importantes funciones, reservado a un funcionario con habilitación nacional 		
Órganos directivos	 Se crean los Secretarios Generales de cada Área o Concejalía y los Directores Generales, personal directivo no existente en el régimen común Deben ser funcionarios titulados superiores de cualquiera de las Administraciones Públicas Pueden recibir mediante delegación algunas de las atribuciones de la Junta de Gobierno Local Se crea la asesoría jurídica cuyo titular es un órgano directivo diferenciado 		

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Por lo que se refiere específicamente a los «municipios de gran población», se establecen unas medidas específicas de enorme relevancia. En primer lugar, se dispone la obligatoriedad de establecer distritos como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana, debiendo el Pleno establecer en una norma de carácter orgánico un porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios del Ayuntamiento que deben gestionarse por los distritos, en su conjunto. Con ello se pretende la apertura de un debate público en cada municipio de gran población sobre el papel y las responsabilidades que deben atribuirse a los órganos de los distritos, que obviamente pueden variar ampliamente en cada uno de ellos. Se trata de una institución que, por otra parte, ya existe en numerosas grandes ciudades españolas, sobre una base voluntaria, pero en general con insuficiente grado de desarrollo (RODRÍGUEZ ALVAREZ, 1996).

En segundo lugar, se crea el denominado «Consejo Social de la Ciudad», integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas, siendo sus funciones básicas la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.

Se trata de la primera creación con carácter preceptivo de un órgano de estas características en el Derecho básico local, orientándose sus funciones claramente (y, en nuestra opinión, acertadamente) al ámbito de la dinamización y planificación socioeconómica, sin perjuicio de aquellas otras que quiera asignarle cada

Ayuntamiento. En la actualidad, existe ya un Consejo de la Ciudad en Barcelona, creado por la ley catalana que aprueba su Carta Municipal, y que tiene, entre otras funciones, informar el presupuesto del Ayuntamiento.

Este tipo de órganos, adecuadamente organizados y utilizados, pueden constituir el marco institucional para, por una parte, fortalecer el capital social de la ciudad (junto con los otros mecanismos participativos) y, por otra, formalizar «coaliciones urbanas» dirigidas al fomento del desarrollo de la ciudad y al fortalecimiento de su posición en la competencia interterritorial.

En el ámbito de la defensa de los derechos de los vecinos, se ha preferido el establecimiento de una «Comisión de Sugerencias y Reclamaciones» a la creación de un *ombudsman*. Esta comisión, formada por representantes de todos los grupos políticos en proporción al número de sus miembros en el Pleno, puede supervisar la actividad de la Administración municipal, estando obligados todos los órganos de gobierno y de la Administración municipal a colaborar con ella, y debe dar cuenta al Pleno mediante un informe anual de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal, sin perjuicio de la realización de informes extraordinarios *ad hoc* cuando la gravedad o la urgencia de ciertos hechos lo aconsejen.

La opción por esta figura se debe a la resistencia de muchos Alcaldes de grandes ciudades a la existencia de una figura de «defensor del pueblo» que pueda poder convertirse en una especie

Cuadro 12 Medidas en materia de participación ciudadana y de defensa de los vecino

Medidas comunes a todos los municipios

Medidas específicas para los municipios de gran población

- Necesidad de regular mediante normas orgánicas (aprobadas por mayoría absoluta) los procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos (cuando éstos existan)
- Derecho a la iniciativa popular (formada por el 10 % de los vecinos en municipios de más de 20.000 habitantes)
- Impulsión de la utilización interactiva de las nuevas tecnologías de la información y comunicación para:
 - a) Facilitar la participación y la comunicación
 - b) Presentación de documentos y realización de trámites administrativos
- c) Realización de encuestas y consultas ciudadanas
- División en distritos dotados de órganos desconcentrados, que gestionan un porcentaje del presupuesto determinado por el pleno
- Creación del Consejo Social de la Ciudad
- Creación de la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones
- Creación de un órgano especializado para la resolución de las reclamaciones económicoadministrativas

Fuente: Elaboración propia.

de controlador general del Ayuntamiento o en un competidor fáctico con la figura del Alcalde.

También en el terreno de la defensa de los vecinos, pero en el ámbito tributario, se ha previsto la creación en estos municipios de un órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, especializado y basado en los principios de independencia técnica, celeridad y gratuidad, cuyos miembros, siempre en número impar no inferior a tres, son designados por el Pleno por mayoría absoluta. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa, siendo solamente recurribles ante los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos.

Un precedente claro de este órgano es el «Consell Tributari» existente en Barcelona, si bien el modelo del Proyecto de Ley estatal parece más evolucionado, por cuanto los miembros del órgano barcelonés son designados, por el Alcalde —y no por el Pleno— y se limita a formular propuestas de acuerdo que se someten a la Alcaldía, y no resoluciones definitivas en vía administrativa.

Por lo que se refiere al régimen económico financiero, además de la creación del órgano últimamente citado, deben destacarse la introducción de la exigencia del seguimiento de costes de los servicios (lo que, en la práctica, supondrá la necesidad de aplicación de criterios de contabilidad analítica); la obligación de que la asignación de los recursos con arreglo a los principios de eficacia y eficiencia, se haga en función de la definición y el cumplimiento de objetivos; y la creación de un «macro-órgano» de gestión económico-financiera y presupuestaria para el ejercicio de las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación.

Por último, hay que destacar también la creación de un Observatorio urbano, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas, con la finalidad de conocer y analizar la evolución de la calidad de vida en los municipios de gran población. Se trata de la primera vez que en el Derecho local español se establece un instrumento de benchmarking o análisis comparado de resultados, claramente incardinado en los principios de la Nueva Gestión Pública, que si se diseña adecuadamente puede constituir un instrumento eficaz para el estudio de la evolución de la calidad de vida urbana y, por ello, para la evaluación de los resultados de determinadas políticas urbanas.

No es ésta la única medida relacionada con la adopción de criterios de la Nueva Gestión Pública (NGP) recogida por el Proyecto de Ley. Algunas de las citadas anteriormente se incardinan claramente en la NGP, de acuerdo con la voluntad modernizadora del gobierno local que se refleja en el propio título del Proyecto de Ley, y las señalamos en el Cuadro nº 13.

4. Conclusiones

España es un país que, a pesar de sus grandes dimensiones en términos euro-occidentales y su baja densidad media de población, posee una sociedad esencialmente urbana, concentrada en un pequeño grupo de grandes ciudades, centros algunas de ellas de importantes conurbaciones.

Cuadro 13 Algunas medidas para los municipios de gran población incardinables en la Nueva Gestión Pública		
Medida	Criterios	
Concentración de todas las funciones gestoras en el ejecutivo municipal	Eficacia y eficiencia Dejar a los gestores gestionar	
Potenciación de los órganos directivos y accesibilidad a los mismos de los funcionarios titulados superiores de todas las Administraciones Públicas	 Potenciación de la competencia interna en el «mercado» de directivos públicos Flexibilidad y movilidad en la selección de directivos 	
Posibilidad de delegar atribuciones resolutorias de la Junta de Gobierno Local en los directivos locales	Desconcentración funcional	
Potenciación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la participación, la información y la tramitación	— Aplicación de TIC a la gestión	
Regulación de procedimientos y órganos de participación ciudadana	Mejorar la accesibilidad y la participación	
Creación de Distritos	Desconcentración territorial Mejorar la accesibilidad y la participación	
Creación del Consejo Social de la Ciudad	Mejorar la accesibilidad y la participación	
Seguimiento de costes de los servicios	 Control de eficiencia Contabilidad analítica Fortalecimiento del control de los gastos 	
Asignación de recursos en función de definición y cumplimiento de objetivos	 — Eficiencia — Presupuesto por objetivos — La orientación hacia los resultados 	
Creación de un Observatorio urbano	 — Benchmarking (análisis comparado) — Medición de resultados y evaluación de políticas y servicios 	

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, el Derecho local español se ha caracterizado tradicionalmente por un acentuado uniformismo y por el temor a la diversidad orgánico-funcional y competencial, estableciendo con carácter general el mismo régimen para todos los municipios, con independencia de su población. Tan sólo constituyeron excepciones significativas los regímenes metropolitanos para Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao, y las Leyes especiales de Madrid y Barcelona, establecidos todos ellos durante el régimen del General Franco.

Con el restablecimiento del régimen democrático y la consolidación del denominado «Estado de las Autonomías» se perpetuó e incluso se acentuó el sesgo uniformista en el nivel local: las nuevas Comunidades Autónomas, marcadas por una tendencia neocentralista con respecto a los gobiernos locales, percibieron como rivales reales o potenciales a los niveles intermedios de gobierno local —provincias y áreas metropolitanas— debilitando a las primeras y suprimiendo las segundas en cuanto instituciones plurifuncionales, sustituyéndolas en el caso de Barcelona y Valencia por áreas metropolitanas monofuncionales de inspiración thatcheriana y tecnocrática.

Tan sólo constituye una excepción a esta tendencia Madrid, cuya Comunidad Autónoma constituye, de hecho, un gobierno metropolitano en forma de región política de elección directa, si bien su origen no responde, teleológicamente hablando, a la intención de constituir tal tipo de gobierno, sino que se inserta en el completamiento del modelo político del Estado de las Autonomías, comenzándose sólo *a posteriori* a destacar su dimensión metropolitana.

Por lo que se refiere a los regímenes singulares de Madrid y Barcelona, la aprobación en 1985 de la LRBRL limitó sus especialidades, al supeditar su vigencia a la conformidad de sus previsiones con la Ley básica estatal, y sólo con la reforma del régimen local de 1999 se volvió a permitir la introducción en ellas de ciertas especialidades orgánico-funcionales, mediante ley autonómica promulgada a instancias de los citados Ayuntamientos. Tan sólo Barcelona goza en la actualidad de un verdadero régimen especial actualizado que merezca tal denominación, constituido por la Carta Municipal aprobada en 1998 por el Parlamento de Cataluña, mientras que el caso de Madrid ni siquiera se ha promulgado su Ley de capitalidad prevista en el Estatuto de Autonomía de Madrid desde 1983.

Esta inercia uniformista se rompe por primera vez de manera clara y para un grupo significativo de «municipios de gran población» con el Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, aprobado por el Consejo de Ministros el 6 de junio de 2003, que, esencialmente, establece un nuevo modelo orgánico-funcional para esos municipios, con clara separación entre el Pleno y el ejecutivo local, fortaleciendo los órganos directivos; potencia la participación ciudadana y los mecanismos de defensa de los vecinos; e impulsa una gestión económico-financiera más moderna, eficiente y eficaz, conteniendo diversas previsiones modernizadoras incardinables en los criterios de la Nueva Gestión Pública.

Se trata de un indudable acierto, en términos generales, la impulsión de esta reforma, pero el establecimiento de una nueva política urbana para España exige, a la vez, incidir sobre el ámbito competencial, reforzando la presencia de las grandes ciudades españolas en numerosas políticas sectoriales de proximidad, bue-

na parte de ellas —pero no todas— de la competencia de las Comunidades Autónomas, lo que supondrá superar una inercia negativa por parte de éstas con respecto al fortalecimiento de los gobiernos locales de su territorio.

Pero el establecimiento de esa política también exige ineludiblemente la consideración de la realidad metropolitana, ámbito éste en el que también hay que contar con las Comunidades Autónomas y superar sus resistencias. No obstante, no es menos importante superar la obsoleta jurisprudencia constitucional sobre la materia, que no tiene en cuenta la clara incidencia suprarregional e incluso internacional de numerosas áreas metropolitanas funcionales, lo que no sólo legitima, sino que también reclama un mayor protagonismo estatal en la regulación, delimitación y establecimiento de las áreas metropolitanas institucionales que afecten a esos territorios urbanos, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y actuando en colaboración con ellas y con los gobiernos locales afectados.

Notas

- ¹ El texto de este artículo se ha presentado como Ponencia en el VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), celebrado en Barcelona del 18 al 20 de septiembre de 2003.
- ² José Manuel Rodríguez Álvarez es Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, Subdirector General Adjunto de Relaciones Institucionales y Cooperación Local en el Ministerio de Administraciones Públicas y miembro del Buró del Comité Director para la Democracia Local y Regional del Consejo de Europa.
- ³ En España no se han realizado estudios rigurosos, partiendo de flujos de personas, mercancías, tráfico y comunicaciones, o de densidad de la urbanización, para delimitar, al menos de forma aproximada, las áreas metropolitanas funcionales. En algunos casos su existencia es muy visible, dada la densidad de la conurbación física (Bilbao, Barcelona, Madrid). El Estudio sobre las Grandes Ciudades y sus Áreas de Influencia elaborado en el año 2001 por el MAP utiliza, de forma reconocidamente aproximativa y primaria, la población de los municipios existentes en una distancia determinada (unos 30 kms.) a partir del territorio del municipio central. Pero este criterio es muy engañoso, pues las circunstancias varían notablemente según los casos. En algunos supuestos, la orografía hace que treinta kilómetros supongan una línea bastante recta, y en otros, en cambio, es muy accidentada. En algunos supuestos (Murcia, Zaragoza) la delimitación del área de influencia utilizando este criterio es absolutamente artificioso, porque las grandes dimensiones del término municipal hacen que la ciudad funcional se haya acabado mucho antes de llegar a las fronteras del término municipal. No obstante, y a falta de otros datos, tenemos en cuenta los datos de dicho Estudio para determinar, por aproximación, la población de algunas de las grandes áreas metropolitanas funcionales españolas.
- ⁴ Esta clara metropolitanización no se da, sin embargo, en la tercera gran isla española, la de Tenerife, ya que si bien su población es muy similar a la de Gran Canaria, su superficie es bastante superior (unos 2.034 km²), con un sistema urbano muy distinto al de esta última, sin la acusada macrocefalia de Las Palmas de Gran Canaria, y con una capital (Santa Cruz de Tenerife) mucho menos significativa en el sistema urbano español (unos 217.000 h., 160.000 menos que su vecina).
- DATAR son las siglas de Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale.
 Incomprensiblemente, no incluye las Islas Canarias, con dos ciudades que superan la cifra de 200.000 habitantes.
- No obstante, a fines del siglo XIX, en 1897, Barcelona había experimentado también una extraordinaria expansión territorial y demográfica con la anexión de los

- municipios de Gràcia, Sant Andreu del Palomar, Sant Martí dels Provençals, Sant Gervasi de Cassoles, Sants y Les Corts de Sarrià. Posteriormente sería anexionado Sarrià en 1921.
- 8 Como ha recordado BASSOLS COMA (1985, p. 599), la redacción de esta ley fue precedida de un muy valioso Informe de una Comisión de Expertos que analizó las experiencias de Derecho comparado de la época, y en especial la ley francesa de 1961 sobre creación del Distrito de la Región de París y el Informe de la Comisión Real Herbert de 1960 sobre la reforma del Gran Londres; no obstante, la mayor parte de las propuestas más innovadoras de la Comisión de Expertos fue rechazada.
- ⁹ Posteriormente, mediante Decreto de 28 de septiembre de 1964, se agregó el municipio de Las Rozas al Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, elevándose a 24 el número de municipios incluidos en él.
- ¹⁰ Aparte de su inequívoca dimensión clientelar, tanto frente a los municipios que la integran, manifestada especialmente a la hora de desarrollar la cooperación económica, jurídica y técnica, como en el papel que cumple como «aparcamiento» privilegiado de una amplia clase política local.
- ¹¹ En todo caso, su aprobación parece necesitar pasar, en términos políticos, por la concesión de alguna compensación a Barcelona, como más adelante se verá.
- Ello puede deberse, parcialmente, a que el principal motor e inspirador del grupo era el Ayuntamiento de Barcelona, que en cierta medida veía colmadas una parte de sus aspiraciones con la Carta Municipal de Barcelona, aprobada a fines de 1998, decidiendo a partir de entonces seguir un camino de negociación singularizada con el Estado, implicando en él a la Generalitat de Cataluña. Por otra parte, ya desde antes, el creciente número de ciudades de este grupo, en un principio mayoritariamente socialista, que pasaron a ser gobernadas por el PP, lo que restó cohesión y continuidad a la labor del grupo.
- Esta idea era ampliamente compartida por el Secretario de Estado de Organización Territorial del Estado, Gabriel ELORRIAGA PISARIK, y por el Director General para la Administración Local, Pablo TRILLO-FIGUEROA y MARTÍNEZ-CONDE, quienes tuvieron un protagonismo decisivo en el impulso del Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.
- ¹⁴ Se da una interesante coincidencia de sensibilidades en este aspecto con los sucesivos Alcaldes democráticos de Barcelona, con independencia de los aspectos ideológicos y de las diferencias de matiz.
- ¹⁵ Tampoco se puede descartar de manera absoluta en el momento de redactar estas líneas que, en la tramitación parlamentaria, esos criterios, ya bastante amplios, se flexibilicen aún más.

16 En todo caso, habrá que concretar qué se entiende por «sede de instituciones autonómicas». Por ejemplo, no cabe duda de que Cartagena, como sede del Parlamento de la Región de Murcia, entra en la categoría, pero ¿cabe decir lo mismo de Santa Cruz de La Palma, sede del «Diputado del Común» (Defensor del Pueblo) de Canarias? ¿Cabe incluir en la categoría a Albacete, Cáceres y Burgos como sedes de Tribunales Superiores de Justicia de ámbito autonómico, en los dos primeros casos, y de algunas Salas del mismo, en el tercero, a pesar de que dichos Tribunales no constitu-

yan unas instancias judiciales autonómicas, sino que se integran en la unidad del poder judicial? Precisamos que, en nuestra opinión, la respuesta sería negativa en ambos casos, y que, para evitar una dispersión desaforada de la aplicación de este régimen, hay que entender por sedes de instituciones autonómicas a las ciudades donde radique el ejecutivo o el legislativo de la Comunidad Autónoma.

17 Se trata de normas cuya aprobación exige el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno.

Bibliografía

Bassols Coma, Martín, *Génesis y Evolución del Derecho urbanístico Español (1812-1956)*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1973.

BASSOLS COMA, Martín, «La Administración de las grandes ciudades en España», en *Organización Territorial del Estado (Administración Local), Vol. I*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985.

COLOMÉ, Gabriel, y TOMÀS, Mariona, «La gobernabilidad metropolitana: el caso de Barcelona», Madrid, INAP, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24, monográfico sobre «La política sobre las grandes ciudades y las áreas metropolitanas (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, coordinador).

ENTRENA CUESTA, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Barcelona, Tecnos, 1976.

FONT, Javier, «Desarrollo estratégico, actores y capital social en Bilbao», Madrid, INAP, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24, monográfico sobre «La política sobre las grandes ciudades y las áreas metropolitanas (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, coordinador).

FUNDACIÓ PI I SUNYER, *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, (traducción y edición a cargo de José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ), Barcelona, 2002.

JIMÉNEZ BLANCO, Antonio, «Las organizaciones supramunicipales en España: las áreas metropolitanas», Madrid, INAP, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 254 (abril-junio 1992).

LLISET BORREL, Francisco «Naturaleza jurídica de la Entidad Metropolitana de Barcelona», Madrid, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 42, 1975.

MAP, Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana, Madrid, MAP, 2001 (texto inédito).

MAP, Memoria Justificativa del Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, Madrid, MAP, 2003 (texto inédito).

PIÑAR MAÑAS, José Luis, «Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», en *Madrid. Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, «Las juntas de distrito en las grandes Ciudades españolas. Un estudio comparado de su organización y de su regulación positiva», Madrid, *La Actualidad Administrativa*, nº 27 (1 a 7 de julio). 1996.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, *La reforma del régimen local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local*, Barcelona, Bayer Hermanos, 1999.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, «Madrid: le pilotage politique par la región» en JOUVE, Bernard, y LEFÈVRE, Christian (dir.), *Métropoles ingouvernables*, París, Elsevier. 2002.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, *Las asociaciones de entidades locales en España*, Madrid, MAP-BOE, 2002.

ROZENBLAT, Celine, y CICILLE, Patricia, *Les villes européennes. Analyse comparative*, París, La Documentation Française, 2003.