

BARCELONA EN LA NUEVA ORGANIZACION TERRITORIAL DE CATALUÑA; UNA PRIMERA REFLEXION

por

Luciano Parejo Alfonso

Catedrático de Derecho Administrativo
Presidente INAP-IEAL

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EL TRATAMIENTO DEL REGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA.— III. LA SUPRESION DE LA ENTIDAD MUNICIPAL METROPOLITANA DE BARCELONA Y SU SUSTITUCION POR ENTES SECTORIALES ACUMULATIVOS.—IV. LA SUPRESION DE LA ENTIDAD METROPOLITANA Y EL INADECUADO TRATAMIENTO DEL FENOMENO URBANISTICO.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

1. La Generalidad de Cataluña acaba de plasmar en cuatro leyes bien recientes una política global de organización territorial de dicha Comunidad Autónoma. La importancia que tiene ésta en el seno del Estado, unida a la circunstancia de tratarse de la primera acción autonómica de esta envergadura, así como el hecho de abordar la misma una realidad tan relevante y significativa como la de Barcelona y su área metropolitana, justifican una reflexión, siquiera sea de alcance, dada la urgencia con que se realiza, sobre el conjunto del paquete normativo aprobado.

El nuevo modelo de organización territorial se articula —como ha quedado dicho— a través de cuatro leyes del Parlamento de

Cataluña: la Ley del Régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales; la Ley de Organización comarcal de Cataluña; la Ley por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las Comarcas comprendidas en su zona de influencia directa; y, finalmente, la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que además de desarrollar las bases estatales en esta materia, desempeña un papel de norma de cierre en la definición de este bloque normativo. A ellas se añadirá, cuando se haya determinado la nueva organización comarcal, otra u otras normas que definan las Regiones catalanas como organizaciones de articulación de la Administración periférica de la Generalidad de Cataluña.

El contenido de estas disposiciones se traduce, simplificándolo en extremo, en el siguiente esquema organizativo:

— Reducción de la Provincia, en una primera fase, al ámbito de competencias que se considera equivalente al mínimo indisponible por virtud de la garantía institucional realizada por la Constitución y desarrollada por la normativa básica estatal sobre régimen local. Las restantes competencias asumidas en la actualidad por las Diputaciones catalanas son absorbidas, bien por la Administración de la Comunidad Autónoma, bien por las Comarcas de nueva creación. Este régimen se concibe con carácter transitorio hasta tanto se consiga la configuración de Cataluña en una sola Provincia, es decir, se proceda a la supresión del escalón provincial por confusión institucional con el autonómico (como ha sucedido ya en todas las Comunidades Autónomas uniprovinciales). Tarea ésta para la que se solicita una, cuando menos discutible, colaboración estatal a través de la aprobación de una Ley Orgánica.

— Configuración de la Comarca como ente supramunicipal de carácter atípico, cuando menos en este momento, pues el grueso de sus competencias no se hace derivar de ese carácter supramunicipal, integrándolo simplemente con las competencias que se detraen a las Diputaciones provinciales.

— Supresión de la Entidad Metropolitana de Barcelona, colocando en el espacio institucional que deja vacío únicamente unos entes metropolitanos sectoriales de nueva creación para la prestación de determinados servicios. Esta sustitución de aquélla por éstos no se configura como operación cerrada, pues se contempla la posibilidad de la creación de otros nuevos de carácter igualmente secto-

riales en un proceso acumulativo que, de producirse y a su término, ha de resultar contradictorio con la eliminación de la citada área metropolitana. Es importante destacar que en este proceso se concede un claro protagonismo a la Administración autonómica en detrimento de los Municipios afectados. Por otra parte, se conserva transitoriamente el régimen especial de Barcelona, hasta tanto se produzca la modificación apuntada en la Disposición transitoria primera de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

2. Sin perjuicio de que las consideraciones que posteriormente se realizarán deban centrarse sustancialmente en el contenido de una sola de las Leyes referidas (la relativa a la conurbación de Barcelona), una consideración global, aunque breve, del bloque normativo anterior parece precisa. Y ésta ha de partir, necesariamente, del marco constitucional.

La Constitución dedica a la Administración Local (aparte el primero dedicado a principios generales) uno de los dos Capítulos sustantivos en que divide su Título VIII relativo a la organización territorial del Estado. Esta ubicación sistemática, enfatizada definitivamente por la determinación del artículo 137, según la cual el Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, revela la posición constitucional sobre el carácter de las Entidades locales y su situación en el seno de la organización global del Estado en su conjunto. Se trata de instituciones garantizadas *ex Constitutione* (que extraen de ella, directamente, su razón de ser y su existencia) para el cumplimiento de una determinada función (la gestión de los intereses locales) en un régimen específico (el de autonomía) y que, por ello, no pueden concebirse *completamente como simples piezas componentes* de uno de los dos órdenes organizativos territoriales superiores con los que culmina la organización del Estado en su totalidad, por más que éstos cuenten con ciertos poderes políticos y, en su caso, administrativos sobre los entes locales (pues estos poderes son limitados y parciales).

La jurisprudencia constitucional, en dos Sentencias fundamentales de 28 de julio de 1981 y 23 de diciembre de 1982, ha resuelto, en tal sentido, esta cuestión básica, cuya relevancia se manifiesta en dos órdenes de problemas: el de la competencia o disposición sobre la organización local, el estatuto subjetivo de los entes de este nivel territorial, de un lado, y el de las relaciones entre los diversos ordenamientos territoriales del Estado y, en concreto, entre el central

y el local. La primera de las Sentencias citadas ha dejado establecida la doctrina, apoyada en la garantía institucional de los entes locales consagrada en los artículos 137, 140 y 141 CE y en la interpretación del artículo 149.1.18.º CE como expresivo de una acción reflexiva del Estado sobre su propia organización administrativa, de la competencia del poder central para la determinación de los principios generales de organización y competencia de aquellos entes aplicables en todo el territorio nacional. La segunda Sentencia, por su parte, después de reiterar que el régimen jurídico de las Corporaciones locales es siempre el resultado de la acción concurrente del poder central y de las Comunidades Autónomas, ha sentado los siguientes criterios:

«Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo de forma unívoca como "intracomunitario" o "extracomunitario", no es contradictorio con la naturaleza que a las Entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a Municipios y Provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado, también éste, en su integridad y sin mengua de ella en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y si bien el grado superior de autonomía que es propio de las Comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los Municipios y Provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función. Las Provincias siguen siendo (art. 141.1 CE y art. 5.4.º del EAC) divisiones territoriales para el cumplimiento de la actividad del Estado y Municipios y Provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia (arts. 140 y 141 CE) pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se corresponden con su ámbito de intereses propios, definido por la Ley».

Consecuentemente, en nuestro ordenamiento ni el régimen local es materia de un único legislador (central o territorial), sino entregada a la acción concurrente —en términos de aspectos básicos o principales y aspectos de desarrollo o ultimación— de ambos legisladores, ni la Administración Local es una pieza encerrada totalmente en el orden constructivo autonómico correspondiente, antes bien puede y debe operar simultáneamente en relación tanto con

el Estado *stricto sensu* como con la Comunidad Autónoma. En definitiva, la autonomía cuenta con una posición propia, por definida directamente por la Constitución, en la organización territorial del Estado en su conjunto.

Esta conclusión, extraída del orden constitucional, no significa, desde luego, que haya que cuestionar las determinaciones de los Estatutos de Autonomía que tienden a maximizar la interiorización de los entes locales por el orden autonómico, pero sí ciertamente su interpretación conforme a la misma. Estas determinaciones conservan un sentido claro: la afirmación de la condición también de formas organizativas comunitarias de los entes locales y la enfatización de la más estrecha relación entre éstos y las Comunidades Autónomas por la lógica de la mayor relación y afinidad entre las competencias de unos y otras.

Pero esa concurrencia de dos legisladores constitucionalmente reconocidos en la normación del régimen local, no puede hacer olvidar la indisponibilidad nuclear de la autonomía local, que ha de ser observada a partir del desarrollo constitucional operado por la normativa estatal llamada a definir el contenido esencial de aquella garantía constitucional y a expresar la imagen general de los entes locales como piezas de la organización territorial del Estado, a respetar por las modulaciones derivadas de las particularidades autonómicas. Es, en efecto, la Ley básica de Régimen Local la que, al definir el desarrollo del marco constitucional de la Administración Local, cumple la función de situar la labor del legislador autonómico, que resulta, por ello, compelido a realizar su tarea respetando las bases anunciadas en aquélla.

En este sentido, procede señalar que ciertamente puede la Comunidad Autónoma de Cataluña crear, modificar o suprimir áreas metropolitanas (arts. 6.2 CE y 43.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril), y disponer sobre el régimen del Municipio de Barcelona, pero también lo es que no puede desconocer ni la garantía institucional concretada ni el régimen básico uniforme o general estatuido por ésta para los distintos entes locales; así como, tampoco, ejercer su competencia en el campo que le es propio con total libertad, en el sentido de arbitraria conformación administrativa de una realidad local existente, realidad con la que —por cierto y por ello mismo— ha sido respetuoso el legislador de régimen local estatal, como resulta de la Disposición adicional tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

En consecuencia, y a efectos expositivos, cabe apuntar tres líneas de análisis de la reforma operada por la Ley sobre la conurbación de Barcelona: en primer lugar, la consideración del régimen especial del Municipio de Barcelona; en segundo término, la disolución peculiar de la Entidad municipal metropolitana y la ocupación de su espacio por entes metropolitanos sectoriales; y, finalmente, el tratamiento dado por la Ley catalana a otras funciones de la extinta Entidad local metropolitana que, por virtud de aquélla, aparecen como meramente «residuales», proponiendo como resultado un inadecuado tratamiento del fenómeno urbanístico.

II. EL TRATAMIENTO DEL REGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA

No es necesario insistir en el hecho de que tanto Barcelona como su Corporación Metropolitana son (con independencia ahora de la posibilidad de su alteración o, incluso supresión) auténticos entes locales que, en cuanto tales, gozan de autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses. Es igualmente palmario que ambos entes están íntimamente relacionados entre sí hasta el punto de que resulta difícil comprender el uno sin el otro.

Pues bien, si se atiende a la perspectiva bifronte del régimen local a que se hizo referencia con anterioridad, no deja de ser cuando menos curioso que, mientras el legislador básico estatal —a la vista de la realidad— ha entendido pertinente salvaguardar la especialidad del Municipio de Barcelona, el legislador autonómico, por contra, parezca haber llegado a conclusión distinta. En efecto, la Disposición adicional tercera de la Ley básica de Régimen Local mantiene en vigor el régimen especial del Municipio de Barcelona, en lo que no haya sido modificado por la propia Ley, y en la medida en que no sea derogado por normas posteriores autonómicas. La razón fundamental debe encontrarse en la valoración de la importancia y significación de la metrópoli configurada en torno al Municipio barcelonés, que trasciende en múltiples dimensiones el marco mismo de la Comunidad Autónoma catalana. De esta manera, el legislador estatal ha reconocido no sólo la posibilidad, sino también la pertinencia (a reserva de su confirmación autonómica) del

régimen especial, y lo hace entre otras cosas, precisamente, por respeto a las características presentes en Barcelona.

Por el contrario, el legislador autonómico, que mantiene, siquiera sea transitoriamente, dicho régimen especial, parece actuar en sentido contrario al ejercer sus potestades normativas. Suprime la Entidad metropolitana y propugna y potencia la desaparición de las Provincias en el seno de una política global, cuyo resultado objetivo, se quiera o no, ha de ser una centralización en beneficio de la Administración autonómica. Ello implica (con los datos actuales), y esto es lo sorprendente, no quizás la igualación total de Barcelona a los demás Municipios, es decir, la completa desaparición de su régimen especial, pero sí la minimización de éste. Hay que hacer notar que este resultado, además de ser de signo contrario al propiciado por el legislador estatal, pugna con los modelos de Derecho comparado a los que tantas veces se acude como punto de referencia. Ni el ejemplo del régimen local inglés de exclusión de los Municipios de cierto tamaño de la organización en Condados, ni el alemán federal de exención de determinadas ciudades del Kreis, pueden, en efecto, haber servido de ejemplo al modelo territorial comentado.

Ciertamente el legislador autonómico tiene competencia para decidir en esta materia, pero ésta no es por completo libre, ni puede producirse al margen del marco constitucional desarrollado por la legislación básica del Estado. De ahí que, a la vista de la sorpresa que produce este planteamiento, que se encuentra íntimamente conectado con la solución dada al problema del área metropolitana, sea lícito cuestionarse no sólo la oportunidad, sino la pertinencia de la reordenación por Cataluña de las organizaciones municipales existentes en su territorio conforme a una directriz obediente a su pleno criterio dispositivo, dejando de lado las exigencias que resultan de la trascendente realidad barcelonesa.

Las necesidades organizativas, funcionales, competenciales y financieras de una gran ciudad como Barcelona no son una mera ampliación de las que tienen los Municipios más pequeños: su función de capitalidad de Cataluña; su posición en el sistema urbano general junto con Madrid; la especificidad de los problemas de organización interna del Municipio; la dimensión de las tareas de promoción económica y protección ciudadana de una urbe de esta naturaleza; y, finalmente, su papel en y su conexión incuestionable con su área metropolitana, son todas ellas razones que no sólo

avalan poderosamente sino que parece que demandan la especialidad del régimen municipal de Barcelona.

Así pues, la autonomía local efectiva, en el caso de una gran ciudad como Barcelona, exige la atribución por ley de la potestad de utilizar formas de organización y gestión específicas y de asumir las competencias que corresponden a las necesidades propias de la misma o que pueden ejercitarse o gestionarse mejor a este nivel. El reconocimiento legal del régimen especial supone no sólo la ampliación de las posibilidades de diseño de un modelo organizativo propio y la eventual asunción de mayores cotas de responsabilidades de gestión por relación al régimen común, sino también la posibilidad de que el Municipio disponga de los recursos necesarios para actuar en tanto que gran urbe con vocación de capital. Llama por ello poderosamente la atención que la Ley catalana no contenga respuesta específica a esta realidad de bulto (volviendo la espalda a la misma), más aún que en su conjunto consagre una organización hostil a la especialidad barcelonesa (apartándose de la valoración más lejana efectuada por el propio legislador estatal).

III. LA SUPRESION DE LA ENTIDAD MUNICIPAL METROPOLITANA DE BARCELONA Y SU SUSTITUCION POR ENTES SECTORIALES ACUMULATIVOS

La Ley 7/1987, de 4 de abril, del Parlamento de Cataluña, 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 directa, constituye un notable paso atrás en la concepción de las áreas metropolitanas como auténticos entes locales. Pudiera decirse que la referida norma se sitúa entre el estricto respeto formal y la clara violación del fondo que constituye la realidad social y jurídica del fenómeno metropolitano en nuestro Derecho vigente. Y ello porque en la misma se rompe la unidad del hecho metropolitano, se desconoce la configuración de las áreas metropolitanas como auténticos entes locales unitarios dotados de un ámbito propio de gobierno —en una línea regresiva respecto de la evolución de nuestro Derecho reciente—, y, lo que es más importante, se violenta la regulación dada por nuestro actual sistema jurídico a las áreas metropolitanas.

Para justificar, sin embargo, estas afirmaciones, es preciso refe-

rirse previamente a una serie de aspectos. En primer lugar, a la evolución sufrida por el concepto de «área metropolitana». En segundo término, a la evolución observada por la ordenación de las áreas metropolitanas en el Derecho español, en lo que, por cierto, el ejemplo de la Entidad metropolitana de Barcelona constituye el mejor precedente del modelo que, posteriormente perfeccionado, habrá de generalizarse. En tercer lugar, es preciso hacer mención a la regulación vigente realizada por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 respecto de las áreas metropolitanas. Y, finalmente, hacer referencia en detalle al sentido de la citada Ley catalana para poner de manifiesto en qué medida ésta, además de contradictoria, resulta de forzado encaje en el marco jurídico en el que se encuadra.

1. Como ya se ha señalado con anterioridad, el concepto «área metropolitana» encuentra su justificación en el crecimiento incesante de las ciudades, que se ha venido denominando —con una expresión criticada, pero extendida— como «explosión urbana».

Quizás una de las más sorprendentes y espectaculares consecuencias de este fenómeno, es el de la aparición de un nuevo concepto de ciudad. Esta nueva ciudad, no circunscrita a un casco, ni encerrada en un término jurisdiccional, comprensiva incluso de un sistema poliurbano, ha supuesto una radical ruptura de la antes axiomática y radical separación entre lo urbano y lo rural que ha entrañado, en suma, una quiebra definitiva de los esquemas organizativos tradicionales. Por ello se ha podido decir que a la «ciudad cerrada», una vez rebasadas sus viejas murallas, ha venido a suceder la «ciudad abierta», cuya unidad no viene determinada sólo por la continuidad de las construcciones, sino por la existencia de una red de comunicaciones y de unos medios de transporte que aseguran día a día y hora a hora las interrelaciones propias de todo asentamiento urbano.

De ahí que convenga realizar ya una apreciación de partida: la de que las áreas metropolitanas *no son simples infraestructuras, sino unidades de convivencia, nuevas formas de asentamiento de la población*. Entrañan, por tanto, un concepto socioeconómico unitario o, si se prefiere, en cuanto concepto jurídico responden a una realidad de esta índole. Dicho con otras palabras, el concepto de área metropolitana se refiere a una unidad socioeconómica que exige en principio una organización igualmente unitaria.

Es cierto que esa organización ha admitido históricamente formas muy diversas de articulación. Pero también lo es que la evolución observada en esta vía se ha manifestado como un proceso, en cierto modo irreversible, tendente a lograr la *plena adaptación final entre la realidad socioeconómica y una realidad jurídica unitaria*. La enseñanza que ofrece el Derecho comparado en esta materia (por más que siempre puedan citarse ejemplos en otro sentido), es la de acreditar la necesidad, allí planteada con carácter fundamental, de dotar a las áreas metropolitanas, concebidas como un todo, de un sistema de gobierno propio. El problema de la planificación y el aspecto prestacional, a los que —como luego se verá— se ha referido tradicionalmente en primer término nuestro Derecho, no son en otros países sino simples enumeraciones de esa primera y fundamental premisa, cuya correcta solución viene dada, lógicamente, por la que se adopte en relación con el problema previo del sistema de gobierno. Por ello, la solución de la creación de órganos *ad hoc* para hacer frente a problemas concretos —consustancial con nuestro viejo sistema y al que parece volver, paradójicamente, la Ley catalana— encuentra cada día menos defensores. Y ello, precisamente, porque la proliferación de los mismos supone una fragmentación funcional, tan peligrosa y perturbadora como la propia fragmentación territorial que el fenómeno de la metropolitanización ha hecho entrar en crisis.

Así pues, la unidad socioeconómica que expresa el fenómeno metropolitano exige en principio su traducción en un ente dotado de autogobierno, y determina —también en principio— la menor idoneidad de su gestión a través de entes sectoriales que fragmentan la realidad metropolitana. Esta es, como luego se verá, la contradicción en que se mueve la Ley catalana: rompe esa unidad de base y opera una mera agrupación de servicios metropolitanos a través de unas Entidades que, por ese motivo, terminan lesionando la autonomía local.

2. La evolución del régimen jurídico de las áreas metropolitanas en nuestro Derecho es ilustrativa de la exposición anterior: la fragmentación del fenómeno metropolitano y su reducción al plano puramente de la ordenación material urbanística determinó una regulación insuficiente de dicha realidad, aspecto en el que la creación de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona en 1974 constituye una excepción al régimen general que conviene tener

presente al valorar la modificación operada por la Ley del Parlamento de Cataluña.

En efecto, dentro del esquema uniformista de nuestra anterior legislación de régimen local no tuvo nunca cabida el proceso de metropolitanización de nuestras más importantes ciudades. La única vía abierta a las singularidades por la Ley de Régimen Local de 1945, arrastrada, por otra parte, del texto del Estatuto Municipal, era la del llamado *régimen de carta*, cuya especial configuración impedía *ab initio* su utilización como fórmula comprensiva del fenómeno metropolitano. Esta ausencia de resquicio legal explica perfectamente el rumbo de la normativa posterior. Por lo pronto, la problemática de las grandes ciudades españolas *deriva hacia los cauces urbanísticos*, con la particularidad de que lo urbanístico era entonces un concepto sectorial y exclusivamente técnico, en lugar de entenderse, desde una perspectiva global e integradora, como algo inseparable del gobierno ciudadano, en cuanto que su función propia es, precisamente, la de ordenar la base física de la convivencia.

Ambos aspectos del problema —gobierno local y ordenación urbanística— van a escindirse desde entonces a propósito, precisamente, del tratamiento de las grandes ciudades. El único punto de coincidencia entre ambos se buscará a través del sistema de anexiones de los términos limítrofes a la gran ciudad en un intento de consolidar ésta y de hacer coincidir la realidad con los esquemas legales previos. Esta forma de enfrentarse con el «hecho metropolitano» se plasma en las leyes de las grandes ciudades (Madrid, Valencia, Bilbao), en la que aquél aparece como un mero problema técnico-urbanístico, cuya solución se encomienda a órganos del Estado o sujetos a la tutela de éste. Pese al tenor crítico con este estrecho esquema que manifiesta su preámbulo, éste es también el esquema definitivo por la Ley de Ordenación de Barcelona de 1953.

Tras la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 se abandonará, sin embargo, y de forma definitiva, la política anterior de «grandes ciudades», para darse un tratamiento especial a las grandes concentraciones urbanas. La suerte que correrían en este proceso las dos grandes metrópolis españolas sería, no obstante, bien diverso.

Efectivamente, lo artificioso de la distinción entre lo urbanístico y lo local se pondría de manifiesto con toda claridad en la transformación operada por la legislación municipal especial de Barcelona en la organización y funciones de la Comisión de Urbanismo creada por la Ley de 3 de diciembre de 1953. Concebida, inicial-

mente, como un instrumento típicamente urbanístico para promover, coordinar, fiscalizar, desarrollar y ejecutar el Plan de Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca, la Ley Especial de 23 de mayo de 1960 va a encomendarle la gestión de los servicios públicos comunes, reconociendo, al propio tiempo, la necesidad de darle una orientación más municipal.

De esta manera, la Ley municipal especial para Barcelona establece la unidad urbanística y prestacional —a la que suma la fiscal— pero no la unidad de gobierno. Precisamente a salvar esta incongruencia se dirige el Decreto-ley 3/1974, de 24 de agosto, que perseguirá (en palabras del entonces Ministro de la Gobernación José GARCÍA HERNÁNDEZ) «la municipalización de los órganos que han de intervenir directamente en la solución de las complejas situaciones creadas por el fenómeno de crecimiento urbano. "Para este fin" no se acepta la solución traumática de la anexión, sin que ello signifique, por supuesto, que no puedan existir conexiones concretas. También se rechaza el sistema federado o el de la extensión de la competencia de la ciudad matriz. Se acepta claramente el sistema de creación de una Entidad nueva: la Entidad Municipal Metropolitana».

Muy distinta será la situación de Madrid. La Ley de su Area Metropolitana, de 2 de diciembre de 1963, partirá, por el contrario, de una perspectiva sectorial, técnico-urbanística; su eje de regulación será el nuevo Plan de ordenación y la estructura organizativa, la clásica de los organismos autónomos

3. El proceso de adaptación de la realidad socioeconómica del hecho metropolitano a la regulación jurídica se produce plenamente con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local que recoge en su artículo 3.2.c) las áreas metropolitanas como Entidades locales.

Es cierto que el reconocimiento o no de estos entes locales pertenece al ámbito dispositivo de las Comunidades Autónomas que podrán, mediante ley, crear, modificar y suprimir áreas metropolitanas de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos. Así pues, el legislador estatal no ha impuesto la existencia de las áreas metropolitanas, lo que no deja de ser lógico puesto que ello dependerá, en primer término, de que se dé el fenómeno metropolitano. Pero ello no quiere decir que no se defina qué ha de entenderse por tal.

En efecto, el artículo 43 de la Ley Básica impone importantes

límites al legislador autonómico. En primer término, el que deriva de la obligada intervención de la Administración del Estado, Municipios y Diputaciones afectadas; en segundo término —y ello es especialmente relevante en estos momentos— el que deriva de la definición del área metropolitana como Entidad integrada por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos existan vinculaciones económicas y sociales determinantes de la necesidad de la planificación conjunta y de la coordinación de determinados servicios y obras; y, finalmente, de forma consecuente con lo anterior, el que resalta de la preceptiva representación de todos los Municipios en los órganos de gobierno del área y su participación en la toma de decisiones, así como de la justa distribución de las cargas entre los mismos.

Así pues, las áreas metropolitanas en la Ley vigente de régimen local son un concepto jurídico que recoge esa realidad socioeconómica unitaria a la que se aludió más arriba. Es la existencia de esa unidad básica de convivencia la que explica una actuación urbanística común, la prestación unitaria de una serie de servicios, la existencia de un régimen fiscal común y la articulación de un régimen organizatorio y de gobierno propio, para los Municipios que lo integran. Y todo ello forma un conjunto inescindible de ese concepto jurídico de área metropolitana como ente local. De esta manera, dicho ente podrá constituirse si existe la realidad metropolitana de base. Lo que no parece lógico ni respetuoso con el ordenamiento jurídico vigente es fragmentar dicha realidad, y acudir al expediente de organizar la prestación de servicios concretos utilizando la forma de la Entidad metropolitana. Esta, por propia definición, ha de ser una, si una es el sustrato a que pretende responderse.

4. La ley catalana objeto de este análisis hace, precisamente, lo que se ha criticado. De una parte declara la extinción de la Entidad municipal metropolitana. De otra crea dos entes sectoriales que, en modo alguno, cubren la totalidad de las manifestaciones del fenómeno metropolitano. Y lo más sorprendente es que todo ello lo hace desde el reconocimiento de esa realidad metropolitana de base. Tanto es así que se prevé la posibilidad de crear nuevos entes sectoriales en un proceso de acumulación sin límite aparente. Si se observa, además, que la creación de los mismos corresponde a la Comunidad y al margen de la libre decisión de los Municipios

parece clara que esta operación no puede calificarse precisamente de respetuosa de la autonomía local.

En consecuencia, la Ley de la conurbación de Barcelona no se mueve con claridad en el marco establecido por la Ley básica estatal, ya que ni crea, ni modifica, ni suprime exactamente el Area Metropolitana de Barcelona. Más bien disuelve un ente local homogéneo en una pluralidad de entes sectoriales que difícilmente pueden incardinarse en lo dispuesto en el artículo 43 de dicha Ley básica. El objetivo parece tan claro como criticable: eliminar la Entidad metropolitana, que no la realidad que le sirve de base, en beneficio de la Administración autonómica o, en su caso y por disposición de aquélla, de las Comarcas. Todo ello es coherente con el propósito final confesado de eliminar el escalón provincial, lo que convierte este modelo en un esquema no parangonable con ningún otro en nuestro país. En el País Vasco se ha suprimido la Corporación del Gran Bilbao, pero con reintegración de las competencias locales liberadas a los Municipios. En Valencia el nuevo ente metropolitano constituido responde a la filosofía y la letra de la legislación básica de régimen local. Y el caso de Madrid ofrece diferencias notables que impiden toda válida comparación con el que nos ocupa: el área metropolitana coincide básicamente con el territorio provincial y la Comunidad Autónoma, al ser uniprovincial, es —al mismo tiempo— Administración Local, al ejercer las competencias propias de la Diputación provincial.

Pero si esta operación no merece un juicio positivo por lo anteriormente apuntado, no sale más airosa si se contempla desde la perspectiva del desenvolvimiento de las tareas urbanísticas de las que se ocupaba la Entidad Metropolitana de Barcelona. A ello se hace referencia a continuación.

IV. LA SUPRESION DE LA ENTIDAD METROPOLITANA Y EL INADECUADO TRATAMIENTO DEL FENOMENO URBANISTICO

En Barcelona se da (como hasta tiempos recientes ocurría también en Madrid) la combinación de un régimen especial de Barcelona-Municipio con una organización específica de Barcelona-área metropolitana, circunstancia que obedece —como no parece precisar mayor justificación— a la vitalidad y el dinamismo propios del

núcleo urbano central-barcelonés y la formación de una trama urbana (desbordante del término municipal) de textura y lógica propias con independencia y al margen de los límites jurisdiccionales de los correspondientes Municipios colindantes hasta la constitución de una única ciudad o, si se quiere, conurbación de importancia y complejidad exigentes desde luego de tales o parecidas respuestas normativas y organizativas.

Esta elemental comprobación lleva de la mano a la significación del urbanismo —en cuanto materia de acción pública y, por tanto, soporte de competencias— para la Administración Local. El fenómeno urbano, la ciudad, y el Municipio están indisolublemente unidos no sólo desde el punto de vista histórico (el Municipio moderno aparece con el resurgimiento de la ciudad en la época medieval), sino en la perspectiva actual: está hoy en la base misma del Municipio y hasta puede decirse que resume emblemáticamente la razón de ser institucional de éste. Porque su fin consiste justamente en la institucionalización y gestión de los intereses específicos de las colectividades propias de los asentamientos urbanos. La ciudad es en efecto:

— Físicamente: un espacio singularizado por la forma de aprovechamiento social del territorio.

— Socialmente: un subsistema diferenciado de relaciones y, por tanto, de necesidades e intereses colectivos.

En definitiva, la ciudad, el fenómeno urbano visto en sí mismo —en su constitución y funcionamiento internos— genera unas necesidades sociales y, consecuentemente, unos intereses, cuya gestión ha correspondido históricamente y continúa actualmente correspondiendo básicamente a los Municipios. Aunque históricamente la ciudad pudo constituir casi un universo por sí y para sí, cuya gestión era prácticamente competencia exclusiva de su forma de organización (el Municipio), la doble evolución socio-económica hacia la sociedad industrial y posindustrial y de la relación del Estado con la misma (progresivo intervencionismo público) condujo primero a la comprobación de la incidencia de la ciudad más allá de sus límites (en todos los planos: político, cultural, socio-económico y territorial), es decir, la existencia, pues, de problemas e intereses supralocales vinculados al fenómeno urbano y, por tanto, de la necesidad —además de su regulación interna (ordenación urbana u ordenación urbanística propiamente dicha)— de una

ordenación más amplia, capaz de contemplarla en su relación con el medio (regionalismo urbano, ordenación del territorio), para lo cual la emergencia de la técnica de la planificación económica y territorial suministró los instrumentos adecuados. En nuestro país, este proceso culmina, desde el punto de vista de su formalización jurídica, con la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, la experiencia de planificación económico-social de los años sesenta y la reforma de aquella Ley en el año 1975, es decir, con la estatalización del urbanismo, la imbricación de éste con la ordenación económica y la diferenciación entre planificación estratégica o directiva (supramunicipal) y la de detalle u operativa (municipal).

Ahora bien, este desbordamiento de lo local por el urbanismo (que ha tenido en nuestro caso hasta consagración constitucional en la diferenciación por el artículo 148.1.2 de la Constitución de 1978 entre urbanismo y ordenación del territorio como objetos de acción pública) se ha cumplido, y esto importa precisarlo, sin mengua de la pertenencia al Municipio del ámbito referido a la ordenación urbanística de la ciudad, puesto que dicho desbordamiento ha supuesto más bien el surgimiento de nuevos problemas, nuevas necesidades y, por tanto, nuevas competencias, antes que cuestionamiento de las municipales y exigencia de su redistribución con otras instancias. La razón es bien clara: al nivel supralocal corresponden sólo la incidencia de cada sistema urbano en el territorio sobre el que proyecta su influencia y las implicaciones que tengan tales sistemas y su dinámica en comunidades más amplias, por lo que las competencias que puede sustentar se limitan a la fijación del marco en el que deben desenvolverse. De esta forma, la organización y conformación internas, la ordenación de su espacio propio dentro de dicho marco continúa constituyendo asunto propio de la correspondiente colectividad local urbana.

La densidad del tejido social que es propia del hecho urbano, de la ciudad, al propio tiempo que requiere (ha ido demandando progresivamente) la integración de la acción pública (exigencia que ha cuajado en la ordenación urbanística como función global o de síntesis, punto de referencia de y para cualesquiera acciones sectoriales), determina —en función de aquella densidad— la obligada referencia o imputación de los problemas y las necesidades específicas y sus soluciones a la colectividad local misma; pues con la referida densidad del tejido social se corresponde un entramado de

intereses colectivos preferente o exclusivamente locales, que no deja prácticamente espacio hábil para una diferenciación de intereses supralocales capaz de sustentar políticas coherentes de otras instancias territoriales. Porque lo urbano, sin perjuicio de que puede ser objeto por éstas sin dificultad de políticas en el orden social y económico, resulta por sus mismas características físicas radicalmente inidóneo (con las excepciones de rigor, que lejos de enervar, confirman el argumento) para la realización en él de cuantas políticas o acciones de las mismas tengan una directa repercusión física o exijan la utilización del territorio. Esta peculiaridad radical de lo urbano excluye de suyo que —en el esquema total de distribución de competencias administrativas existentes— las referidas al arreglo y disposición recíproca de los aprovechamientos del suelo y los servicios primarios derivados del hecho urbano puedan ser asignados a instancia distinta de la local y, en particular, de la municipal.

Resumiendo, pues: la tradición histórica (los siglos en que el contenido ordenador del territorio se ha plasmado en Ordenanzas de construcción y policial) es que el urbanismo es, todo él, una competencia local y, concretamente, municipal; la evolución que ha conducido a la situación actual de desbordamiento de sus límites tradicionales por el urbanismo hace que éste (en su versión de ordenación de la ciudad) sea sólo una parte de la tarea total, esté englobado en una ordenación más general, con la consecuencia de haber pasado de competencia municipal exclusiva a competencia municipal concurrente con otras (de instancias superiores); esta situación de concurrencia de competencias, que no es sino reflejo de la extensión del urbanismo más allá de los intereses locales a otros propios de comunidades territoriales más amplias, no significa merma del espacio o contenido propio de la responsabilidad municipal.

Nuestro ordenamiento jurídico vigente recoge y define esta última situación:

a) La Constitución de 1978, tras afirmar en el plano material el valor de la racionalidad de la utilización de los recursos naturales y, por tanto, del suelo (art. 47), sanciona en el plano organizativo la diferenciación entre ordenación estratégica/ordenación del territorio y ordenación concreta/ordenación urbanística como tareas públicas distintas (art. 148.1.2) y el indudable reflejo de tal diferenciación en la articulación autónoma de la gestión de los intereses

correspondientes a las comunidades municipal, provincial y autonómica (art. 137).

b) La legislación urbanística estatal vigente (encabezada por la Ley del Suelo, texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril), sin perjuicio de estatalizar el urbanismo (artículos 1 y 5 LS), renueva la afirmación de la competencia municipal de principio (art. 214 LS), de suerte que al Municipio corresponden desde luego *todas* las competencias que *sean de índole local* y no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones. Y esta regla o principio capital no puede entenderse que haya sido desvirtuado, modificado y, mucho menos, derogado por las leyes urbanísticas promulgadas hasta hoy por la Generalidad catalana.

c) La Ley reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), que ha actualizado y desarrollado la regulación constitucional de la autonomía local, sobre incluir en el elenco de materias en las que los Municipios han de contar *necesariamente* con competencias la «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística» (art. 25.2.d), incluye en su Disposición transitoria segunda la prescripción de la conservación por los Municipios de las competencias legalmente atribuidas en tanto no disponga otra cosa la legislación estatal o autonómica competente en cada sector, que se dicte a partir de la entrada en vigor de la referida Ley. Ya se ha visto que la legislación urbanística catalana no ha supuesto variación apreciable en el orden de reparto de competencias urbanísticas. Y la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (desarrollo de la Ley básica), en su artículo 63.2.d) reitera la formulación contenida en esta última.

Esta situación normativa, analizada a la luz de las consideraciones antes hechas en torno a la historia y la realidad actual del urbanismo, permite afirmar, sin género de duda alguna, que la ordenación de la ciudad, del hecho urbano en su disposición y funcionamiento internos pertenece al ámbito de intereses locales; más aún, forma parte del núcleo esencial de éstos y constituye, por tanto, una competencia *necesaria* del Municipio y, en su caso, de la Provincia, con garantía incluso constitucional (pues la pertenencia de lo urbanístico a la imagen institucional del Municipio en calidad de elemento definitorio necesario a la misma, parece fuera de duda).

Alcanzada esta conclusión, la cuestión radica en saber en qué

medida resulta afectada en el supuesto que el fenómeno urbano, la ciudad, no se ajuste a los límites jurisdiccionales municipales, es decir, cuando no queda comprendido todo él en el espacio territorial y político administrativo de un Municipio, cual sucede en el caso de Barcelona. ¿El desbordamiento por la ciudad de aquellos límites transforma la cualidad de los intereses colectivos correspondientes, de suerte que la gestión de éstos, la ordenación urbanística, deja de ser asunto municipal para serlo supramunicipal, en el sentido incluso de supralocal? Es claro que de la naturaleza del fenómeno sólo resulta una inadecuación sobrevenida de la organización político-administrativa, pues el simple crecimiento de la ciudad no hace de la colectividad urbana una colectividad distinta. Existe, pues, no una alteración de la comunidad y sus problemas, sino una deficiencia de su forma de organización, de la respuesta organizativa pública. Por tanto la ciudad que se asienta sobre dos o más términos municipales no es algo de naturaleza distinta de la ciudad comprendida en un término municipal; básicamente hay sólo un salto en la cantidad y en la complejidad de los problemas. Consecuentemente, sobre ella no puede justificarse la construcción de una dimensión jurídico-administrativa diferente de la local. Dicho de otra manera, la administración de la ciudad metropolitana, de la conurbación es también administración de una colectividad local. Es, eso sí, una administración que, en su organización, funcionamiento y relación con otras instancias demanda un tratamiento peculiar o especial, acorde con las propias dimensiones y las implicaciones de la realidad que constituye su objeto. La evolución experimentada en toda Europa y en España misma prueba concluyentemente este aserto y, más aún, demuestra que la cuestión radica más bien en la recuperación de respuestas organizativas más cercanas al ciudadano, en la descentralización de la forma específica de organización del hecho metropolitano.

En cualquier caso, tratándose, como se trata, del mismo problema local de ordenación interna de la ciudad, sólo que a cumplir por varios Municipios (en virtud del desfase entre realidad y organización-administrativa territorial), la respuesta institucional al mismo no puede ser en modo alguno, tras la Constitución de 1978, la elevación del problema a una instancia supralocal o la constitución de una organización específica no local. Ya en la legislación urbanística preconstitucional (aún vigente) esto era así: la nece-

sidad de la extensión de la lógica de ordenación urbanística de un Municipio a otro u otros (influencia de un núcleo urbano sobre una zona más extensa que el término municipal correspondiente) o de la ordenación general conjunta de varios Municipios (arts. 10 y 32 de la Ley del Suelo) únicamente dan lugar a una única planificación (realizada de un modo u otro), en modo alguno al desapoderamiento del nivel municipal. Las soluciones distintas, que las ha habido (Madrid, Bilbao, Valencia), se establecieron siempre *extra ordinem*, estando facilitado su establecimiento por la estructura centralizada del Estado y la subordinación cuasijerárquica de la Administración Local a la del Estado. Justamente la evolución del Estado preconstitucional condujo progresivamente, a pesar de la permanencia de su organización centralizada, hacia soluciones más correctas: la creación en 1974 de la Corporación Metropolitana de Barcelona marca en este sentido un hito, en tanto que configurada dicha Corporación como *ente local* sobre la base del doble escalón municipal-provincial; más tarde, en las postrimerías ya del régimen franquista y sin aplicación efectiva ulterior, la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975 sentó dos criterios igualmente importantes: la asignación a la Diputación provincial, con carácter general, del carácter de escalón de cobertura de las incapacidades municipales de gestión urbanística (Base 18) y la configuración de las organizaciones metropolitanas como entes locales federativos o de segundo grado (mantenimiento, pues de, los Municipios agrupados en ellas), denominadas, por ello mismo, Entidades *municipales* metropolitanas (Base 19). Es claro que esta evolución, posible por la degradación del régimen franquista, apuntaba ya hacia las soluciones propias de los Estados democráticos del entorno europeo y respondían, en todo caso, a las tendencias cada vez más fuertes de recuperación de los escalones territoriales locales. La consagración por la Constitución de 1978 de un orden estatal presidido —en el plano material— por los principios democrático y de pluralismo político (art. 1.1) y —en el plano organizativo— por los principios de autonomía y doble descentralización política y administrativa (arts. 2, 103 y 137), lleva implícita la mayor adecuación a dicho orden de la solución al fenómeno metropolitano dentro de la organización propia de la Administración Local. Así lo ha entendido desde luego la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril) al *desarrollar* el principio constitucional de la autonomía local:

— De un lado, definiendo la Provincia como la segunda y superior pieza de un único sistema de Administración Local, vocada a la cobertura de las insuficiencias y deficiencias en todos los órdenes, del primer y básico escalón (el municipal), con la finalidad de conseguir simultáneamente la efectiva construcción descentralizada de la Administración en el Estado diseñado por la Constitución y la permanencia de la actual organización territorial de dicho primario nivel municipal como factor decisivo de legitimación democrática de la Administración e integración ciudadana en los asuntos públicos (principalmente art. 36).

— De otro lado y para el supuesto de distorsión excepcional del anterior esquema general de dos escalones por la intercalación de un fenómeno metropolitano, la previsión de la posibilidad de una respuesta organizativa específica al mismo desde los siguientes principios: competencias de la Comunidad Autónoma; *naturaleza de Entidad local* de carácter federativo o de segundo grado sin desaparición de los Municipios miembros; vocación de Entidad territorial; y fundamento en la realidad urbanística y la necesidad de una respuesta integrada a los problemas de ordenación y de prestación de servicios que aquélla suscita (arts. 3 y 43).

Debe dejarse señalado que esta específica solución al fenómeno metropolitano *concuerta* con la que da al mismo el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña en su artículo 5.2.

Es claro, pues, a la luz del bloque normativo al que la organización institucional del fenómeno metropolitano y la ordenación de competencias en relación con el mismo deben atenerse en todo caso, que dicho fenómeno, aunque justifique una modulación de la ordenación estratégica a cargo de instancias superiores (fundamentalmente la autonómica), constitutiva del marco de referencia para la ordenación metropolitana propiamente dicha, y del sistema de relaciones con dichas instancias, no legitima en modo alguno para extraer competencias del espacio propio de la Administración Local (*desplazándolas* al autonómico) y encuentra su solución adecuada en la fórmula «área metropolitana» como ente local de carácter territorial o cuasiterritorial intermedio entre la Provincia y el Municipio.

V. A MODO DE CONCLUSIONES

¿Cuál puede ser, pues, un juicio global —referido a la Administración Local y, en concreto, a Barcelona como Municipio y Area Metropolitana— sobre el paquete normativo aprobado por la Generalidad catalana para conformar su organización territorial?

La nueva organización territorial diseñada parece responder, en su conjunto, a una opción que tiene como modelo la no singularización de Barcelona respecto al esquema general de la misma o, al menos, a la minimización de la misma en todo lo posible, de suerte que la realidad de la capital y su área metropolitana no tiene una traducción propia, neta y mucho menos plena, en la articulación del poder público en Cataluña. Se trata, en cualquier caso, de una opción establecida desde sí misma, es decir, renunciando a la asunción legal de la realidad y limitándose a procurar no romper (al menos frontalmente) el marco constitucional y legal-general del régimen local. Desde luego no responde a una filosofía de continuación, en el ámbito administrativo, de la descentralización política, ni descansa en una voluntad de hacer reposar el peso de la Administración en el escalón local.

Semejante solución no puede valorarse positivamente, por lo que hace al régimen especial del Municipio de Barcelona, sencillamente porque las peculiaridades irrefutables de éste sólo con grave distorsión entre realidad y organización pública y sus consecuencias inevitables para la correcta atención de las necesidades colectivas pueden ser desconocidas.

De otro lado, la supresión de la instancia local metropolitana como espacio institucional único para el tratamiento de la ordenación y gestión urbanística de la ciudad metropolitana y, desde ella, la prestación coherente de los servicios asimismo definidos como metropolitanos, y la articulación *ex novo* de dos entes de ámbito funcional (y, además, limitados) creados desde arriba (con previsión de la posibilidad de la ampliación ulterior del número de tales entes, siempre para servicios concretos, cuya calificación como metropolitanos también se reserva la Generalidad), representa:

— El riesgo cierto de desplazamiento indebido de la ordenación urbanística general de la ciudad metropolitana (estructura general de su territorio, sistemas, infraestructuras e instalaciones de lógica y alcance generales para toda la misma) desde su asiento institu-

cional lógico en el plano local al nivel autonómico, vía expediente planificación estratégica elaborada por una Comisión *ad hoc* (autonómica, con la mera participación municipal) y aprobada por la Generalidad. Porque la negación de lo metropolitano como soporte de un ámbito institucional específico (aunque local) no aboca claramente en su consecuencia lógica: la devolución del contenido de dicho ámbito a los Municipios agrupados en él, sin perjuicio de la persistencia del marco estratégico concretado por la ordenación territorial autonómica, sino en una fórmula que propicia la extensión de dicho marco y la invasión por el mismo de lo local, con paralela pérdida por los Municipios integrados (en definitiva por la Administración Local) de su disposición sobre intereses propios aunque comunes. En definitiva, desde esta perspectiva, la operación llevada a cabo por la Generalidad, no sólo aparece divorciada de una realidad de tanto bulto como la urbanística metropolitana (con lo que ello, por sí sólo supone), sino que ofrece en su resultado una faz de signo centralizador contrario al postulado constitucional del pluralismo territorial y de la descentralización administrativa (continuación lógica y obligada de la política).

Debe hacerse notar que el divorcio con la realidad de las cosas a que se ha hecho alusión se consuma a pesar de que la lógica del ordenamiento urbanístico (general y catalán) de seguirse (como podría parecer razonable e, incluso, obligado), lo habría evitado. Pues dicho ordenamiento descansa, en último término, en la superioridad de la perspectiva global y de síntesis (la urbanística-territorial) sobre la sectorial (la de los distintos sectores de la actividad pública o, si se prefiere de los diferentes servicios públicos), que se manifiesta en el principio de la planificación territorial previa a toda actividad de ejecución. Desde esta perspectiva resulta, en efecto, cuando menos llamativa la separación entre la ordenación o planificación territorial y la prestación de los singulares servicios; su reubicación en niveles territoriales distintos; y la organización de la prestación de los servicios sobre entidades especializadas en cada uno de ellos o agrupaciones concretas de los mismos. Porque sorprende la negación frontal de toda institucionalización local del hecho metropolitano como tal y su aceptación en la vertiente sectorial, tratamiento diverso que no encuentra justificación en la realidad objetiva del aquel hecho.

— La distorsión así constatada en el plano material de los intereses colectivos y públicos en presencia y en el de su traducción en

cometidos de gestión de los mismos se cumple gracias y a través de un indudable forzamiento del esquema organizativo-institucional prefijado por el bloque Constitución-Ley Básica de Régimen Local, con el que concuerda —además— el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Haciendo aquí presentes las reflexiones que, por extenso, se han hecho anteriormente, la Ley Básica de Régimen Local, extrayendo las necesarias consecuencias del orden constitucional, ha contemplado expresamente la realidad metropolitana, dando a la misma una solución articulada sobre las siguientes bases:

a) El fenómeno metropolitano no supone la emergencia de unos intereses supralocales justificativos de una pérdida por la Administración Local de la gestión de los mismos. El artículo 43 aborda la cuestión sistemáticamente en el Título IV relativo a «Otras Entidades Locales», lo que de suyo es significativo. Pero además la respuesta organizativa que da —las Áreas Metropolitanas— califica a éstas expresamente como Entidades locales, como no podía ser de otra forma en razón a lo dispuesto en el artículo 3.2 de la propia Ley.

b) El tratamiento organizativo del fenómeno debe hacerse a través de una Entidad local de gestión tendencialmente universal de dicho fenómeno.

El artículo 3.2 de la Ley Básica de Régimen Local, puesto en relación con el 4.2 revela, en efecto, la configuración de las áreas metropolitanas como entes de clara vocación territorial; vocación ésta en todo congruente con el artículo 43 que, al definir el fundamento material de la decisión de constitución, modificación o supresión de áreas metropolitanas, delimita un supuesto evocador del sustrato de una instancia de gestión universal de los problemas metropolitanos.

Esta regulación general de la legislación básica de régimen local coincide con las previsiones del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña. Este aborda la organización territorial de la Comunidad en su artículo 5, disponiendo:

1. La encomienda a una Ley del Parlamento catalán la ordenación de dicha organización territorial, Ley que deberá atenerse al Estatuto (y, se sobreentiende, también a la Constitución y las Leyes estatales que, en su caso, legítimamente

la concreten) y *garantizar la autonomía de las distintas Entidades territoriales*.

2. La fijación, en cualquier caso, tanto de una estructura territorial básica, como de una organización complementaria (simplemente posible).
3. La integración de la estructura básica por Municipios y Comarcas.
4. La previsión del siguiente elenco de organizaciones complementarias de la estructura anterior:
 - demarcaciones supracomarcales;
 - *agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos*; y
 - otras (agrupaciones) de carácter funcional y fines específicos.

La redacción del número 2 del artículo 5 revela claramente la diferenciación de las agrupaciones metropolitanas de las de carácter funcional y, por tanto, la concepción estatutaria de las primeras como entes territoriales o, en todo caso, no funcionales ni limitados a un fin específico o servicio concreto. Además la norma estatutaria expresa directamente que la forma organizativa metropolitana no es sino la traducción jurídico-institucional de la correspondiente realidad urbanística en cuanto tal, es decir, en su integridad.

5