

Las Organizaciones Supramunicipales en España: las Areas Metropolitanas

Antonio Jiménez Blanco
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

SUMARIO: 1. INTRODUCCION. EL MARCO NORMATIVO BASICO. 2. REFERENCIA A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 21 DE DICIEMBRE DE 1989. 3. LA LEY DE HACIENDAS LOCALES. 4. RECAPITULACION.

1. INTRODUCCION. EL MARCO NORMATIVO BASICO

No hace falta decir que este fenómeno de las áreas metropolitanas como organizaciones supramunicipales exorbita los límites de espacio y tiempo ahora disponibles. La excelente y relativamente copiosa bibliografía aparecida en España y por doquier en los años sesenta y setenta me redime ahora de tener que explicar el fenómeno desde el principio. Vayamos, pues, a la LBRL de 1985.

Ella dedica su Título IV a las «Otras entidades locales», siendo las «unas», claro es, el municipio y las provincias. Estas entidades «cuasiadulterinas» son las comarcas (Art. 42), las áreas metropolitanas (Art. 43), las mancomunidades (Art. 44) y, ya en un nivel inferior al municipio, las Entidades locales menores (Art. 45). Previamente, se habían referido a ellas los Arts. 3 y 4. El primero recoge la condición de Entidades locales territoriales del municipio, la provincia y, en su caso, la isla, para añadir que «gozan, asimismo» de esa condición las antes aludidas «otras» Entidades, con mención explícita de las Areas metropolitanas. El Art. 4, por su parte, después de referir las potestades administrativas básicas de los Entes locales territoriales, añade, con no poca inseguridad, que lo allí dispuesto y en el Art. 2 (mandato al legislador sectorial de arbitrar la intervención autónoma de las Administraciones locales) «podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Areas Metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación».

Ese reenvío casi incondicional al legislador de la Comunidad Autónoma nos va poniendo sobre la pista de nuestro asunto. Aterricemos ya de lleno en ella, de la mano del Art. 43:

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

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

3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los municipios integrados en el área; el régimen *económico* y de *funcionamiento*, que garantizará la participación de todos los municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los *servicios* y *obras* de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución».

Algunas observaciones ya.

El supuesto de hecho sigue pensando en varios municipios y varios núcleos de población, expresión que la LBRL emplea en otras ocasiones (v. gr., Art. 13.2) y que refleja la idea del legislador (de casi todos los tiempos) de que el municipio español tiene un núcleo de población, que poco a poco va ampliándose; esa versión oleaginosa de las relaciones del hombre con el medio es típica también del Derecho Urbanístico y no se adecúa igual de bien a todas las zonas de España: no responde, por ejemplo, a Galicia, ni, hoy, a muchas zonas del litoral mediterráneo. Por otro lado, aunque se emplee el término imperativo de la «necesidad», la vagarosa referencia a las «vinculaciones económicas y sociales» (que, bien mirado, existen hoy prácticamente entre todas las capitales de provincia y su *entourage* inmediato) no termina de servir para perfilar mucho las cosas, sobre todo si a ello se suma la inexistencia de referencia material alguna, siquiera indiciaria o tentativa, a los concretos servicios y las concretas obras a planificar conjuntamente o coordinar.

La creación de las Areas Metropolitanas queda confiada a las Comunidades Autónomas, precisándose también el rango —Ley— que habrá de tener la decisión. Las otras Administraciones territoriales implicadas —Estado, Diputaciones y Ayuntamientos— han de intervenir en el procedimiento, se supone que en una fase previa a la propiamente le-

gislativa, con un papel sólo consultivo («previa audiencia»). En todo caso, no puede escaparse la referencia explícita al poder de *suprimir* Areas Metropolitanas, que no se encuentra, por ejemplo, para las comarcas (Art. 42), las mancomunidades (Art. 43: hay alusión al «plazo de duración») o las Entidades locales menores (Art. 44).

En síntesis, todo o casi todo queda deferido al legislador de la Comunidad Autónoma: no sólo la existencia de las Areas Metropolitanas, sino su organización y sus recursos, todo ello en base a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1985.

El repaso de la LBRL no puede concluir sin una alusión a su Disposición Adicional Sexta, 2, referida al Area Metropolitana de más tradición entre nosotros, la de Barcelona: el régimen especial de este municipio, «contenido en el texto articulado aprobado por Decreto 1166/1960, de 23 de mayo; el Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, y el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de constitución y desarrollo de la Entidad Metropolitana de Barcelona y sus disposiciones concordantes continuarán vigentes salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley».

Hasta aquí, la referencia a la LBRL. En seguida seguiremos con la jurisprudencia y con otras normas posteriores.

Se ha querido empezar por ahí, y no por las explicaciones histórico-sociológicas al uso (las grandes ciudades y sus problemas), no por tributo a un seco formalismo sino porque precisamente el escaso entusiasmo de la norma es de por sí locuaz del poco eufórico momento que, en España y en el mundo, parecen vivir desde hace tiempo las Areas Metropolitanas. Cierto que nunca hemos tenido demasiado claras las ideas sobre la planta de la Administración local española, y que ello es igual de evidente o aún más en lo que hace a las grandes conurbaciones, pero lo todavía más cierto es que los problemas a cuyo abordaje se dirigían las Areas Metropolitanas hoy prefieren ser enfocados, organizativa y funcionalmente, por otras vías. Ora por móviles estrictamente político-electorales, ora por la avidez de las nuevas Administraciones territoriales recién salidas de su cascarón, es poco discutible que la figura de las Areas Metropolitanas se ve hoy con distancia o incluso, si se me apura, de manera enrarecida.

Pero quizá ese mismo hábitat hostil nos permita hoy analizar el marco normativo con más frialdad y tranquilidad, y tratar así, con ese método invertido, de dar con las causas del fenómeno. En ese camino es útil detenerse ahora en la jurisprudencia.

2. REFERENCIA A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 21 DE DICIEMBRE DE 1989

La verdad es que —para decirlo ya— es muy difícil para el legislador autonómico abrir hueco para una nueva Entidad local entre el municipio y la provincia. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia citada, Fundamento Jurídico 4.º, liquida el antes citado Art. 4.2, en base a que estas «otras» Entidades son exclusivamente autonómicas, a diferencia de los municipios y provincias, «del» Estado en sus rasgos básicos. El problema está, como es obvio, en que no hay sitio para todo el mundo, y, pese a haber ido bajando el listón de protección de la provincia (entre la Sentencia de 28 de julio de 1981, sobre las Diputaciones catalanas, y la de 27 de febrero de 1987, sobre las valencianas, hay un mundo), se sigue sin contar con criterios claros sobre el «límite de succión máxima» de las nuevas Administraciones a costa de las ordinarias. La fase de cabecera al respecto es, en la Sentencia de 1989, la siguiente:

«Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un alto 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. Asignación de Competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a estas últimas garantizando como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce, garantía institucional que, sin embargo, no alcanza a las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipio» (lo mismo valdría decir «superior»).

En el Fundamento Jurídico 13.º se contienen algunas referencias al hilo de las comarcas pero de interés ahora a nuestros efectos. Se trata del Art. 42.4 de la LBRL, según el cual se fija una reserva a favor de los municipios, que no podrán ser privados de «*toda* intervención en *cada una* de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25». Nada se dice sobre las competencias provinciales.

Pese a que el texto no es todo lo claro que debiera, y pudiera interpretarse como que, en *cada una* de tales materias, el municipio no puede ser desapoderado totalmente de sus competencias, de suerte que hubiera de conservar *algo* en *todas y cada una* de las mismas, pese a ello, pues, el Tribunal Constitucional parece orientarse por la interpretación más literal según la cual sólo serían inadmisibles los desapoderamien-

tos de *todas* las competencias en *todas* las materias. Bastaría con dejar algo en *una sola* de ellas para que la operación fuera irrefutable.

Tal interpretación, que tampoco es del todo evidente (la ambigüedad parece calculada), deja por supuesto, la reserva reducida a la nada. Pero tal vez el Tribunal Constitucional haya llegado a la conclusión de que ya era el momento de comenzar a desdecirse.

Con tal portillo abierto, y con una dinámica abierta, en buena parte de España, imparable contra las Diputaciones Provinciales, estas entidades supramunicipales parecían y parecen tener el camino más franco, pero no por ello las áreas Metropolitanas han pasado como arte de magia a florecer. Algunas de las posibles causas las veremos luego.

3. LA LEY DE HACIENDAS LOCALES

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, se ocupa de los recursos de estas Entidades supramunicipales, y en concreto de las Areas Metropolitanas, en los siguientes términos (Arts. 131 a 134):

- Recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
- «Subvenciones de carácter finalista que se *podrán* fijar en los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de aquellos servicios específicos que constituyan el objeto de las Areas Metropolitanas y cuya cuantía, perceptor y forma de distribución se determina anualmente».
- Tasas, contribuciones especiales y precios públicos.

4. RECAPITULACION

La referencia a la financiación —aun cuando meramente formal— resulta, me parece, de gran importancia. Aun cuando la Ley de 1988 parece haber excluido las aportaciones municipales, tal canal habría de revelarse como inevitable, y, a mi juicio, si se juntan la penuria de las Haciendas locales y el desbordamiento de sus déficits, antes y después de 1988, por una parte, y lo espeso de nuestro mapa administrativo y la ubicuidad de cada vez más de sus unidades, por otro —fenómenos obviamente no desconectados en sus causas—, espesor y ubicuidad que, además, se acentúan en el caso de Barcelona, si se juntan una cosa y otra, digo, se colegirá que estamos encontrando una causa al difícil en-

caje que hoy pueden tener en nuestro ordenamiento las Areas Metropolitanas, al menos en su versión clásica, y que, en teoría, había encontrado en la Corporación Metropolitana condal su visión más acabada. Por supuesto que los móviles partidistas no han estado ni están —ni estarán nunca— ausentes, pero se convendrá en que ni los mismos son ilegítimos en nuestro Estado ni, por lo común, son hábiles para explicar *por sí solos* determinados fenómenos más transcendentales.

Por otra parte, a mi juicio, en el estudio actual de las Areas Metropolitanas suele deslizarse una nada velada dosis de nostalgia, como si viniésemos de un período mítico al respecto: el reconocimiento legal general de las Areas Metropolitanas en España, que en efecto sólo ocurre en 1985, habría venido a coincidir con su *déclin*. Pero, prescindiendo del dato de que la organización político-administrativa del franquismo se sustentaba en principios del todo opuestos a los actuales, haciéndose impropio cualquier comparación, lo cierto es que, 1985, las peculiaridades organizativas y funcionales de las grandes conurbaciones se canalizaron entonces por otras vías más o menos idóneas, como el Organismo Autónomo estatal (caso de COPLACO en Madrid) o el Consorcio (Gran Bilbao). No debe por tanto sorprender que la emergencia de las nuevas Administraciones —las Comunidades Autónomas—, con su inevitable antilocalismo de partida, y la revitalización de los Ayuntamientos, no haya producido otra cosa que escaso entusiasmo ante las Areas Metropolitanas, sobre todo cuando las mismas eran vistas como una alternativa no ya por los Entes locales (los clásicos: municipios y provincias), sino por la propia Comunidad Autónoma.

Con todo, el problema al que pretendían y pretenden hacer frente las Areas Metropolitanas sigue ahí, e incluso renovado. El uniformismo de la Ley de Bases de Régimen Local, con sus entrañables municipios encerrados en sus casi amurallados «núcleos de población», y sus Diputaciones auxiliaadoras y solícitas de aquéllos, tiene muy poco que ver, por ejemplo, con el actual *hinterland* de Granada y su vega, o Málaga y su costa inmediata. Pongo estos ejemplos (a su vez, por supuesto, heterogéneos entre sí, en cantidad y calidad) porque ilustran del hecho de que las «grandes ciudades», exigentes de urbanismo común y de transportes sincronizados, ya no son sólo Madrid, Barcelona, y, si acaso, Bilbao y Valencia. El asunto ya no es ese, sino simplemente si el esquema convencional de las Areas Metropolitanas es, política y jurídicamente, el más idóneo. En esta materia, como en casi todas, no hay soluciones eternas y precisamente a los ciudadanos de esta hora de cambios vertiginosos no nos puede extrañar que lo que hace poco se veía como solución mágica hoy haya devenido cascarón inadecuado.

La verdad que es difícil hacer un diagnóstico válido para toda España. En pocos temas como este cada Comunidad Autónoma es diferente y, a su vez, dentro de cada una de ellas se presentarán también situaciones variadas. Hay casos (pocos, pero hay) de Areas metropolitanas multicéntricas, como la que engloba Cádiz, Jerez y Puerto Real, que sin duda requerirían fórmulas específicas. Hay otras más convencionales, como el de Valencia, y no es de extrañar por eso que se haya creado el «Consell Metropolità de l'Horta». Pero el fenómeno de la crisis de las visiones globales o generales de las cosas y del territorio, que es el mismo que se manifiesta en la preferencia de las modificaciones sobre la revisión de cualquier Plan General, o en la crisis de los Planes económicos como los de los años sesenta y su sustitución por programas sectoriales, no podría quedar ahora sorprendentemente al margen. La creación, por la propia Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, de dos Entidades metropolitanas sectoriales (una para la prestación de servicios de transporte público de viajeros en el espacio metropolitano menor, y otra para los servicios hidráulicos y tratamiento de residuos en el espacio intermedio), así como la creación por los Ayuntamientos de una nueva mancomunidad, son, sobre frutos de las circunstancias de la hora, antes aludidas, expresión del fenómeno, típico del Derecho público, de la intercambiabilidad de formas: mancomunidades, comarcas y Areas Metropolitanas acaban, al final, por no ser tan diferentes.

