

Las Áreas metropolitanas en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica

Francisco Toscano Gil

Il contributo analizza la figura della Città metropolitana nell'ordinamento spagnolo, iniziando col rilevare il progressivo decadimento delle formule di governo metropolitano "forti" e la necessità di reperire alternative più flessibili. Il fallimento delle cosiddette "Áreas metropolitanas", come autorità di governo locale (art. 43 LBRL), può essere risolto attraverso l'impiego di tecniche giuridiche inizialmente non immaginate per questo scopo, ma che si rivelano comunque utili ed efficaci. Tra esse, rivestono importanza peculiare la pianificazione territoriale, le associazioni intercomunali e i consorzi locali. Da ultimo, il saggio studia l'impatto della crisi economica sulle Città metropolitane spagnole.

1. Introducción

Constituye un lugar común en los estudios que se han hecho sobre los procesos de urbanización en el continente europeo afirmar que, en el mundo contemporáneo, la mayor parte de la población tiende a concentrarse en grandes conurbaciones, frente al acusado despoblamiento de las zonas rurales, sin perjuicio de que la distribución de la población en estos grandes núcleos urbanos sea hoy día un fenómeno complejo¹. En los países con costa, como es el caso español, casi todas las grandes ciudades se encuentran en la zona costera, mientras que el interior se encuentra mayormente despoblado. Aunque en el interior también existan ciudades de tamaño medio, preponderan los pequeños muni-

(1) Entre otras cosas, por razón de la llamada contraurbanización o periurbanización. Este fenómeno ha sido estudiado en detalle en trabajos como los de F. ENTRENA DURÁN, "Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias", *Papers: revista de sociologia*, núm. 78, 2005, y M. ARROYO HUGUET, "La contraurbanización: un debate metodológico y conceptual sobre la dinámica de las Áreas metropolitanas", *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, núm. 97, 2001.

cipios, además de un número muy importante de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, fenómeno que recibe la denominación de inframunicipalismo.

Con ser esta última una cuestión nada menor, no es la que nos ocupa en este trabajo, en el que trataremos la forma en que se ha dado solución jurídica al problema de las grandes aglomeraciones urbanas en España, las llamadas Áreas metropolitanas². Nuestro país cuenta con un número significativo de grandes aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas, si bien de diverso tipo. Es posible, por tanto, encontrar distintas enumeraciones de las Áreas metropolitanas españolas, según el enfoque que se adopte, y según se parta de una interpretación más o menos estricta de este concepto, de lo que se entienda que es un área metropolitana. Si bien, a título indicativo, diremos que el mayor consenso suele estar en identificar como tales a las siguientes: las áreas de Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia, Bilbao, Zaragoza y Las Palmas de Gran Canaria. En lo que hace a su tipología, éstas oscilan entre la estructura fuertemente monocéntrica o jerarquizada de las áreas de Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia, y una estructura algo más abierta, no polarizada totalmente en torno a un centro, como ocurre en el caso de las áreas de Barcelona y Bilbao. Si se relaja el concepto de Área metropolitana, admitiendo aglomeraciones urbanas de estructura claramente policéntrica, deben incluirse como tales, aunque con distinta sustantividad, las siguientes áreas: la de Vigo-Pontevedra, La Coruña-El Ferrol, Gijón-Oviedo-Avilés, Murcia-Cartagena-Bajo Segura, Alicante-Elche, Bahía de Cádiz, Valladolid-Palencia y Palma de Mallorca³.

Los problemas en las Áreas metropolitanas tienen su origen en el desajuste entre el espacio de vida del ciudadano y la fórmula de organiza-

(2) Obsérvese que no utilizamos en ningún caso la expresión gran ciudad, o, desde luego, no la empleamos como sinónimo de Área metropolitana, con la intención de no confundir los problemas de esta última con los del municipio de gran población, como nos hemos ocupado de precisar en A. GALÁN GALÁN y F. TOSCANO GIL, "Las tres dimensiones de la gran ciudad", en A. TRONGOSO REIGADA (COORD.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid. Ley 22/2006, de 4 de Julio*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2007.

(3) Con algo más de detalle, y considerando las distintas fuentes, puede verse el análisis que se hace de esta cuestión en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, Madrid, 2010, p. 62 y ss.

ción administrativa. Puede decirse, de forma gráfica, que a la ciudad se le ha quedado pequeña el municipio. Si el municipio ha sido la fórmula elegida por el derecho español para organizar administrativamente las ciudades, lo cierto es que la ciudad, hoy día, al menos en las grandes aglomeraciones urbanas, ha desbordado los límites administrativos del municipio. El ciudadano no se queda encerrado en el espacio territorial delimitado formalmente por la ley, desarrollando su vida más allá de los límites de éste, en la ciudad real.

Lo que ocurre hoy es que la ciudad, como espacio en el que vive el ser humano, no se corresponde realmente con el municipio, sino que abarca un espacio conformado por diversos municipios, entre cuyos núcleos de población se establecen vinculaciones de distinto tipo, fundamentalmente económicas y sociales, que es lo que llamamos un Área metropolitana⁴. Esto invita a no concebir el área metropolitana como algo distinto de la ciudad en la que vivimos: el área metropolitana no sería un espacio de vida urbano superpuesto a la ciudad, o alternativo a ésta, sino que sería la propia ciudad, pero la ciudad real. Lo que ha pasado, por tanto, es que el ordenamiento jurídico no se ha ajustado a este cambio, y sigue organizando la convivencia urbana en torno a municipios, sin consideración real del tamaño de las ciudades, aunque éstas desborden los límites de los mismos⁵. Y, claro está, este desajuste organizativo ha dado lugar a problemas reales, que son sufridos por el ciudadano, en múltiples sectores de la actividad administrativa, que requieren de esta escala para una mayor eficacia y eficiencia organizativa, lo que resulta bastante obvio en la acción pública en materia de ur-

(4) A este respecto, véase el análisis que hacemos en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., p. 50 y ss.

(5) Sobre este tema siempre nos han parecido muy ilustrativas las palabras del profesor Morell Ocaña, cuando calificaba de históricas «las estructuras de ordenación de la propia convivencia», refiriéndose claramente al municipio. Para este autor, «lo que hoy es la ciudad, como realidad social típica, no ha sido debidamente reflejado por el derecho que la regula; en el ordenamiento pervive aún una imagen de la ciudad que ha pasado, casi, a las páginas de la historia porque la profunda evolución social del presente la ha ido paulatinamente borrando de la realidad viva». Cfr. L. MORELL OCAÑA, «La nueva Ley de Régimen Local. II. La supramunicipalidad», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 9, 1976. También al respecto, puede verse, J.M. FERRIA TORIBIO, «Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 38, 2004, p. 86, así como nuestro trabajo F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., p. 43 y ss.

banismo, por lo que tiene esta función de conformadora de la ciudad, pero también en la prestación de los servicios de transporte público, y en la gestión del ciclo integral del agua y de los residuos. Son solo algunas de las funciones públicas que, tradicionalmente, han demandado esta escala de organización territorial, y a las que, en los últimos años, se vienen sumando otras tantas, de naturaleza más innovadora.

Un problema tal sugiere lo que, en principio, parecería una solución sencilla, y de bastante sentido común, la fusión de municipios para adaptarse al espacio real de la ciudad, creando un nuevo municipio resultado de la fusión de los anteriores. Pero lo que, en principio, parece sencillo, como se intuirá, no lo es, no desde luego en el caso español. No ha sido ésta una solución que pudiera adoptarse nunca para abordar los problemas del inframunicipalismo en nuestro país, mucho menos para los de las grandes aglomeraciones urbanas. Aunque con frecuencia se trae al debate público la experiencia comparada de fusiones de municipios en otros países europeos⁶, lo cierto es que España nunca se ha mostrado receptiva a esta solución, y lo que puede funcionar bien en un país no tiene por qué funcionar necesariamente bien en otro. A menudo se olvida lo distintas que son las sociedades a las que se pretenden aplicar soluciones idénticas, sin margen para matiz alguno. Si en el caso del inframunicipalismo ha podido pesar especialmente la fuerte identificación territorial del ciudadano con el municipio en el que vive, en el caso de las áreas metropolitanas la pervivencia del *status quo* vigente se ha debido, más bien, según creemos, a la resistencia del poder político, dueño del ejercicio del poder público, a alterarlo.

Este último factor también ha estado presente, como tendremos ocasión de ver, en el desarrollo práctico de la solución jurídica arbitrada por el legislador estatal tras la aprobación de la Constitución Española de 1978. Si bien la fusión de municipios no ha sido una opción jurídica viable para solventar los problemas de las Áreas metropolitanas, ello no significa que el Estado no haya previsto una solución a tal efecto, la que estableció en 1985 en el art. 43 de la Ley Reguladora de las Bases

(6) Véase, en este sentido, el concienzudo análisis de F. LÓPEZ RAMÓN, "Políticas ante la fragmentación del mapa municipal", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 313-314, 2010.

del Régimen Local (en adelante LBRL). Se trata de la creación de entidades locales metropolitanas, que reciben en esta Ley el mismo nombre que el del ámbito geográfico, social y humano al que ha de dar solución, Área metropolitana⁷.

Lo primero que vamos a hacer en este trabajo es analizar la configuración legal de esta técnica jurídica diseñada en el art. 43 LBRL, la entidad local metropolitana llamada Área metropolitana por el legislador español. Con el propósito de que nuestro análisis no se quede en un mero estudio teórico, partiremos de la afirmación de lo que es un hecho constatado: la utilización de la entidad local metropolitana en España no se ha correspondido con la realidad del fenómeno metropolitano. Tampoco puede obviarse que, por muy abierto que sea el diseño legal, entre el modelo pensado en el art. 43 LBRL y el utilizado en la práctica se han producido significativas divergencias, que han dado lugar a una dualidad de modelos vigentes, que analizaremos detenidamente en estas páginas.

En segundo lugar, bajo la premisa cierta de que, la infrautilización de la entidad local metropolitana en España no significa que los problemas del fenómeno metropolitano no se hayan solucionado con otros medios, realizaremos en estas páginas un estudio sobre las otras técnicas jurídicas de solución de lo metropolitano, distintas de la del art. 43 LBRL. Aunque no puede negarse que estas otras técnicas no se diseñaron específicamente con la finalidad de abordar el problema de las Áreas metropolitanas, como sí se hizo con la del art. 43 LBRL, tampoco es posible ponerse una venda en los ojos ante la realidad de que estas otras fórmulas se han utilizado con mucha frecuencia, y, por tanto, con mayor éxito que la que construyó expresamente el legislador estatal.

En tercer lugar, para atender al contexto histórico en el que se escribe este trabajo, una situación de intensa crisis económica mundial, que aún no ha terminado, y cuya finalización no está sujeta a término cierto, reflexionaremos acerca de la incidencia que haya podido tener la crisis económica sobre las fórmulas de solución jurídica del fenómeno metro-

(7) El problema de utilizar la misma denominación ha sido tratado en C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las Áreas metropolitanas*, Instituto García Oviedo, Civitas, Madrid, 1993, pág. 59, y F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., pp. 29-30.

politano vigentes en nuestro país. En nuestra opinión, como tendremos ocasión de argumentar, la crisis económica no ha incidido directamente sobre la solución jurídica del fenómeno metropolitano en España, pero sí lo ha hecho indirectamente.

2. La utilización de la entidad local metropolitana en España no se ha correspondido con la realidad del fenómeno metropolitano

Para poder entender el enunciado que da título a este epígrafe, debemos primero analizar la caracterización en el ordenamiento jurídico español de las entidades locales metropolitanas, que, como ya hemos precisado anteriormente, reciben en la LBRL de 1985 la denominación de Áreas metropolitanas. No abordaremos en este trabajo la regulación que estas entidades han tenido en normas anteriores, no solo por ser casi toda ella previa a la aprobación de la Constitución Española de 1978, sino fundamentalmente por tratarse de regulaciones *ad hoc*, establecidas solo para los casos de las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia, con especial atención a las dos primeras⁸.

2.1 La caracterización legal de las Áreas metropolitanas en el ordenamiento jurídico español

La última precisión que hemos hecho en el párrafo anterior nos permite realizar un primer apunte caracterizador de la regulación de las Áreas metropolitanas en la LBRL, la generalidad de la solución diseñada. Esto es, a diferencia de soluciones legales anteriores, en las que solo se buscó solventar la problemática de determinadas áreas metropolitanas, la solución prevista en 1985 en el art. 43 de la LBRL es aplicable a cualquier área metropolitana ubicada en territorio español, abandonando toda idea de solución singular del problema.

La segunda nota característica que debe apuntarse es que la solución del fenómeno metropolitano que ofrece la LBRL consiste en la creación de una organización administrativa. Lo que se establece por esta Ley

(8) Nos remitimos al extenso análisis histórico que hemos hecho de estas normas en F. Toscano Gil, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., p. 79 y ss.

es la creación de una Administración Pública, dotada de personalidad jurídica, a la que le se atribuyen funciones de planificación conjunta y coordinación de determinados servicios y obras en el ámbito territorial del Área metropolitana (arts. 4.2 y 43.2 LBRL).

En conexión con esta última indicación, también puede señalarse, desde una perspectiva funcional, como tercera nota definitoria, el carácter abierto de las funciones que se atribuyen por la LBRL al Área metropolitana. Ni la mención del art. 43.2 LBRL a «la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras», ni la del 43.3 LBRL a «los servicios y obras de prestación o realización metropolitana» resultan suficientemente ilustrativas. Estas determinaciones legales no denotan más que la atribución a las Áreas metropolitanas de funciones públicas de planificación, coordinación y prestación o realización de servicios y obras, en un ámbito territorial determinado, el metropolitano, pero sin mayor precisión. Esto es, sin que la LBRL descienda al ámbito material o sectorial sobre el que se ejercerán estas funciones, tarea ésta que se deja a las normas de desarrollo de este precepto⁹.

La cuarta característica que define al Área metropolitana es su configuración en la LBRL como una entidad local (arts. 3.2.b y 43.2), lo que debe destacarse porque contrasta con la decisión tomada por normas españolas anteriores, en las que el ente metropolitano se definía como una entidad estatal¹⁰. La configuración del Área metropolitana como entidad local implica su sujeción al Derecho local, empezando por la propia LBRL, y continuando por el resto de las fuentes propias del mismo. Desde el punto de vista de la solución que se dé a los problemas que se aborden tampoco resulta inocua esta configuración, puesto que la naturaleza local del ente irá en favor de una aproximación más cercana, y más sensible, a los problemas del mundo local, favorecedora de una

(9) En cualquier caso, debe subrayarse positivamente que con esta formulación legal se supera definitivamente la perspectiva sesgada hacia el urbanismo que ha tenido tradicionalmente en nuestra historia la regulación de las entidades metropolitanas, sin perjuicio de que el urbanismo siga siendo una función importante de las mismas, pero no la única.

(10) Fue así en todos los casos hasta la aprobación del Decreto-Ley de 24 de agosto de 1974, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, cuya naturaleza jurídica era claramente local.

visión amplia de la autonomía local¹¹, bajo la idea de que lo metropolitano es, fundamentalmente, un problema de corte local¹².

En relación con lo anterior, la quinta consideración que define al Área metropolitana es el tratarse de una agrupación de municipios, solo de municipios. En esta entidad local se integran municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la toma de decisiones administrativas a este nivel (art. 43.2 LBRL).

La sexta cuestión que tenemos que apuntar es que el Área metropolitana como agrupación de municipios no responde a una decisión autónoma de éstos, tratándose de una agrupación forzosa, a diferencia de las mancomunidades de municipios y los consorcios locales, que son entidades asociativas de constitución voluntaria¹³. La creación del Área metropolitana se impone a los municipios por la Comunidad Autónoma en la que éstos se ubican, que la lleva a cabo mediante ley

(11) En este mismo sentido, véase M. BASSOLS COMA, "La administración de las grandes ciudades en España", en *Organización territorial del Estado (administración local): Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado. Vol. I*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pp. 605 y 606.

(12) Siendo ésta una cuestión pacíficamente aceptada por la doctrina, traemos aquí a colación, por ser tremendamente ilustrativas, las palabras que, en su momento, pronunciara el profesor Fernández Rodríguez, según el cual, «si la aparición de las áreas metropolitanas como nueva unidad de convivencia no es sino una manifestación del tránsito de la ciudad cerrada a la ciudad abierta, parece claro que la solución que debe darse a esa nueva realidad no tiene por qué salir del plano del gobierno ciudadano, ya que de ciudades y de ciudadanos sigue tratándose en todo caso». De esta forma, hay que «encuadrar el fenómeno metropolitano en el marco del gobierno local, que es el único planteamiento serio que puede darse al tema». Cfr. T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "Áreas metropolitanas y descentralización", en S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dir.), *Descentralización administrativa y organización política. Tomo III. Nuevas fórmulas y tendencias*, Alfaguara, Madrid, 1973, pp. 646 y 650.

(13) Las diferencias entre las agrupaciones forzosas y las voluntarias de municipios las hemos apuntado ya en F. TOSCANO GIL, "Título V. La cooperación territorial: entidades e instrumentos para la cooperación territorial. Mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación", en J.L. RIVERO YSERN (dir.), Montoya Martín, Encarnación y Fernández Ramos, Severiano (coord.), *Derecho local de Andalucía: la Ley 5/2010, de 11 de Junio de Autonomía Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, págs. 298-301, partiendo del trabajo previo de A. GALÁN GALÁN, "La organización intermunicipal en los Estatutos de Autonomía. Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales", en M. ZAFRA VÍCTOR (coord.), *Relaciones Institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, IAAP, Sevilla, 2008, pp. 84-86.

formal de su Parlamento¹⁴, previa valoración de los intereses públicos en presencia (art. 43.1 LBRL). La LBRL exige audiencia a la Administración del Estado y los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, pero, independientemente de este trámite, que no es más que un mecanismo de participación en la formación de la voluntad de un tercero, la creación del Área metropolitana es una decisión de la Comunidad Autónoma.

Como acabamos de indicar, la decisión de crear un Área metropolitana, pero también la de modificarla o suprimirla¹⁵, se entrega por el Estado a la Comunidad Autónoma. Sin que por lo demás, el legislador estatal predetermine en mucho más de lo que de esta breve caracterización haya resultado, la configuración del Área metropolitana por la Comunidad Autónoma¹⁶.

Las únicas exigencias de contenido que el Estado impone a la ley de la Comunidad Autónoma reguladora del Área metropolitana, son las que aparecen en el art. 43.3 LBRL, así como, en su caso, las que se deriven del art. 4.2 LBRL. Primero, se exige que la ley autonómica determine los órganos de gobierno y administración de estas entidades, debiendo ser éstos representativos de todos los municipios que la integren. Segundo, también deberá precisar el régimen económico y de funcionamiento de estas Administraciones Públicas, garantizando la participación de

(14) El fundamento de esta reserva de ley se encuentra, según el profesor Morillo-Velarde Pérez, en la propia naturaleza de las Áreas metropolitanas, en cuanto «se insertan preferentemente en el marco de las exigencias de la coordinación, pues constituyen un fenómeno de habilitación de potestades [...] condicionantes del ejercicio de las competencias municipales, impuesto imperativamente». Cfr. J.I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Áreas Metropolitanas», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo I. A-G*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 238 y 239.

(15) La dicción del precepto legal resulta, como ha destacado la doctrina, muy significativa, como si la potestad para crear Áreas metropolitanas se hubiera atribuido a las Comunidades Autónomas no tanto para que pudieran crear nuevas entidades metropolitanas sino para que pudieran suprimir las existentes, importante rival político del poder autonómico en el territorio. En este sentido, véanse las consideraciones de A. JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, «Las organizaciones supramunicipales en España: las Áreas Metropolitanas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 254, 1992, p. 347.

(16) En este sentido, véase C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las áreas metropolitanas*, op. cit., pág. 80-85, J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Una reflexión general sobre las Áreas metropolitanas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 302, 2006, pp. 19 y 20, y F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., p. 132.

todos los municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos. Tercero, la ley deberá indicar los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.

Por otro lado, el art. 4.2 LBRL permite, no exige, a la ley de la Comunidad Autónoma, que concrete cuáles de entre las potestades de las Administraciones públicas territoriales enumeradas en el art. 4.1 LBRL, serán de aplicación a las Áreas metropolitanas. Aunque el contenido es facultativo, no preceptivo, difícilmente, en tanto el Área metropolitana es una Administración Pública, la ley autonómica no atribuirá a ésta alguna de estas potestades, aunque sean las relativas al régimen jurídico de los actos administrativos (ejecutividad, ejecutoriedad, y el resto de manifestaciones más comunes de la autotutela administrativa).

Como puede verse, todas estas indicaciones, especialmente las del art. 43.3 LBRL, son muy abiertas, y bastante obvias, siendo así que, en todo caso, era previsible que fueran abordadas por la Comunidad Autónoma, aunque el Estado no lo hubiera exigido en estos términos. De esta forma, lo que garantiza el art. 43.3 LBRL es, simplemente, una reserva de ley autonómica sobre estos extremos.

Estas determinaciones han llevado a que el Tribunal Constitucional (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 4º) haya afirmado que el Área metropolitana es una entidad sujeta a un alto grado de interiorización autonómica, con lo que quiere decirse que las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas sobre este tipo de entidades locales son más intensas que las que se les atribuyen sobre las entidades locales del art. 3.1 LBRL (municipio, provincia e isla). Por tanto, el espacio normativo del legislador autonómico es necesariamente mayor.

En este juego de relaciones entre el legislador estatal y el legislador autonómico, en el que la regulación de las Áreas metropolitanas se ha hecho en una ley del Estado, de carácter básico, precisando de leyes regionales, de las Comunidades Autónomas, para su desarrollo y aplicación práctica, el que ha quedado fuera ha sido el Texto Constitucional. A diferencia del ordenamiento jurídico italiano, en el que las Áreas metropolitanas han sido elevadas a máximo rango, mediante su constitu-

cionalización en el texto supremo¹⁷, no ha ocurrido lo mismo en el caso español, en el que la Constitución Española de 1978 no ha atendido, ni entonces ni nunca, a esta realidad¹⁸. Sí se han regulado, acorde con la citada interiorización de estas entidades propugnada por el Tribunal Constitucional, en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, si bien, de forma bastante desigual¹⁹.

2.2 Los modelos vigentes de Áreas metropolitanas en el derecho español

Al amparo de esta regulación legal estatal, tan abierta, han sido dos los modelos de Administración metropolitana desarrollados por el legislador autonómico, conviviendo al mismo tiempo una Administración metropolitana territorial y una Administración metropolitana institucional. El Área metropolitana territorial ha adoptado la forma de las Administraciones Públicas territoriales o generales, caracterizándose por la generalidad y pluralidad de sus fines y funciones, dentro de los límites establecidos por la ley de atribución, así como por la asignación de potestades públicas propias de las Administraciones territoriales. El Área metropolitana institucional es una Administración Pública institucional o instrumental, comúnmente una entidad sectorial a la que se atribuyen solo ciertas funciones, en un sector determinado, y cuyas potestades administrativas aparecen muy delimitadas, acorde a la naturaleza instrumental de estas entidades.

Ambos modelos de Administración metropolitana están vigentes en la actualidad. Al primero, el de Administración territorial, responden las entida-

(17) Como es sabido, en el artículo 114 de la Constitución italiana, en la que aparecen constitucionalizadas las llamadas ciudades metropolitanas.

(18) No puede considerarse constitucionalización de las Áreas metropolitanas las menciones indeterminadas a agrupaciones de municipios que hace nuestra Constitución. Nos referimos a los artículos 141.3 y 152.3 del Texto Constitucional español, que nos hemos ocupado de analizar desde esta perspectiva en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., p. 107 y ss.

(19) Nos remitimos al análisis que, en su momento, hicimos de esta cuestión en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., pp. 146-152. También nos parece de interés el trabajo de E. ORDUÑA PRADA, "Las áreas metropolitanas", en J.M. CARBONERO GALLARDO, (dir.), *La intermunicipalidad en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, pp. 99 y 100.

des metropolitanas de las áreas de Barcelona y Vigo, mientras que el segundo, el de Administración institucional, viene representado por las dos entidades sectoriales del área de Valencia. No es que con esta breve enumeración nos estemos limitando a poner algunos ejemplos, es que estos que hemos señalado son los únicos casos vigentes en el ordenamiento jurídico español²⁰. Esta vigencia ha de ser matizada en el caso del Área metropolitana de Vigo, que, pese que la hemos incluido en la enumeración por haber sido creada recientemente por Ley 4/2012, de 12 de abril, lo cierto es que todavía no ha entrado en funcionamiento²¹. No hay, por lo demás, muchos más precedentes en los años anteriores, salvando el caso de las dos entidades sectoriales del área de Barcelona, que ya no existen²², y el de la entidad territorial del área de Valencia, que tampoco se encuentra vigente²³.

(20) Sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas hayan optado en algunos casos por establecer una regulación de sus posibles Áreas metropolitanas, pero sin que regular éstas signifiquen necesariamente crearlas. Las leyes autonómicas vigentes en las que se contienen disposiciones sobre Áreas metropolitanas, pero sin crearlas, son las siguientes: Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia (art. 62); Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (arts. 45-47); Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (art. 76, particularizada con respecto al área metropolitana de Zaragoza); Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja (art. 75, particularizada en relación al Área metropolitana de Logroño); Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (arts. 2 y 76); Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears (arts. 2 y 56); Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (Disposición Adicional Tercera, referida exclusivamente a las áreas de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife).

(21) El bloqueo del Área metropolitana de Vigo obedece, según nos consta por la prensa, a razones de tipo político, esto es, a la falta de acuerdo entre los distintos partidos políticos que cuentan con representación en la misma, disenso que se produjo ya en el Parlamento gallego, donde la Ley de creación del Área se aprobó con el voto en contra de los principales partidos de la oposición.

(22) Nos referimos a la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona y a la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos de Barcelona, ambas creadas por Ley 7/1987, de 4 de abril, de la Generalitat 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. Mediante esta Ley se suprimió la preconstitucional Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, que procedía del año 1974. Se sustituye por las dos entidades sectoriales a las que no acabamos de referir. Mediante Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, estas dos entidades son disueltas, sustituidas por una Administración metropolitana territorial, del tipo de la que se eliminó en el año 1987.

(23) Por Ley 12/1986, de 31 de diciembre, de la Generalitat valenciana, se creó el llamado Consell Metropolità de l'Horta, Administración metropolitana territorial, que estaría vigente hasta su supresión por Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat valenciana. No sería hasta la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de Áreas Metropolitanas en la Comunidad Valenciana, que se crearían las dos entidades sectoriales vigentes.

Por tanto, si, en resumidas cuentas, podemos decir que son solo cuatro las entidades vigentes en tres de las áreas metropolitanas españolas (las de Barcelona y Vigo, y las dos de Valencia), siendo el número de éstas superior, como se ha visto, al de las entidades creadas, el balance a favor del Área metropolitana del art. 43 LBRL resulta muy negativo. Es por esta razón por lo que sosteníamos al principio, que la utilización de la entidad local metropolitana en España no se ha correspondido con la realidad del fenómeno metropolitano. El balance es aún más desolador si se tiene en cuenta que, como hemos defendido en otra parte, el modelo de Área metropolitana institucional no era lo que tenía en mente el legislador estatal en el diseño del art. 43 LBRL²⁴.

La explicación de este fracaso de la utilización del Área metropolitana prevista en el art. 43 LBRL no es unívoca, pudiendo señalarse varias causas. En primer lugar, obedece a la configuración del Área metropolitana como instrumento de coordinación interadministrativa, que la Comunidad Autónoma impone obligatoriamente a los municipios. Esto ha hecho que se trate de una fórmula poco querida por éstos. Lo que, indudablemente, se ha tenido presente, sabedores todos de que la imposición de una solución por la fuerza está llamada a fracasar, en cuanto genera notables disfunciones y termina desembocando en la ineficacia del sistema. La renuencia municipal puede explicarse desde una doble perspectiva, en la que cabe pensar que ha tenido alguna influencia el modelo histórico español de entidad metropolitana²⁵. Por un lado, está claro que existe un cierto miedo a que se produzca una nueva centralización de lo metropolitano, ahora hacia la Comunidad Autónoma, instancia territorial su-

(24) En este sentido, lo que discutimos, no es tanto el carácter de Administración territorial o institucional que pueda resultar del art. 43 LBRL, sino la monofuncionalidad de las entidades metropolitanas valencianas, que, a nuestro parecer, no estaba en la *mens legislatoris*, aunque luego se haya admitido sin dificultad. Fundamentamos esta tesis en el análisis de los antecedentes del art. 43 LBRL, la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona de 1974 y las Entidades Municipales Metropolitanas de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975, entidades que en nada se parecen al modelo valenciano. Así lo hemos argumentado ya en F. TOSCANO GIL, "El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25, 2011, p. 118. También al respecto, en la misma línea, véase Á. SÁNCHEZ BLANCO, *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 87 y 88.

(25) Véase, al respecto, el análisis histórico que hacemos en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., p. 79 y ss.

perior que impone la solución a adoptar. Por otro lado, cabe detectar un cierto recelo del municipio a perder peso específico, bien porque éste pueda diluirse en el nuevo ente, en el caso de los municipios de mayor población, bien porque pueda resultar fagocitado por otro municipio mayor, en el caso de los municipios de menor población.

Pero no solo los municipios se han mostrado reticentes a la utilización del Área metropolitana, tampoco las Comunidades Autónomas, principales responsables de adoptar esta medida organizativa, han querido su implantación. Más preocupadas por salvaguardar su espacio de poder propio, las Comunidades Autónomas parecen haber asumido la competencia para crear Áreas metropolitanas con la vista puesta en no crearlas, o, incluso, en eliminarlas, allí donde éstas pudieran suponer un contrapoder político local generador de enfrentamientos con el poder autonómico²⁶. Ahora bien, pese a lo poco representativas que puedan ser, en términos numéricos, las Áreas metropolitanas creadas en España, creemos que merece la pena detenerse, aunque sea someramente, y en tanto resulte ilustrativo, en la regulación y caracterización legal de estas cuatro entidades. En las páginas siguientes abordaremos su naturaleza jurídica, potestades y competencias. No entraremos en el análisis de su régimen organizativo y financiero, en cuanto nos bastará con lo primero para caracterizar, como Administración territorial o institucional, según corresponda, a estas entidades.

2.2.1. *El Área metropolitana de Barcelona*

El Área metropolitana de Barcelona se crea, y regula, por Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (BOE núm. 231, de 23 de septiembre de 2010)²⁷. En esta Ley se define como «ente local

(26) Son bien representativos de esto que estamos diciendo los siguientes hechos: la supresión de la Corporación administrativa del Gran Bilbao en 1980, la transferencia de las funciones de la COPLACO a la Comunidad Autónoma de Madrid en 1983, la supresión de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona en 1987, y la supresión del Consell Metropolità de l'Horta en 1999.

(27) Los antecedentes de la aprobación de esta Ley han sido expuestos en J. PERDIGÓ I SOLÀ, "La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual", en T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2009*, IDP, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2010, págs. 123-136. Tras la aprobación de la Ley, puede verse el trabajo de S. GRAU ÁVILA, "De nuevo una institución metropolitana para el área de Barcelona", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 263, 2011.

supramunicipal de carácter territorial integrado por los municipios de la conurbación de Barcelona [...]»²⁸, entre los que hay vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación de políticas públicas y la implantación de servicios de forma conjunta» (art. 1.2). Conforme a esta definición, está claro que el Área metropolitana de Barcelona responde al modelo de Administración metropolitana territorial.

La naturaleza jurídica territorial de esta entidad se pone también de manifiesto en las potestades y competencias que la Ley le atribuye. En lo que hace a las primeras, el art. 3 de la Ley 31/2010 las enumera, previa consideración de que, en su calidad de “Administración pública de carácter territorial”, el Área metropolitana de Barcelona tiene las potestades establecidas para los entes públicos locales territoriales en la legislación de régimen local. Destaca la inclusión en este listado de potestades que tradicionalmente han estado reservadas a las Administraciones territoriales, como la potestad normativa, la potestad tributaria, la potestad expropiatoria o la potestad sancionadora.

Entrando en el análisis de las competencias del Área metropolitana de Barcelona, lo primero que llama la atención es la existencia de una cláusula de competencia general, que le permite «prestar los servicios y promover las actividades que contribuyen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los municipios que la integran, sin perjuicio de las competencias que corresponden a otras administraciones públicas» (art. 13.2 Ley 31/2010). Sin perjuicio de las consideraciones que puedan hacerse acerca de la naturaleza y el alcance de esta cláusula, máxime tras la reforma de la LBRL llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), que, sin duda, también incide sobre el Área me-

(28) Los municipios que forman parte del Área Metropolitana de Barcelona, según el art. 2.1 de la Ley 31/2010, son los siguientes: Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Barcelona, Begues, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, LHospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Pallejà, La Palma de Cervelló, El Papiol, El Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Tiana, Torrelles de Llobregat y Viladecans.

tropolitana de Barcelona, como entidad local que es²⁹, debe subrayarse la existencia de la misma, en cuanto tradicionalmente este tipo de cláusulas se han reservado a entidades locales territoriales³⁰.

Las competencias del Área metropolitana de Barcelona son reguladas al detalle en los artículos 13 al 37 de la Ley 31/2010, especialmente las que tiene en materia de urbanismo, que cuentan con un título propio en la Ley, el más extenso, el Título III (arts. 19-37), lo que resulta bastante ilustrativo de la importancia que se le dan a estas funciones. Por lo demás, la Ley atribuye al Área metropolitana competencias no solo en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, sino también en materia de transporte y movilidad, aguas, residuos, medio ambiente, infraestructuras de interés metropolitano, desarrollo económico y social, y cohesión social y territorial. El detalle de los artículos donde se regulan estas competencias, el art. 14 de la Ley 31/2010 así como el Título III de la misma, es mucho. No entraremos aquí en el análisis de los mismos, por cuanto excedería del propósito de este trabajo, siendo así que lo que nos interesa subrayar en este momento es la pluralidad, y generalidad, de competencias, atribuidas al Área metropolitana de Barcelona, en cuanto entidad territorial.

2.2.2. *El Área metropolitana de Vigo*

Por Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo (BOE núm. 111, de 9 de mayo de 2012) se crea el Área metropolitana del mismo nombre. El art. 1.2 de la misma Ley la define como «entidad local supramunicipal, de carácter territorial, integrada por los municipios de Vigo y los de su área de influencia³¹, entre los cuales exis-

(29) Sobre esto en particular, puede verse F. TOSCANO GIL, "El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación", *Revista española de derecho administrativo*, núm. 165, 2014, pp. 293 y 294.

(30) Normalmente, para los municipios, como ha sido el caso del art. 25.1 LBRL, o el art. 8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

(31) Los municipios incluidos en el Área metropolitana de Vigo, tal y como reza en el art. 2.1 de la Ley 4/2012, son los siguientes: Baiona, Cangas, Fornelos de Montes, Gondomar, Moaña, Mos, Nigrán, Pazos de Borbén, O Porriño, Redondela, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, Soutomaior y Vigo.

te una vinculación económica y social que hace necesarias la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras, para garantizar su prestación integral y adecuada en el ámbito de todo el territorio así como alcanzar la eficacia de las inversiones públicas». Con esta formulación se despeja, con toda claridad, su caracterización como Administración territorial³², lo que, como veremos a continuación, se ratifica en la regulación que se hace de sus potestades y competencias.

En lo que hace a las potestades administrativas atribuidas al Área metropolitana de Vigo, el art. 14.1 de la Ley 4/2012 dispone expresamente que le corresponden “en el terreno de sus competencias, las potestades y prerrogativas atribuidas a las administraciones públicas de carácter territorial por la legislación de régimen local”. Como en el caso de la Ley del Área metropolitana de Barcelona, la enumeración que se hace en la Ley 4/2012 (art. 14.2) incluye potestades tan significativas como la normativa, la tributaria, la expropiatoria o la sancionadora.

Como en el caso anterior, no entraremos aquí en el análisis detallado de las competencias del Área metropolitana de Vigo, recogidas en los artículos 18 a 32 de la Ley 4/2012. Sí enumeraremos, para ilustrar sobre la pluralidad de estas competencias, conforme a su naturaleza de Administración territorial, las materias sobre las que recaen, que son las siguientes: promoción económica, empleo y servicios sociales; turismo y promoción cultural; movilidad y transporte público de viajeros; medio ambiente, aguas y gestión de residuos; prevención y extinción de incendios; protección civil y salvamento; ordenación territorial y cooperación urbanística; y, finalmente, coordinación en las tecnologías de la información y de la comunicación (art. 18.2 Ley 4/2012).

(32) Se produce, en realidad, un cambio de criterio con respecto al modelo de Administración metropolitana asumido por la legislación gallega con anterioridad a la Ley 4/2012, ya que la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, definía, en su art. 2, a las Áreas metropolitanas como entidades locales no territoriales. La Ley 4/2012 (Disposición final tercera) modifica este artículo, en cuyo apartado 2 ahora se puede leer que, “las áreas metropolitanas tendrán la consideración de entidades locales supramunicipales de carácter territorial”. También se deroga la regulación previa sobre Áreas metropolitanas que se contenía en los artículos 123-134 de la Ley 5/1997.

2.2.3. *Las Áreas metropolitanas de Valencia*

Por Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de Áreas Metropolitanas en la Comunidad Valenciana (BOE núm. 147, de 20 de junio de 2001), se crean la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (Disposición adicional primera) así como la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos (Disposición adicional segunda), ambas para el área metropolitana de Valencia³³. Su regulación actual se encuentra en los artículos 74 a 87 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, que ha venido a sustituir, sin cambios significativos, al tratarse de una transcripción casi literal, la que se contenía en la Ley 2/2001.

La ausencia de definición expresa en la Ley de estas entidades como entidades locales territoriales pone de manifiesto lo que no son. Ni el art. 1 ni el art. 74 de la Ley 8/2010, que hubieran sido los lugares apropiados, les atribuyen la condición de Administración territorial. Por tanto, las entidades metropolitanas valencianas responden, en principio, al modelo de Administración metropolitana institucional.

A diferencia de las leyes catalana y gallega, la Ley 8/2010 no enumera las potestades de las Áreas metropolitanas valencianas, sino que se limita a remitirse a la enumeración contenida en el art. 4.1 de la LBRL. No obstante, sí se les atribuyen, mediante esta remisión, las potestades propias de las Administraciones públicas territoriales, incluyéndose algunas tan significativas como la normativa, la tributaria o la expropiatoria, aunque no la sancionadora, como ocurría en los casos anteriores. Pese a que se incluye la potestad tributaria, el desarrollo legal que se hace de la misma (art. 85 de la Ley 8/2010) parece bastante más limitado que el que puede verse en las leyes de las Áreas metropolitanas de Barcelona

(33) Conforme a las disposiciones citadas, los municipios integrados en la primera de estas entidades metropolitanas son los siguientes: Alaquàs, Albal, Albalat dels Sorells, Alboraya, Albuixech, Alcàsser, Aldaia, Alfafar, Alfara del Patriarca, Alfarp, Almàspera, Benetússer, Beniparrell, Bonrepòs i Mirambell, Burjassot, Catadau, Catarroja, Emperador, Foios, Godella, Lugar Nuevo de la Corona, Llombai, Manises, Massalfassar, Massamagrell, Massanassa, Meliana, Mislata, Moncada, Monserrat, Montroy, Museros, Paiporta, Paterna, Picanya, Picassent, la Pobla de Farnals, Puçol, Puig, Quart de Poblet, Rafelbuñol, Real de Montroí, Rocafort, San Antonio de Benagéber, Sedaví, Silla, Tavernes Blanques, Torrent, Valencia, Vinalesa y Xirivella. En lo que hace a la segunda, los municipios son los mismos, salvo Alfarp, Catadau, Monserrat, Montroy y Real de Montroí, que no forman parte de esta entidad.

(arts. 40, 41 y 43 de la Ley 31/2010) y Vigo (art. 14.4 de la Ley 4/2012). En lo que hace a sus competencias, la Ley 2/2001 atribuye a la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos «la competencia del servicio del agua en alta, la producción y suministro hasta el punto de distribución municipal» (Disposición adicional primera), y a la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos «la prestación de los servicios de valoración y eliminación de residuos urbanos» (Disposición adicional segunda). Salta a la vista lo limitado de estas atribuciones, máxime si se pone en comparación con los casos de las entidades de Barcelona y Vigo. Aquí, además, no es que omitamos el comentario en detalle de la regulación de estas competencias, es simplemente que tal detalle no existe en la Ley³⁴. La monofuncionalidad de estas entidades, la especialización de sus funciones, que constituye un argumento de peso a favor de su conceptualización como Administración especializada o institucional, ha llevado también a que este modelo de Administración metropolitana sea conocido, además, como el de las entidades metropolitanas sectoriales³⁵.

Todas estas diferencias, que acabamos de señalar, con el modelo catalán y gallego, en las potestades, pero, sobre todo, en las competencias, hacen que el de las Áreas metropolitanas valencianas sea considerado un modelo de Administración metropolitana de poco alcance y menor potencialidad, lo que le ha llevado a ser habitualmente despreciado por la doctrina española³⁶.

(34) Poco aporta a este respecto el art. 84 de la Ley 8/2010, rubricado “competencias”.

(35) La propia Ley 8/2010 avala esta denominación, en su art. 75.1, cuando dice que «la Generalitat podrá crear, modificar o suprimir entidades metropolitanas, que podrán tener *carácter sectorial* cuando así lo requiera la prestación de un determinado servicio público» (la cursiva es nuestra). Si bien, lo que en la legislación valenciana aparece como una posibilidad desde el año 2001, ha terminado por ser la única opción ejercida desde entonces, con las dos entidades metropolitanas existentes.

(36) Además de haber sido objeto de fuertes críticas como solución, especialmente por lo que tuvo de sustitución del modelo anterior, de Administración metropolitana territorial, el del Consell Metropolità de l'Horta, suprimido en el año 1999. En este sentido, véase Á. SÁNCHEZ BLANCO, *Organización intermunicipal*, cit., p. 139, y J.A. MARTÍNEZ BELTRÁN, “Las áreas metropolitanas: especial referencia al caso de la Comunidad Valenciana”, en V. ALMONACID LAMELAS (COORD.), *Entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2008, p. 541.

3. La infrautilización de la entidad local metropolitana en España no significa que los problemas del fenómeno metropolitano no se hayan solucionado con otros medios

El fracaso del modelo de solución del fenómeno metropolitano diseñado por el art. 43 de la LBRL, si entendemos por tal la inaplicación de este precepto, salvo en los escasos casos que ya hemos contado, no significa que en España no se haya dado solución a esta problemática mediante otras medidas diferentes de la establecida legalmente para este fin. Por el contrario, ha habido una diversidad de soluciones jurídicas a los problemas propios del fenómeno metropolitano, pero con la peculiaridad de que dichas soluciones se han planteado mediante técnicas no previstas inicialmente con este objeto.

Las técnicas jurídicas que se han utilizado para solventar el fenómeno metropolitano en España se han caracterizado por su diversidad, diversidad de técnicas utilizadas y diversidad territorial en la utilización de las mismas por Comunidad Autónoma e incluso por Área metropolitana³⁷. Destacan las técnicas jurídicas de carácter organizativo, fundamentalmente fórmulas asociativas, como las mancomunidades de municipios y los consorcios administrativos. Pero también técnicas o instrumentos no organizativos, como la planificación o los convenios interadministrativos. También tenemos algún caso singular, en el que el área metropolitana y el territorio de la Comunidad Autónoma vienen prácticamente a coincidir: nos referimos al área de Madrid. Al análisis de todas estas fórmulas jurídicas dedicaremos las páginas que siguen, a fin de que se tenga una idea cabal de en qué consisten estas soluciones, valorando sus principales ventajas e inconvenientes.

3.1. Las técnicas organizativas alternativas: en especial, las fórmulas asociativas

Entre las distintas técnicas organizativas contempladas en la LBRL, solo el Área metropolitana prevista en los artículos 3.2.b y 43 fue pensada expresamente para atender a esta realidad. Pero la práctica ha demostrado que, tras treinta años de vigencia de esta Ley, apenas se han

(37) Como hemos expuesto en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., pp. 239-242.

creado entidades metropolitanas en nuestro país al amparo de estos artículos, por las razones que ya hemos dado. Por el contrario, ha proliferado la utilización de técnicas organizativas que, no estando pensadas en la Ley específicamente para atender a estos fines, la práctica ha demostrado que se han utilizado, y con éxito, a tal fin. Es cierto que no se han usado con el mismo alcance y potencialidad que se quiso que tuviera la figura del Área metropolitana del art. 43 LBRL, pero, a fin de cuentas, sí se han utilizado, desde luego en un número mucho mayor, y han servido para solucionar problemas reales, y esto es algo que no se puede despreciar, bajo el apego a un modelo legal desajustado con la realidad.

Entre estas técnicas organizativas deben destacarse las fórmulas asociativas, como las mancomunidades de municipios y los consorcios administrativos. La voluntariedad de la adhesión a estas organizaciones, la construcción del proyecto de organización metropolitana desde abajo, por las propias entidades implicadas, los municipios, sin imposición de un nivel de gobierno superior, el de la Comunidad Autónoma, han sido, sin duda, todos ellos, factores que han contribuido al éxito de la utilización de estas figuras. Que mancomunidades y consorcios respondan al ejercicio del derecho de asociación, o de la potestad de autoorganización, de las entidades que conforman su base, resulta también positivo desde la óptica de la autonomía local, por tratarse, en todo caso, de una solución mucho más respetuosa con este principio que la de la creación por ley de un Área metropolitana. Por tanto, aunque la naturaleza jurídica local del Área metropolitana del art. 43 LBRL ya era en sí una ventaja, por su mayor adecuación a la propia naturaleza de los intereses metropolitanos, fundamentalmente locales, esta ventaja será aún mayor si la entidad que se crea responde a una decisión autónoma. Y, para terminar con esta enumeración de las ventajas de las fórmulas asociativas, debe apuntarse que, también ha sido importante la mayor flexibilidad que supone la entrega de su régimen jurídico a normas de rango reglamentario, no legal, en cuanto mancomunidades y consorcios suelen regirse fundamentalmente por sus estatutos, aprobados por las entidades que se asocian, sin que la ley las condicione en exceso.

Comenzando por las mancomunidades de municipios, previstas en los

artículos 3.2.c) y 44 de la LBRL, como una entidad local de base asociativa, siendo esta base los municipios, «para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia», nada impide a estos municipios que las obras y servicios que se pongan en común sean precisamente los de ámbito metropolitano. Es una decisión que queda a su voluntad, y que pueden adoptar si resulta operativa, y, de hecho, así ha sido en muchos casos, en los que municipios integrados territorialmente en un área metropolitana, pero no jurídicamente, se han asociado para prestar servicios metropolitanos, como la gestión de los residuos o el ciclo integral del agua.

Esto, formalmente, no será un Área metropolitana, pero está claro que, materialmente, se diferencia poco del modelo de Administración metropolitana del área de Valencia. Difícilmente tendrá la sustantividad competencial y las potestades de las entidades metropolitanas de Barcelona o Vigo, pero, a falta de iniciativa autonómica para constituir Áreas metropolitanas, o existiendo renuencia municipal a tal solución, es mejor que nada.

Con todo, no debe despreciarse el alcance que, desde el punto de vista material, pueda tener una mancomunidad de municipios metropolitana, dado que, en su objeto, no se encuentran limitadas por Ley a un enfoque monofuncional. Es cierto que la LBRL exige en su art. 44.1 que se traten de «obras y servicios determinados», y que éstos sean de competencia municipal, pero, siempre y cuando se precisen con toda claridad cuáles son esos servicios que se le atribuyen en los estatutos de la mancomunidad, y que éstos se asignen dentro del marco de competencia municipal, nada impide que estos sean plurales³⁸. De hecho, existe un precedente histórico muy significativo, en vigor hasta hace bien poco, el de la Mancomunidad metropolitana del área de Barcelona creada en 1988, cuya reciente extinción en el año 2010 no se debe a un fracaso, sino al éxito del acuerdo alcanzado para su

(38) En este mismo sentido, asumiendo la posible pluralidad de fines de la mancomunidad de municipios, véase C. BARRERO RODRÍGUEZ, "El juego de las entidades supramunicipales en España: algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 264, 1994, pág. 666, y T. FONT I LLOVET, "Perspectivas de organización supramunicipal", *Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 1, 1985, págs. 62 y ss.

sustitución por una fórmula mejor, la vigente Área metropolitana de Barcelona³⁹.

Otra técnica muy utilizada para afrontar los problemas propios de las áreas metropolitanas han sido los consorcios administrativos, bien bajo la modalidad de consorcios autonómicos, al amparo de la regulación contenida en el art. 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y de la legislación autonómica correspondiente, bien bajo la forma de consorcios locales, conforme a los artículos 57 y 87 de la LBRL, y, en su caso, atendiendo a los correspondientes preceptos de la legislación autonómica de régimen local.

La ley contempla el consorcio administrativo como una técnica de cooperación interadministrativa mediante la que Administraciones Públicas de diversa naturaleza constituyen una Administración Pública, llamada consorcio, para poner en común asuntos del interés de todas ellas. Pudiendo ser estos asuntos, territorialmente, de alcance metropolitano, nada impide a las Administraciones interesadas constituir un consorcio a tal fin, para la gestión o planificación de asuntos de índole metropolitana. De hecho, pueden citarse importantes ejemplos de consorcios que expresamente refieren el ámbito metropolitano como ámbito territorial de actuación. Si bien, la mayoría de estos consorcios son de tipo sectorial, no plurifuncional. Los más representativos son, sin duda, los constituidos en materia de transporte⁴⁰.

(39) La Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona se creó en 1988 por los municipios implicados, tras la disolución por la Generalitat de Cataluña de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona en 1987 y su sustitución por dos entidades metropolitanas sectoriales, con la finalidad de asumir aquellas competencias que habían quedado fuera de las nuevas entidades y que caían bajo el ámbito competencial de los municipios asociados. Fue, en cierto modo, la respuesta de éstos a la operación llevada a cabo por la Generalitat de Cataluña. Para saber más de este proceso puede acudir a los trabajos de R. ENTRENA CUESTA, "La experiencia metropolitana de Barcelona", en L. COSCULLUELA MONTANER (COORD.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, y J. TORNOS MAS, "Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona: nacimiento, desarrollo, muerte y resurrección del área metropolitana de Barcelona", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1993.

(40) Este tema lo hemos desarrollado en extenso en nuestro trabajo F. TOSCANO GIL, *Los consorcios metropolitanos*, Fundación Democracia y Gobierno Local, IAAP, Barcelona, 2011.

Entre éstos, sobresalen, por su número, los consorcios metropolitanos de transporte creados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en todas sus áreas metropolitanas⁴¹, y, siguiendo el mismo modelo, el del área metropolitana de Zaragoza, en la Comunidad Autónoma de Aragón⁴². Tanto en Andalucía como en Aragón se opta por configurar estos consorcios como entidades locales, siendo consorcios locales, solución ésta más favorable a la autonomía local, y a una visión de lo metropolitano más cercana a lo local. Si bien, este modelo ha sido alterado recientemente por la LRSAL, que, según la tesis que se defienda, haría de ellos consorcios autonómicos⁴³. Como ejemplo de consorcio metropolitano autonómico en materia de transportes, cabe citar, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Consorcio para la coordinación del sistema metropolitano de transporte público del área de Barcelona, la llamada Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona, que se crea, en buena parte, para superar los límites e insuficiencias territoriales de la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona⁴⁴. En esta

(41) Bajo una concepción amplia de lo que sea un área metropolitana, se identifican en Andalucía hasta nueve aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas, y cada una cuenta con su consorcio de transportes. Nos referimos a los consorcios metropolitanos de transportes de las áreas de Sevilla, Málaga, Granada, Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Huelva, Almería, Córdoba y Jaén. Estos consorcios están formados por la Administración de la Junta de Andalucía, Ayuntamientos del área metropolitana, y la Diputación provincial en cuyo ámbito territorial se encuentra la misma.

(42) Este consorcio está formado por la Diputación General de Aragón, la Diputación Provincial de Zaragoza, el Ayuntamiento de ésta, y otros Ayuntamientos del área metropolitana. Lo que resulta del art. 1.1 de sus Estatutos, publicados en el Boletín Oficial de Aragón, núm. 12 de 29 de enero de 2007.

(43) Estas tesis, interpretando la nueva Disposición Adicional 20ª LRJPAC, introducida por la LRSAL, que obliga a adscribir estos consorcios a la Administración autonómica, han sido expuestas en F. TOSCANO GIL, "El consorcio administrativo en la encrucijada", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 3, 2015, pp. 9 y 10, y A. GALÁN GALÁN, "El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción", *Anuario de Derecho Municipal* 2014, núm. 8, 2015, págs. 101 y 102.

(44) Forman parte del mismo la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona y la Agrupación de Municipios titulares de servicios de transporte urbano de la región metropolitana de Barcelona. Todo ello conforme al art. 1 de los Estatutos del consorcio, publicados en Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, núm. 3652 de 7 de junio de 2002. La referencia a la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona debe entenderse ahora hecha al Área Metropolitana de Barcelona, conforme a la Disposición Adicional Primera, apartados 6 y 7, de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

misma área metropolitana, pero bajo un ámbito funcional distinto, creemos que merece la pena referirse al Consorcio de la Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona, que es un supuesto de consorcio metropolitano autonómico⁴⁵.

Como ventaja que presenta el consorcio, y que no ofrece la mancomunidad metropolitana, está la posibilidad de integrar en esta organización a Administraciones distintas de las municipales, lo que es especialmente importante en el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma, cuyas competencias sobre el territorio metropolitano no se deben ignorar⁴⁶. También ha constituido una ventaja tradicional de la fórmula consorcial, frente a la mancomunidad, la mayor flexibilidad del régimen jurídico de los consorcios administrativos⁴⁷.

Como fórmulas asociativas también deben mencionarse, aunque no se trate de organizaciones jurídico-administrativas propiamente dichas, el recurso a entes asociativos de derecho privado para solventar problemas metropolitanos. Nos estamos refiriendo a la creación de sociedades intermunicipales, que, regidas fundamentalmente por el derecho privado, por la correspondiente legislación de sociedades, en la actualidad, el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, se han utilizado para la gestión de servicios metropolitanos. Esta fórmula cuenta con reconocimiento legal expreso en la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde están reguladas por el art. 39 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y reciben el nombre de sociedad interlocal.

Para finalizar, hay que hacer referencia a la existencia de ciertas tesis, que, tanto a nivel doctrinal como institucional, han propugnado recu-

(45) Integrado por la Generalitat de Cataluña y el Área metropolitana de Barcelona, conforme al art. 1 de sus Estatutos, publicados en Diario Oficial de la Generalidad núm. 4881, 11 de mayo de 2007. Formando parte de la misma, inicialmente, la Mancomunidad metropolitana del Área de Barcelona, ésta ha sido sustituida por la nueva Área Metropolitana de Barcelona, en cumplimiento de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

(46) Así lo hemos defendido ya en F. TOSCANO GIL, *Los consorcios metropolitanos*, págs. 305 y ss.

(47) Si bien, esta última ventaja ya no lo es tanto, por razón de la reforma que sobre el régimen jurídico de los consorcios administrativos ha llevado a cabo la LRSAL. Véase nuestro análisis en F. TOSCANO GIL, "El consorcio administrativo en la encrucijada", *cit.*

rrir a otro tipo de entidades supramunicipales como la provincia, la comarca, o la isla, para hacer frente a lo metropolitano⁴⁸. Aunque la función de estas organizaciones administrativas supramunicipales no es, en principio, la gestión de lo metropolitano, en la medida en que su territorio venga a coincidir con el de un Área metropolitana, bien podrían terminar asumiendo funciones de este tipo sobre el territorio metropolitano, según se sostiene. No sería precisa una coincidencia territorial exacta, bastaría con que el Área metropolitana estuviera incluida dentro del ámbito territorial de la entidad supramunicipal. Ya que, como ha propugnado el autor más representativo de estas tesis, el Profesor Font I Llovet, cabría que, mediante una organización diferenciada, las funciones metropolitanas se ejercieran únicamente sobre aquella parte del territorio en la que estuviera el Área metropolitana⁴⁹.

Esta solución tiene como principal ventaja evitar la duplicidad y el solapado de estructuras administrativas, tan caras a los ciudadanos, en cuanto a sus costes económicos, innecesarios cuando se pueden alcanzar soluciones de este tipo. Su viabilidad real dependerá tanto de las posibilidades organizativas que ofrezca el ente al que ésta se aplique, como de la coyuntura política de cada territorio.

3.2. *La planificación metropolitana*

El plan como instrumento para ordenar la acción de la Administración en el tiempo, en un ámbito material determinado y en atención a unos fines predefinidos, ofrece variantes de distinto tipo, y muy diversa naturaleza, más allá de esta definición común que proponemos. Si el plan se utiliza como herramienta con la que disciplinar la actuación de las Administraciones implicadas en el territorio metropolitano, el plan po-

(48) La Fundación Democracia y Gobierno Local, participada por Diputaciones Provinciales, propugna en su *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las Diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Madrid, 2011, p. 173, la constitución de “agencias metropolitanas”, entendemos que vinculadas a la Diputación Provincial, «en la que participaran conjuntamente los municipios integrados y los propios órganos de la provincia».

(49) Cfr. T. FONT I LLOVET, “La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del Gobierno Local”, en T. FONT I LLOVET (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2001*, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, IDP, Barcelona, 2001, p. 32.

drá considerarse también instrumento de solución del fenómeno metropolitano, y es en tal sentido en el que hablaremos de planificación metropolitana o de planes metropolitanos. Son tres los tipos de planes metropolitanos a los que nos referiremos en estas páginas, en el ámbito estrictamente jurídico, los planes de ordenación del territorio y los planes urbanísticos supramunicipales, y, en el campo de las ciencias empresariales, los llamados planes estratégicos.

Comenzaremos por los planes de ordenación del territorio, en cuanto se trata del tipo de plan de mayor rango a nivel normativo, dado que suelen tener naturaleza de norma reglamentaria, y mayor alcance material, puesto que responden al ejercicio de una función pública integral, la ordenación del territorio. La ordenación del territorio es en el ordenamiento jurídico español una competencia de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3ª Constitución Española), y los planes de ordenación del territorio han sido regulados, de forma desigual, por las leyes de las mismas⁵⁰. En bastantes casos, el ámbito territorial objeto de la planificación suele ser una aglomeración urbana, lo que es tanto como decir un área metropolitana. En estos casos, el plan de ordenación del territorio funciona como técnica de solución del fenómeno metropolitano, cuya principal ventaja es la integración de toda la acción pública sobre el espacio delimitado. Aunque el recurso a los mismos durante muchos años ha sido escaso y desigual, la última década ha mostrado un repunte significativo de la utilización de este instrumento, que debe saludarse favorablemente.

En el ejercicio de esta función de planificación territorial de las áreas metropolitanas españolas destaca la acción de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que, en un proceso no exento de vicisitudes y dificultades varias, ha elaborado varios Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, para las distintas áreas andaluzas. El primero de estos planes, aprobado a finales de 1999, fue el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada⁵¹. El segundo en aprobarse, bas-

(50) Nos remitimos al trabajo de A.A. PÉREZ ANDRÉS, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Instituto García Oviedo, Marcial Pons, Madrid, 1998.

(51) Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el POTAU de Granada (BOJA núm. 37, de 28 de marzo de 2000).

tante más tarde, en el 2004, fue el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Bahía de Cádiz⁵², que fue anulado dos años después por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía⁵³. En el año 2009 se aprueban dos planes especialmente importantes por el volumen de población al que afectan, los Planes de Ordenación del Territorio de las Aglomeraciones Urbanas de Sevilla y Málaga⁵⁴. A estos les siguieron los Planes de la Aglomeraciones Urbanas de Almería⁵⁵ y Campo de Gibraltar⁵⁶ en el año 2011, y de Jaén⁵⁷ en 2014. En el horizonte futuro están previstos los planes correspondientes a las aglomeraciones urbanas de Huelva y Córdoba⁵⁸, así como la revisión del Plan de Bahía de Cádiz, ahora Bahía de Cádiz-Jerez, por ampliar su ámbito territorial⁵⁹. Puede decirse que, recuperado el impulso del proceso de planificación con los planes de las áreas metropolitanas de Sevilla y Málaga, éste no se ha detenido. Fuera de Andalucía, los planes de ordenación del territorio metropolitano más importantes se han elaborado en el País Vasco y Cataluña⁶⁰.

(52) Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el POTAU de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 198, de 8 de octubre de 2004).

(53) Véase la Sentencia de 21 de abril de 2006 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

(54) Decreto 267/2009, de 9 de junio, por el que se aprueba el POTAU de Sevilla y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 132, de 9 de julio de 2009), y Decreto 308/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el POTAU de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 142, de 23 de julio de 2009).

(55) Decreto 351/2011, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería y se crea su comisión de seguimiento (BOJA núm. 2, de 4 de enero de 2012).

(56) Decreto 370/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (BOJA núm. 54, de 19 de marzo de 2012).

(57) Decreto 124/2014, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén (BOJA núm. 214, de 3 de noviembre de 2014).

(58) El POTAU de Huelva fue formulado por Decreto 522/2008, de 9 de diciembre (BOJA núm. 6, de 12 de enero de 2009), y el de Córdoba mediante Decreto 242/2011, de 12 de julio (BOJA núm. 146, de 27 de julio).

(59) El Decreto 241/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera, se encuentra publicado en BOJA núm. 146, de 27 de julio.

(60) Para un análisis detenido de ambos casos, J.M. FERIA TORIBIO, "La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas", en J.M. JURADO ALMONTE (COORD.), *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*, UNIA, Sevilla, 2011, pp. 147-151.

En lo que hace al País Vasco, hace ya años que se aprobó el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, por Decreto 179/2006, de 26 de septiembre, del Gobierno Vasco⁶¹. Más reciente es la aprobación en Cataluña del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cataluña de 20 de abril de 2010⁶². Ahora bien, en el resto del territorio español, el panorama es bastante desigual y desolador, las Administraciones Públicas autonómicas parecen sumidas en una constante huida hacia delante, en la que el plan territorial es visto como un instrumento indeseable, en cuanto te vincula a él, constituyendo un importante elemento de control de la discrecionalidad administrativa⁶³.

El urbanismo también es una competencia de las Comunidades Autónomas en España, pero compartida con los municipios. Aunque la escala propia de la acción pública en materia urbanística sea la ciudad, entendiendo por tal el término municipal, la legislación autonómica suele contemplar también la posibilidad de aprobar planes urbanísticos de alcance supramunicipal, a iniciativa o con participación de los municipios implicados. Es el caso, por ejemplo, de los llamados Planes de Ordenación Intermunicipal previstos en el art. 11 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía⁶⁴. Su alcance material no es el de un plan de ordenación del territorio, eso está claro, es mucho más limitado, centrándose en problemas urbanísticos, y, además, comúnmente en actuaciones muy concretas. Pero territorialmente su ámbito podría ser metropolitano, o al menos desenvolverse den-

(61) Boletín Oficial del País Vasco núm. 212, de 7 de noviembre de 2006.

(62) Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 5627, de 12 de mayo de 2010.

(63) Véase el análisis que hacemos de este proceso en otras Comunidades Autónomas, en F. TOSCANO GIL, "Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 93, 2012, págs. 83 y 84.

(64) El art. 11.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, dispone que «los Planes de Ordenación Intermunicipal tienen por objeto establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria». El art. 11.3 de la misma Ley precisa que, «el contenido de los Planes de Ordenación Intermunicipal comprenderá las determinaciones propias de los Planes Generales de Ordenación Urbanística que sean adecuadas para el cumplimiento de su objeto específico».

tro de uno de los círculos del mismo, por lo que, en estos casos, podría considerarse, pese a lo limitado de su alcance, como una forma más de abordar los problemas propios del fenómeno metropolitano.

La planificación estratégica es una técnica de planificación ajena al mundo del derecho; se sitúa más bien en el campo de las ciencias empresariales, pero por razón de la trascendencia real que ha tenido en la solución de lo metropolitano, no podemos no considerarla en este análisis. En este sentido son muchos los planes estratégicos aprobados en algunas de las Áreas metropolitanas más importantes de nuestro país. Su principal ventaja ha estado en la incorporación a la planificación de actores privados, interesados en el plan como motor de desarrollo económico del territorio, y aumentando la cooperación más allá de la esfera pública.

Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar algunos planes estratégicos de los que tenemos constancia, comenzando por el I Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, aprobado en marzo de 2003, cuya última revisión, de noviembre de 2010, recibe la denominación de Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona – Visión 2020. En el País Vasco, debe destacarse la aprobación en 1992 del Plan Estratégico de Revitalización del Bilbao Metropolitano, que fue seguido del Plan Estratégico Bilbao Metropolitano 2000-2010, aprobado en 1999, siendo el último hito la Reflexión Estratégica Bilbao Metropolitano 2030, aprobada el pasado 2011. También hay que hacer referencia al Plan Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia, aprobado en julio de 1998, y sometido a revisión en junio de 2006, concretada en el Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno, que ya se ha visto superado, agotado su periodo de vigencia, por el llamado Marco Estratégico Zaragoza 2020. Finalmente, en Andalucía, debe destacarse, por su enfoque metropolitano, el II Plan Estratégico de Málaga, que fue aprobado en el año 2006, y reformulado en el 2010.

Entre las insuficiencias de la planificación debe subrayarse el que no estamos ante una fórmula organizativa, lo que hace que se quede corta cuando se trata de pasar del plan a la acción. Esto es evidente, pues no es tal su naturaleza jurídica, y la aprobación de un plan metropolitano no supone necesariamente la constitución de una organización administrativa encargada de su ejecución. Aunque algunas de las entidades metropo-

litanas existentes utilicen esta técnica como recurso, conforme a previsiones legales⁶⁵, un plan metropolitano no es un Área metropolitana, ni presupone la constitución de una entidad de estas características. Pese a que ello podría ser deseable, constatada la existencia de un espacio territorial susceptible de planificación, y aprobado un plan metropolitano, ello no supone en todo caso un encuentro de voluntades dirigidas a constituir una organización. Téngase también presente que, aunque los planes estratégicos y los planes urbanísticos supramunicipales respondan normalmente a una libre concurrencia de voluntades, no sucede lo mismo con los planes de ordenación del territorio, que son un instrumento de coordinación de la Comunidad Autónoma sobre los municipios.

3.3. Los convenios interadministrativos como solución ad hoc

En la escala de los distintos instrumentos que pueden utilizarse para abordar los problemas propios de las áreas metropolitanas, el convenio interadministrativo ocupa, sin duda, una posición muy menor. Es cierto que las previsiones de los artículos 6 y 8 de la LRJPAC, pero, sobre todo, del art. 57 de la LBRL, pueden amparar la celebración de convenios entre las Administraciones Públicas que ejerzan competencias en el territorio de un área metropolitana. La legislación permite que mediante los convenios se articule la cooperación entre las Administraciones Públicas tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, lo que, sin ningún problema, se puede llevar al ámbito de interés metropolitano, convirtiéndose, pues, este instrumento en una técnica más de solución de lo metropolitano.

Pese a la ventaja de la voluntariedad que pueda ofrecer un mecanismo como éste, lo cierto es que su alcance, al menos al amparo de su regulación legal, resulta bastante limitado, y es por esa razón por lo que lo hemos situado al final. El convenio interadministrativo tiene poco recorrido más allá de la solución de problemas concretos, lo que no es po-

(65) Es el caso del Plan de actuación metropolitano, previsto en el art. 15 de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, así como del Plan director urbanístico metropolitano y el Plan de ordenación urbanística metropolitano, previstos en el art. 21 de la misma Ley. En la misma línea, pueden mencionarse el Plan metropolitano de actividades, obras y servicios, previsto en el art. 16 de la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Viçgo, y el Plan territorial integrado metropolitano, contemplado en el art. 28 de la misma Ley.

co, en cuanto resuelva, pero no es desde luego comparable a la constitución de una organización administrativa a tal efecto, o a la elaboración de un plan, se queda, pues, es una mera solución al caso⁶⁶.

Distinto sería que se contemplaran con mayor alcance, lo que hoy por hoy no está previsto en estos términos en nuestra legislación, implicando a actores privados, y diseñándolo como instrumento específico con el que abordar la problemática de las áreas metropolitanas. En este sentido, con la denominación propia de convenio metropolitano, estaba previsto en el Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma Local en España, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas el año 2005, pero tal propuesta ni siquiera llegó a la versión definitiva del Libro Blanco, mucho menos a un texto de rango legal⁶⁷.

3.4. El caso singular del Área metropolitana de Madrid: la Comunidad Autónoma como entidad metropolitana

Finalmente, debe exponerse aquí el caso singular del área metropolitana de Madrid, que, en principio, puede sorprender que no cuente con Área metropolitana al amparo del art. 43 LBRL, dado que se trata, como es sabido, del área metropolitana más importante del Estado español. Por ello, resulta llamativo que en ella no se haya adoptado esta solución, desde la disolución en 1983 de la COPLACO, que era su entidad metropolitana

(66) Como ha sido destacado en A. PÉREZ MORENO, "Las áreas metropolitanas entre la esperanza y la aporía", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 140, 1994, pág. 21.

(67) Las páginas 93 y 94 del *Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España* se referían a los convenios metropolitanos en los siguientes términos:

«Las grandes conurbaciones, singularmente, exigen a la vez la coordinación de todos los actores territoriales que inciden en ellas, y la articulación de todas las políticas sectoriales que las afectan, para lograr las sinergias necesarias y avanzar por la senda de la cohesión territorial y social. A estos efectos, se considera que procede la introducción en la legislación básica de régimen local de los «convenios metropolitanos», como instrumentos voluntarios flexibles de colaboración entre el Estado, las comunidades autónomas y las áreas metropolitanas institucionales – o los municipios de las áreas metropolitanas funcionales – con la finalidad de desarrollar un proyecto metropolitano común mediante la planificación de las inversiones y la coordinación de las grandes políticas públicas que afectan a la metrópoli: planeamiento urbanístico, grandes infraestructuras de transporte, movilidad, vivienda, medio ambiente (incluyendo el ciclo hídrico y de los residuos), seguridad ciudadana, desarrollo económico local, [...]»

Estos convenios podrían incorporar a otros actores institucionales y sociales relevantes, como las universidades, las cámaras de comercio, y los sindicatos y las organizaciones patronales más representativos».

preconstitucional⁶⁸. Pero ello se debe a que el desarrollo del Estado de las Autonomías, la constitución en este caso de la Comunidad Autónoma de Madrid tras la aprobación de la Constitución Española de 1978, lo hizo innecesario, al producirse una coincidencia bastante aceptable entre el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y el del área metropolitana. De esta forma, no ha sido preciso que la Comunidad Autónoma constituya por ley un Área metropolitana, puesto que poco ganaría, en cuanto a potencialidad sobre el territorio, y al alcance competencial y de sus potestades, tal entidad. Dicho de otra manera, en el área metropolitana de Madrid es la Comunidad Autónoma la entidad metropolitana, que no solo es una entidad política territorial, sino que cuenta incluso con potestad legislativa, mayor capacidad de incidir sobre el territorio no hubiera sido posible. La creación de un Área metropolitana bajo la cobertura legal del art. 43 LBRL no habría sido una solución mejor⁶⁹.

Con ser esto cierto, esta consideración no puede obviar lo que se pierde con esta solución, la visión local, en cuanto los municipios no forman parte de la entidad metropolitana, y ninguna vía de participación administrativa o institucional, por mucho que se perfeccione, podría suplir este defecto de base⁷⁰.

4. La crisis económica no ha incidido directamente sobre la solución jurídica del fenómeno metropolitano en España, pero sí lo ha hecho indirectamente

Habida cuenta del contexto en el que se escribe este trabajo, la crisis económica mundial de estos últimos años⁷¹, que ha fundamentado, o

(68) La COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana) era un organismo autónomo estatal constituido por Ley 121/1963, de 2 de diciembre, del Área Metropolitana de Madrid.

(69) Véanse al respecto las reflexiones de J. FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Madrid: área metropolitana, gran ciudad, capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*, Colex, Madrid, 2005, pp. 73-78.

(70) A este problema nos hemos referido en F. TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, cit., pp. 119 y 120.

(71) Como es sabido por todos, su inicio se suele fechar en la quiebra de Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008 en los Estados Unidos de América, sin que aún se haya dado una fecha cierta de su finalización.

ha sido la excusa para, muchas de las reformas que sobre organización territorial se están llevando a cabo en Europa, también en Italia y España⁷², pensamos que nuestro análisis quedaría cojo si no se abordara en qué medida ha podido afectar dicha crisis a las técnicas jurídicas de solución del fenómeno metropolitano. En nuestra opinión, la crisis económica no ha incidido directamente sobre la solución jurídica del fenómeno metropolitano en España, pero sí lo ha hecho indirectamente. En las páginas que siguen, expondremos cómo hemos llegado a esta conclusión.

Para poder responder adecuadamente a esta pregunta, es preciso delimitar antes el enfoque desde el que se va a llevar a cabo el análisis. En lo que hace al objeto de la misma, consideraremos únicamente las técnicas organizativas, esto es, las Áreas metropolitanas propiamente dichas, pero también, en la medida de lo posible, mancomunidades y consorcios metropolitanos. Nuestro análisis será doble: por un lado, se estudiará en qué medida la legislación de crisis ha incidido sobre estas instituciones jurídicas, por otro, se examinará si durante el periodo de crisis económica se han constituido o no nuevas entidades metropolitanas.

Comenzando con el análisis de la legislación de crisis, para determinar en qué medida ha podido afectar ésta a las organizaciones metropolitanas españolas, debemos acotar, antes de empezar, qué entendemos por legislación de crisis. A los efectos de este trabajo, partiremos de una concepción restrictiva, en la que entenderemos por tal únicamente aquellas leyes del Estado que, con motivo de la crisis económica, han tenido por propósito llevar a cabo reformas estructurales de nuestras Administraciones Públicas, para ajustarse al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, en la forma en que éste ha quedado recogido en el art. 135 de la Constitución Española tras la reforma que tuvo lugar en septiembre del 2011. Como es, por todos, conocido,

(72) Véanse al respecto, T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, "Gobierno local y reorganización del territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?", en T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2011*, IDP, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, p. 11 y ss., así como L. VANDELLI, "Italia en la vorágine de las reformas: de las ciudades metropolitanas al Senado de las autonomías", en T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2013*, IDP, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014.

esta reforma constitucional, y, en general, toda la legislación de crisis, tiene su origen en la obligación asumida, por parte del Estado español, de cumplir el llamado Pacto de estabilidad y crecimiento en el seno de la Unión europea.

Bajo esta premisa, deberemos tener en cuenta, en primer lugar, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF), así como, en un segundo orden de consideraciones, tanto la ya citada LRSAL, como la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (en adelante Ley 15/2014)⁷³. No consideraremos otras medidas que el Gobierno de la Nación ha llevado a cabo en el marco de sus planes de reforma de las Administraciones Públicas, por tratarse de medidas que afectan exclusivamente al sector público estatal⁷⁴, siendo así que, como ya se ha expuesto, las entidades metropolitanas se sitúan en el sector público local, o, en el caso de algunos consorcios, en el autonómico, pero nunca en el estatal.

Lo primero que resulta de este análisis es la constatación de que en ninguna de estas normas hay un tratamiento específico o diferenciado de las Áreas metropolitanas. Esto es, en ningún caso, el Estado español ha considerado que realizar una reforma de la organización territorial que tuviera por objeto a las áreas metropolitanas, fuera una opción política que permitiera cumplir mejor con el principio de estabilidad presupuestaria, o, simplemente, lograr una reducción del gasto público. No se mencionan en ninguna de estas leyes ni el Área metropolitana del art. 43 LBRL, ni las mancomunidades o consorcios metropolitanos. Es cierto que sí hay una nueva regulación de los consorcios en las mismas, pero no por su condición, en su caso, de entidad metropolitana. Es por esta razón por la que hemos sostenido al comienzo que la crisis económica no ha incidido directamente sobre la solución jurídica del

(73) Esta última Ley tiene su origen en la constitución, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

(74) Nos referimos, fundamentalmente, al Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012.

fenómeno metropolitano en España, porque hemos tomado de referencia estas medidas legislativas. No se ha considerado esta realidad como un factor a tener en cuenta en la reforma de la organización territorial del Estado. Se nos podría decir que el legislador estatal ha querido ser cauteloso a la hora de ejercer sus competencias sobre entes sujetos a una fuerte interiorización autonómica, respetando la doctrina del Tribunal Constitucional que ya conocemos, así como las competencias de las Comunidades Autónomas, razón por la que podría haber decidido no incidir sobre estas entidades. Pero lo cierto es que el Estado no ha tenido ningún reparo en afectar de forma sustantiva el régimen jurídico de otros entes sujetos a la misma interiorización, como los consorcios locales o las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, así que este argumento no resulta determinante.

Si lo que se busca es aumentar la eficiencia y eficacia de nuestras organizaciones públicas, una opción lógica y de sentido común hubiera sido llevar a cabo una reforma de la LBRL, aprovechando la LRSAL, que potenciara la constitución de Áreas metropolitanas, igual que se ha querido potenciar la fusión de municipios en el nuevo art. 13 LBRL, o la gestión supramunicipal de determinados servicios bajo la coordinación de la Diputación provincial en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, según el nuevo art. 26.2 LBRL. No obstante, en nuestra opinión, no se ha querido asumir el coste político de forzar la constitución de Áreas metropolitanas, o no se ha querido alterar el *status quo* del poder que ya se tenía en las grandes ciudades, como si el déficit y la deuda pública, que se supone justificaban estas reformas, fueran exclusivos de los pequeños municipios⁷⁵.

Más allá de eso, las Administraciones metropolitanas vigentes no merecen mayor atención en estas leyes, no más atención que la que cualquier otra entidad local, todas ellas sujetas a las mismas exigencias de racionalización y sostenibilidad financiera. Téngase en cuenta que, como ya hemos puesto de manifiesto, estamos hablando, a lo sumo de cuatro entidades (la de Barcelona, la de Vigo, y las dos de Valencia), y

(75) A esta cuestión ya nos referimos en F. TOSCANO GIL, "La reforma local y la intermunicipalidad", en J.M. FERIA TORIBIO (COORD.), *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios*, CENTRA, Sevilla, 2013, p. 40.

que otros casos de organizaciones metropolitanas, como los consorcios o las mancomunidades de esta índole, pueden ser abordados indirectamente, y de forma genérica, sin tener en cuenta su posible especificidad metropolitana, sino como mancomunidades y consorcios, sin más. Que no se atienda directamente a esta realidad, no quiere decir que no se incida indirectamente sobre ella, como también decíamos al principio. Véase que la LOEPSF incluye bajo su ámbito de aplicación, en su art. 2, lo que denomina el subsector Corporaciones Locales, en el que deben considerarse incluidas las Áreas metropolitanas del art. 43 LBRL, pero también mancomunidades y consorcios metropolitanos, estos últimos cuando tengan naturaleza local⁷⁶. Cuando el consorcio sea autonómico se considerará parte del subsector Comunidades Autónomas, en cualquier caso siéndole aplicable también la LOEPSF, por razón de su art. 2. Por tanto, ha de concluirse que, aunque sea de forma indirecta, pues no hay una atención específica, esta primera ley conformadora de la legislación estatal de crisis, la LOEPSF, es aplicable a las organizaciones administrativas metropolitanas existentes en nuestro país, que deberán ajustar su actuación al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tal y como aparecen regulados en esta nueva norma, atendiendo a los procedimientos y obligaciones establecidos en la misma.

En un segundo orden de cosas, también de incidental se puede calificar la forma en que la LRSAL ha afectado a todas estas entidades, salvando el caso de los consorcios metropolitanos sobre los que la Ley ha caído con una intensidad mucho mayor, acción legislativa que ha sido continuada poco después por la Ley 15/2014. Como ya se ha dicho, las Áreas metropolitanas del art. 43 LBRL se dejan tal y como están, ni se tocan. Ello no quiere decir que determinadas disposiciones de la LRSAL no les afecten, pero lo hacen en su calidad de disposiciones comunes a todas las entidades locales, siendo el Área metropolitana una entidad local más.

Lo mismo puede decirse de las mancomunidades de ámbito metropolitano, pese a que la idea política que manejaba el Gobierno de la Nación, en

(76) Véase al respecto el análisis de J.L. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, "El sector público local. Redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos", en J.A. CARRILLO DONAIRE y P. NAVARRO RODRÍGUEZ (COORD.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2014, pp. 590 y ss.

los primeros momentos del procedimiento de elaboración de esta Ley, era reducir el número de mancomunidades. No es eso lo que ha ocurrido finalmente, pudiendo pensarse que incluso se han potenciado, junto con los consorcios, por razón de la nueva redacción del art. 26.2 LBRL en la que ambos aparecen como una posible fórmula de gestión compartida de determinados servicios en municipios con población inferior a 20.000 habitantes. No obstante, bajo nuestro criterio, esta afirmación requiere de una importante matización y de una consideración adicional al hilo del objeto de este trabajo. La primera es que mancomunidades y consorcios aparecen en este precepto como una opción más, no como una solución necesaria, por lo que es posible que la Diputación provincial termine por recurrir a otras fórmulas de gestión, máxime si estas otras presentan serios inconvenientes aplicativos en el contexto de la LRSAL, como es el caso de los consorcios, que luego tendremos ocasión de comentar. La segunda cuestión que debe tenerse en cuenta es que la utilización de mancomunidades y consorcios como modo de gestión compartida de los servicios en municipios con menos de 20.000 habitantes podrá considerarse una excelente fórmula de organización supramunicipal, pero muy difícilmente, dado el tamaño de los municipios implicados, será una fórmula de organización metropolitana.

Decíamos que, sobre los consorcios, incluyendo como tales a los metropolitanos, sí que ha intervenido especialmente la LRSAL, seguida, al poco, por la Ley 15/2014, que ha ido en la misma línea. Partiendo de un prejuicio negativo acerca de la funcionalidad y la eficacia de estas entidades, el legislador estatal ha buscado introducir límites a la constitución de nuevos consorcios, además de al mantenimiento de los ya existentes, promoviendo y facilitando su disolución⁷⁷. Aunque la Ley

(77) Para profundizar en el contenido de esta reforma véase F. TOSCANO GIL, "El consorcio administrativo en la encrucijada", *cit.* También, al respecto, deben citarse los trabajos de A. GALÁN GALÁN, "El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción", *cit.*; M.Á. GONZÁLEZ BUSTOS, "El nuevo reto de los consorcios", en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.); A.B. CASARES MARCOS (COORD.), *La reforma del régimen local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014; A. KONINCKX FRASQUET, "De nuevo sobre los consorcios", en M.J. DOMINGO ZABALLOS (COORD.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014; E. NIETO GARRIDO, "La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y los consorcios administrativos", en J.A. CARRILLO DONAIRE y P. NAVARRO RODRÍGUEZ (COORD.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2014.

ha flexibilizado algunas de estas limitaciones para los consorcios que presten servicios que podrían considerarse metropolitanos, esta flexibilización lo es solo en los tiempos de aplicación, no constituyendo una verdadera excepción, pues, en su mayoría, terminarán por aplicársele. Por ello, no resulta improbable que el número de consorcios, incluyendo los metropolitanos, experimente en los próximos años una disminución. También es muy posible, según pensamos, que se deje de recurrir al mismo como fórmula de solución del fenómeno metropolitano, dada la mayor rigidez que estas leyes han introducido en su régimen jurídico, acabando con la flexibilidad que ha hecho del consorcio una herramienta jurídica útil y recurrente.

La segunda parte de nuestro análisis tiene por objeto examinar, si quiera sea someramente, si durante el periodo de crisis económica se han constituido o no nuevas entidades metropolitanas en nuestro país. Se trata de un enfoque metodológico bien distinto al que hemos hecho en las páginas anteriores, pero igualmente legítimo para dilucidar en qué medida ha incidido la crisis económica sobre la solución jurídica del fenómeno metropolitano en España. No obstante, somos conscientes de nuestras limitaciones, ya que estamos ante una perspectiva más propia de la sociología, la economía o la geografía, por lo que no pretendemos hacer más que una ligera aproximación, a la que, por otra parte, no queríamos renunciar, por cuanto nos parecía importante.

En lo que hace a las mancomunidades y consorcios metropolitanos, se trata de una pregunta difícil de responder, dada su proliferación en nuestro país, y las dificultades que presenta el manejo de las bases de datos de los registros oficiales. Para poder responder con precisión a esta cuestión, sería necesario llevar a cabo un estudio empírico que sobrepasa el enfoque de nuestro análisis jurídico. Aunque no podemos entrar aquí en la precisión de este análisis cuantitativo, sí podemos decir que, hasta donde tenemos noticia, la crisis económica ha supuesto, en estricta aplicación de la sostenibilidad financiera exigida por la LOEPSF, la disolución de bastantes consorcios y mancomunidades, muchos de ellos de ámbito supramunicipal y metropolitano. Aunque, como decimos, a falta de un estudio preciso sobre esta cuestión, que, hasta donde sabemos, no se ha hecho, es-

ta afirmación no es más que una impresión sustentada en la lectura de la prensa diaria.

Más fácil es responder a esta pregunta si el enfoque se pone en los entes metropolitanos en sentido estricto, las Áreas metropolitanas del art. 43 LBRL, puesto que su número es muchísimo más reducido y es fácil de controlar. A este respecto, puede decirse que el número de Áreas metropolitanas en España es en la actualidad exactamente el mismo que antes de que empezara la crisis, cuatro, si bien dicha afirmación debe matizarse.

No se ha producido alteración alguna en el número de las entidades metropolitanas valencianas siguen siendo las dos que ya eran en el año 2001. Por el contrario, en el año 2010, en plena crisis económica, se disuelven las dos entidades metropolitanas sectoriales del área de Barcelona, así como la mancomunidad metropolitana del mismo área, y el consorcio metropolitano que agrupaba a todas estas entidades⁷⁸, pero como una operación que tenía por fin sustituirlas por un nuevo ente, más potente, la vigente Área metropolitana de Barcelona. Por tanto, en 2010, pasamos en el área de Barcelona de dos entidades metropolitanas en sentido estricto a una sola entidad, pero sin que nada se pierda, pese al número menor de entes, sino al contrario. También en plena crisis económica, en el año 2012, se constituye el Área metropolitana de Vigo, aunque, como ya se ha dicho, no haya entrado aún en funcionamiento por razones políticas.

Por tanto, como puede verse, la crisis económica no ha supuesto la disolución de Área metropolitana alguna, puesto que las que se han disuelto lo han hecho para integrarse en una nueva. Tampoco puede decirse que, durante la crisis, se hayan constituido nuevas Áreas metropolitanas, salvando el caso de la de Vigo, que resulta poco representativo en la medida en que, tras su constitución aún no ha echado a andar. Y, finalmente, la creación del Área metropolitana de Barcelona en el año 2010, aunque debe valorarse por lo que supone de oportunidad apro-

(78) Si bien, la constitución de dicho consorcio en el año 2009, siempre se entendió como provisoria, como un paso previo a la constitución del Área metropolitana de Barcelona. Véase, al respecto, J. PERDIGÓ I SOLÀ, "La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual", *cit.*, p. 133.

vechada en un contexto de crisis económica, no puede considerarse realmente como creación de una nueva Área metropolitana, sino como reorganización de las ya existentes⁷⁹.

5. Conclusiones

El balance final sobre la regulación de las Áreas metropolitanas en el derecho español puede considerarse bastante negativo, si se atiende exclusivamente al desarrollo de la fórmula prevista en el art. 43 de la LBRL en 1985, el Área metropolitana como entidad local que se crea por ley de la Comunidad Autónoma. Como ya se ha dicho, tras treinta años de vigencia de dicho precepto legal, en la actualidad solo se encuentran en vigor cuatro entidades metropolitanas que respondan realmente a dicha fórmula organizativa. Además, de estas cuatro entidades, dos de ellas, las del Área metropolitana de Valencia, tienen muy poca potencialidad, dada su naturaleza sectorial e institucional, y otra, la del Área metropolitana de Vigo, sufre un bloqueo político que le impide empezar a funcionar. Desde esta óptica, el panorama no puede ser más desolador, en un país con un número nada desdeñable de Áreas metropolitanas: solo el Área metropolitana de Barcelona cuenta con una auténtica entidad metropolitana, con capacidad de transformar el territorio.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que, aunque no sean entidades metropolitanas al uso, de carácter integral, en bastantes Áreas metropolitanas españolas se han constituido mancomunidades y consorcios, con el fin de abordar la gestión de los residuos y del agua, o la prestación del servicio de transportes interurbano, se convendrá que el panorama no es tan malo. Es cierto que estas entidades tienen carácter sectorial, con lo que no abarcan todo el ámbito de funciones que podría ejercerse desde lo metropolitano, y, desde luego, carecen de una visión integral e integradora de los problemas a esta escala. Pero también es verdad que se

(79) Aunque ésta sería ya una aproximación desde otra perspectiva, la presupuestaria, no podemos dejar de apuntar aquí un dato del que tuvimos noticia a través de la prensa mientras elaborábamos este trabajo. Según pudimos leer, el Área metropolitana de Barcelona aprobó para el 2015 un presupuesto de 755,5 millones de euros, lo que supone un incremento del 5,12% respecto del ejercicio anterior, que fue de 606,5 millones de euros. Está claro, creemos, que desde su constitución en el año 2010, el Área metropolitana de Barcelona está siendo valorada políticamente como una oportunidad para el territorio.

basan en la voluntariedad, se constituyen contando en todo caso con el acuerdo de los municipios implicados, lo que no ocurre en el caso de las Áreas metropolitanas del art. 43 LBRL, que pueden imponerse por ley autonómica. Las ventajas que se derivan de la voluntariedad de estas figuras no deben despreciarse, sabido es que la imposición de una solución por la fuerza no funciona. Ahí tenemos el caso del Área metropolitana de Vigo, paralizada políticamente por haber sido constituida contra la voluntad de los principales partidos de la oposición.

Tampoco pueden despreciarse fórmulas como la planificación metropolitana, pese a que se lleve a cabo, en la mayoría de los casos, al margen de una Administración metropolitana propiamente dicha. Pero los planes estratégicos presentan innegables ventajas desde el punto de vista del desarrollo económico, por la virtualidad que tienen para incorporar a actores privados, y atraer inversiones sobre el territorio. Y los planes de ordenación del territorio son un buen instrumento con el que disciplinar la actuación de las Administraciones Públicas en el área metropolitana, aquí sí desde una perspectiva integral e integradora de las distintas políticas públicas, que permita alcanzar una satisfacción más plena de los intereses generales.

Se nos dirá que este esquema de soluciones jurídicas del fenómeno metropolitano resulta desigual, presenta técnicas de muy diversa naturaleza, que conviven de manera diferenciada en cada área metropolitana, en cada Comunidad Autónoma, sin que haya una respuesta institucional uniforme en el conjunto del territorio español. Pero esto, según pensamos, no es necesariamente malo, peor es andar con el pie forzado y empeñarse en imponer soluciones sin consenso político. En nuestra opinión, aunque sería deseable una mayor presencia en el territorio de entidades metropolitanas fuertes, la situación actual se ajusta al principio de diferenciación que caracteriza al ordenamiento jurídico local en España⁸⁰, y que casa bien con la propia estructura, diferenciada, no uniforme, de nuestras áreas metropolitanas⁸¹.

(80) En este mismo sentido, puede verse T. FONT I LLOVER, "La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del Gobierno Local", *cit.*, p. 31-33.

(81) Véase al respecto, F. TOSCANO GIL, "Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial", *cit.*, pp. 74 y 75.