

LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES METROPOLITANAS EN EL DERECHO ESPAÑOL (*)

Por M.^a CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN. LAS COMPETENCIAS DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS, CLAVE DE SU CONSTITUCIÓN.
- II. LOS INTERESES METROPOLITANOS COMO CRITERIO DE DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS.
 1. *Los cometidos básicos de las Entidades de gobierno de los espacios metropolitanos: gestión supramunicipal y coordinación.*
 2. *Las materias con «vocación» metropolitana.*
 - 2.1. Urbanismo.
 - 2.2. Servicios municipales.
 3. *Conclusión: la posibilidad de aislar ámbitos competenciales concretos; la imposibilidad de determinación de las funciones metropolitanas sobre cada uno de ellos.*
- III. LA FALTA DE RECONOCIMIENTO DE UN CONTENIDO COMPETENCIAL MÍNIMO EN FAVOR DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN EL DERECHO VIGENTE.
- IV. ALGUNAS CAUSAS QUE EXPLICARÍAN EL POR QUÉ DE LA DIFICULTAD EN LA CONSECUCCIÓN DE ESE MÍNIMO COMPETENCIAL.
- V. RECAPITULACIÓN

(*) Comunicación presentada al encuentro de Derecho Administrativo España-Italia sobre los temas «Las ciudades metropolitanas» y «Los bienes culturales» celebrado en Bolonia-Florenia.

I. INTRODUCCIÓN. LAS COMPETENCIAS DE LAS AREAS METROPOLITANAS, CLAVE DE SU CONSTITUCIÓN

Este estudio tiene por objeto la determinación de aquel conjunto de competencias llamado a constituir el sustrato de la acción de las Entidades metropolitanas, así como el examen de su actual regulación jurídica. La pregunta que concretamente debe formularse es la de si puede hablarse de la existencia de un conjunto de competencias «genuinamente metropolitanas»: de un «contenido competencial mínimo», «esencial», predicable de todas las Entidades de este carácter, o si, por el contrario, estamos ante una Administración abocada, ya sea desde su misma naturaleza de Entidad con una innata vocación de singularidad, ya desde el ordenamiento jurídico que la rige, a un principio de diversidad competencial de imposible reconducción a la unidad.

La importancia de esta cuestión no queda, además, circunscrita a lo que de relevante tienen en sí mismas las competencias en cuanto fundamento y razón de ser de cualquier Administración pública; se extiende a otras cuestiones de indudable trascendencia. La organización del ente, su procedimiento de constitución o el régimen económico y financiero que vaya a regirlo constituyen aspectos directamente condicionados por aquellos cometidos objeto de su actuación (1).

En efecto, son las competencias que al Area metropolitana se confieran las que van a determinar su estructura administrativa. Qué duda cabe que si se camina hacia una Administración de base territorial ha de defenderse la naturaleza democrática de sus órganos de gobierno y administración; una exigencia al margen de aquellas otras Areas metropolitanas inspiradas en los parámetros propios de los entes de carácter institucional.

Las competencias van a condicionar también, y de otra parte, el procedimiento de constitución de las Areas metropolitanas. Las exigencias mínimas establecidas en este punto por la Ley Básica de Régimen Local de 2 de abril de 1985 (LBRL) habrán de inter-

(1) Un análisis detallado de la organización de las Areas metropolitanas y de su procedimiento de constitución puede encontrarse en mi estudio *Las Areas metropolitanas*, Ed. Civitas-Instituto García Oviedo, 1993.

pretarse, a pesar de su aparente uniformidad, con un sentido y alcance diferente en función de cuales vayan a ser las competencias del ente que se crea. Así, pudiera pensarse que en aquellos supuestos en los que se prevea un trasvase en favor del Area metropolitana de algunas de las facultades que integran el núcleo básico de la autonomía local ha de otorgarse carácter vinculante al informe municipal emitido en ese procedimiento (2); naturaleza de la que obviamente carecería en aquellos otros casos en los que los servicios municipales mínimos no se vean afectados.

El régimen económico y financiero del Area metropolitana será, igualmente, el resultado de sus competencias; del número de materias en las que haya de intervenir, así como de las funciones concretas que sobre cada una de ellas tengan atribuidas. Y no sólo porque a mayor número de competencias mayor coste de funcionamiento del ente y mayor necesidad, en consecuencia, de recursos financieros; sino, sobre todo, porque un eventual diseño de estas Entidades sobre los parámetros característicos de las Administraciones de base territorial les abriría la puerta al conjunto de potestades propias de los Entes de esta naturaleza (3).

Por último, puede afirmarse que el resultado final del modelo de organización territorial consagrado en la Constitución de 1978 va a depender decididamente de la forma en la que las Areas metropolitanas queden definitivamente configuradas, lo que, por encima de cualquier otro factor, ha de ser el resultado de las competencias que se les atribuyan. Resulta por ello lógico que sea precisamente este de las competencias el aspecto sobre el que está llamado a girar todo el debate político y jurídico que inevitablemente pone en marcha cualquier proceso de redistribución territorial del poder.

(2) En contra de tal criterio se ha manifestado recientemente R. MARTÍN MATEO para quien ese informe será «naturalmente no vinculante» (*El gobierno metropolitano en España*, Ponencia presentada al Encuentro italo-español de Profesores de Derecho Administrativo, Bolonia, 14-15 de octubre de 1993, pág. 29).

(3) Para un examen del régimen económico de estas Entidades me remito al estudio realizado a petición de la Junta de Andalucía por F. ROMERO HERNÁNDEZ sobre el Area metropolitana de Málaga.

II. LOS INTERESES METROPOLITANOS COMO CRITERIO DE DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS. LA POSIBILIDAD DE AISLAR UN CONTENIDO COMPETENCIAL MÍNIMO EN FAVOR DE LAS AREAS METROPOLITANAS

No cabe duda de que es la naturaleza y el carácter de las necesidades públicas a las que haya de darse, en cada caso, satisfacción, la clave para la distribución y atribución del poder entre las diferentes Administraciones públicas. Serán, en relación con las Areas metropolitanas, las propias peculiaridades de unos espacios de características bien definidas y los intereses generales de quienes los habitan los parámetros desde los que ha de procederse a la fijación de las competencias propias del ente que los administre; de ahí la conveniencia de comenzar este análisis con un examen de aquellas notas que definen, no ya el Area metropolitana en cuanto Entidad pública dotada por nuestra legislación de ciertos caracteres, sino a la realidad que constituye su sustrato: el que pudiera denominarse, a fin de no confundirlo con ésta, el espacio metropolitano.

Aunque no existe, ciertamente, un total acuerdo doctrinal acerca de los criterios que hayan de servir de base a su definición —en su conceptualización se manejan elementos tales como el grado de densidad demográfica, el índice de crecimiento de los Municipios asentados en la zona o el carácter no agrícola de sus funciones básicas—, no puede afirmarse, sin embargo, que nos encontremos ante una noción de perfiles oscuros, ante un concepto resbaladizo. La de Area metropolitana constituye una expresión sobre cuyo alcance, en esta dimensión puramente fáctica, no parecen existir muchas dudas, dada la común aceptación de su significado. Areas metropolitanas son las grandes aglomeraciones urbanas en un ámbito territorial que por lo general abarca a varios términos municipales, cuyos límites en apariencia parecen haber desaparecido y entre los que existe una fuerte vinculación económica y social, un constante flujo de movimiento entre los lugares de residencia, trabajo y ocio. En estos términos define, además, el artículo 43.2 de la LBRL a ese sustrato que ha de servir de base a la creación de la Entidad metropolitana: «grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria

la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras» (4).

Son, precisamente, las singularidades de estos espacios las que generan una serie de problemas peculiares de difícil resolución por parte de las Administraciones con presencia en el territorio, fundamentalmente la municipal, van a manifestar la necesidad de una nueva Entidad encargada de su satisfacción; sus competencias, en consecuencia, serán las destinadas a ese fin; aquellas que conecten de manera directa con los intereses propios de su población. Aunque bien es cierto que cada área de esta naturaleza presenta su propio carácter y es portadora de problemas y necesidades concretas, no transferibles a otras zonas similares; todas ellas cuentan, sin embargo, con un sustrato común desde el que se hace posible esa delimitación competencial que nos proponemos.

A la consecución de este objetivo puede conducirnos el análisis, de una parte, de aquellas funciones que, porque así lo impone la propia realidad de su base física, estas Entidades están llamadas a desarrollar y, de otra, la delimitación de los ámbitos materiales sobre los que habría de proyectarse una acción de tal género.

1. *Los cometidos básicos de las Entidades de gobierno de los espacios metropolitanos: gestión supramunicipal y coordinación*

¿Cuáles son, en primer término, los cometidos básicos de un Area metropolitana; ese conjunto de funciones que la dotan de fundamento y razón de ser?

Las propias características de las unidades territoriales que estudiamos —continuidad urbana, alta concentración demográfica,

(4) Un análisis detallado del concepto de Area metropolitana tanto en su vertiente física como en su dimensión jurídica puede encontrarse en mi estudio sobre las Areas metropolitanas al que antes hacía referencia (en especial, págs. 55 y ss). Más recientemente, R. MARTÍN MATEO ha vuelto a reflexionar sobre aquellos elementos que conceptúan a un Area metropolitana para concluir que, a pesar de las discrepancias que se producen en este sentido, «no suele ser difícil intuir su presencia, lo que atestiguan los propios comportamientos cotidianos de sus habitantes, para cuya valoración no se precisa de mayores sofisticaciones» (*El gobierno metropolitano en España...*, ob. cit. págs. 1 y 2).

elevado índice de movilidad en la zona...—, muestran con evidencia la necesidad de una actuación pública en un doble plano o ámbito: de una parte, en el de la gestión o prestación supramunicipal de determinados servicios que por razones de índole diversa —económica, de eficacia...— adquieren en ese espacio que trasciende al de los concretos Municipios una más adecuada unidad de prestación; de otra, en el de la coordinación de una serie de competencias que la concurrencia de varias Administraciones en un mismo territorio hace no sólo aconsejable, sino absolutamente necesaria en aras del cumplimiento del propio postulado constitucional de eficacia.

Han sido estas, además, las dos funciones que tradicionalmente han dotado de contenido la actuación de los entes de gobierno metropolitano. De hecho, la preponderancia de uno u otro cometido ha dado origen a dos sistemas de gobierno metropolitano de corte diferente: los que operan una transferencia de las competencias municipales en favor de la nueva Entidad y los que se limitan al ejercicio de potestades simplemente coordinadoras de unas competencias cuya titularidad, por lo común municipal, no se ve alterada a resultas de su aparición; entre ambas opciones, toda una gama de posibilidades en atención a la forma en que se combinen esas dos funcionalidades.

Son, en realidad, estos modelos de Administración metropolitana que pudiéramos denominar mixtos los que cuentan en nuestros días con un mayor índice de implantación en cuanto que su capacidad de respuesta a las necesidades sociales es, evidentemente, mucho más elevada que la de aquellos otros que circunscriben su actuación a uno solo de esos cometidos. La regulación jurídica en España, originariamente vinculada a una Entidad metropolitana exclusivamente adscrita a las necesidades de coordinación de los planeamientos urbanísticos en los espacios que le servían de base, se inscribe hoy claramente en esta línea. El artículo 43.2 de la LBRL aunque, en apariencia pudiera, ciertamente, parecer que está pensando en una Administración de índole esencialmente coordinadora, acoge, sin embargo, con claridad ese doble objetivo como tarea propia de la Administración que diseña. De una parte, define al Área metropolitana sobre la base de la «necesaria planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras»;

de otra, encomienda a la legislación autonómica la fijación de «los servicios y obras de prestación metropolitana, así como el procedimiento para su ejecución» (5). La legislación autonómica dictada hasta la fecha confirma, por lo demás, esta opción (6)

2. *Las materias con «vocación» metropolitana*

Una simple ojeada, de nuevo, a los espacios metropolitanos permite aislar con relativa facilidad ese conjunto de materias de «vocación metropolitana». Aunque es evidente, como decíamos, que cada espacio metropolitano puede presentar problemas y necesidades propias, ello no impide constatar la existencia de unos intereses comunes determinantes de un conjunto de competencias que, hoy y ahora, parecen presentarse como «ineludiblemente metropolitanas», en el sentido de que la participación de una instancia supramunicipal de gobierno en su gestión resulta inexcusable al amparo, no sólo de exigencias de índole económica o social sino, incluso, jurídicas. Los propios principios constitucionales que rigen el funcionamiento de las Administraciones públicas sirven de base a estos últimos.

(5) Un examen de las distintas vías que hacen posible la asunción de competencias, de una u otra naturaleza, por las Áreas metropolitanas, así como de los problemas que, en su caso, plantean, puede encontrarse en mi estudio sobre las Áreas metropolitanas (ob. cit., en particular, págs. 148 y ss.).

(6) En efecto, el artículo 3 de la Ley del Parlamento Valenciano de 31 de diciembre de 1986 por el que se crea el Área metropolitana de la Huerta declara, como finalidades generales de esta Entidad, «la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las materias de su competencia». Por su parte, la ley catalana, 7/1987, de 4 de abril, por la que se crea la Entidad metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos declara en su artículo 17 de la competencia de esta Entidad: «a) coordinar los servicios municipales pertinentes» y «b) prever las necesidades y, una vez concedido el aprovechamiento y sin perjuicio de las funciones propias de la Administración hidráulica y sanitaria, realizar las obras y establecer y prestar los servicios en relación con la captación, tratamiento y distribución de agua potable, y con el tratamiento y evacuación de aguas residuales». Competencias parecidas le atribuye en materia de residuos: «programar y realizar las obras y establecer y prestar los servicios en relación con el tratamiento, aprovechamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos y con el transporte, tratamiento y eliminación de residuos sólidos industriales, en los términos establecidos por la correspondiente legislación sectorial». A la Entidad Metropolitana del Transporte se atribuye de otro lado, artículo 15.a) de su Ley reguladora, la prestación del «servicio de transporte público de viajeros».

¿Cuáles son esos ámbitos en los que habría de desarrollarse la acción metropolitana?; ¿qué funciones han de corresponder a las Areas metropolitanas sobre cada uno de ellos?

Con independencia de otras posibles competencias que, en su caso, pudieran asumir, los sectores llamados, en primer término, a convertirse en objeto de la actividad de estas instancias son los siguientes:

2.1. *Urbanismo*

La propia tradición normativa en nuestro país y en otros de nuestro entorno demuestra que ha sido esta materia el objeto principal de las preocupaciones del Derecho a la hora de abordar la regulación de los espacios metropolitanos; lo que, a su vez, evidencia que fueron problemas de esta índole los primeros en manifestar la necesidad de una respuesta jurídica superadora del espacio municipal como base principal de la ordenación urbanística. En efecto, el desarrollo industrial y urbano en aquellas áreas en las que primero se hace sentir —Madrid, Bilbao...— evidenciará pronto una absoluta desconexión entre los incipientes planeamientos urbanísticos de los Municipios afectados y la paralela exigencia de nuevas fórmulas más acordes con la naturaleza de esos espacios. Este y no otro es el sentido de la regulación del régimen urbanístico de las grandes ciudades —Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia— establecido por un conjunto de normas que en la década de los cuarenta y principios de los cincuenta van a ofrecer la primera respuesta jurídica al hecho metropolitano en nuestro país (7).

(7) Con los antecedentes ofrecidos por el Proyecto de Ley de Bases de 1919 para regular la vida de las grandes ciudades, por el denominado proyecto Chaparrieta de 1923 y por el prácticamente inestrado régimen especial de carta previsto en el Estatuto de Calvo Sotelo para aquellos Municipios con características diferenciadas, la primera regulación del fenómeno metropolitano en nuestro país es aquella que va a producirse a partir de mediados de la década de los cuarenta al hilo de una regulación del régimen urbanístico de las grandes ciudades. Ese ordenamiento viene integrado por las siguientes normas: la Ley de 25 de noviembre de 1944 por la que se aprueban las bases para la ordenación urbana de Madrid y sus alrededores; la norma de igual rango de 17 de julio de 1945 que opera idéntica función en relación, ahora, con la ciudad de Bilbao y su zona de influencia o la también Ley, en este caso de 18 de di-

Necesidades de esta índole —aunque ya la gestión supramunicipal haya hecho acto de presencia jurídica— serán, igualmente, las que, años más tarde, van a servir de sustrato al modelo de organización metropolitana —el nacido en aplicación de la Ley de 7 de noviembre de 1957 (8)— que se mantiene hasta la fecha de promulgación de la Constitución, sobre cuya base va a ponerse en marcha un proceso de reforma legislativa, justificado, entre otras, por razones de orden urbanístico. Es más, Comunidades autónomas, como la de Andalucía, que todavía no han procedido a la constitución de Entidades metropolitanas en su territorio se han visto forzadas a dictar normas para la coordinación del planeamiento en algunas de sus grandes zonas urbanas; es lo que ha ocurrido, por ejemplo, para la ciudad de Sevilla y los Municipios situados en su área de influencia directa (9).

En suma, en un diseño urbanístico, como el nuestro, en donde el planeamiento municipal se convierte en pilar básico de la ordenación, la coordinación entre tales planeamientos cuando los Municipios se encuentran unidos se presenta como una exigencia absolutamente ineludible, lo que permite otorgar a dicha función el carácter de competencia genuinamente supramunicipal, parte

ciembre de 1946, de ordenación urbana de Valencia y su Comarca. La ciudad de Barcelona se sumará años más tarde, por Ley de 3 de diciembre de 1953, a ese establecimiento de un régimen especial. (Un examen del significado y alcance de esas normas puede encontrarse en J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, *Estudios de Urbanismo*, Ed. Abella, 1992, págs. 154 y ss.; y M. C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las Areas metropolitanas ...* ob. cit. págs. 35 y ss.).

(8) Constituía esta una Ley por la que se autorizaba al Gobierno la aprobación de regímenes especiales para los Municipios de Madrid y Barcelona, potestad de la que éste hizo uso mediante sendos Textos articulados aprobados por Decretos de 23 de mayo de 1960 y 11 de julio de 1963, respectivamente. Las características del nuevo régimen pueden encontrarse en las obras citadas en la nota anterior; si bien puede destacarse aquí la que constituía su nota más característica: la superación de la perspectiva estrictamente urbanística en beneficio de la gestión o prestación de otros servicios de interés común. Una gestión supramunicipal prácticamente inédita, sin embargo, en su aplicación.

(9) Cabe destacar en este sentido la *Propuesta para la Coordinación de las Políticas Urbanísticas Municipales* de mayo de 1984 y el *Avance de las Directrices para la Coordinación Urbanística* de 1989, comentadas por F. LÓPEZ MENUENDO, a cuyo análisis me remito (*El Area metropolitana de Sevilla. Un apunte sobre su formación y tratamiento jurídico*. Comunicación presentada al encuentro italo-español de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Bolonia los días 14 y 15 de octubre de 1993).

integrante, por tanto, de ese núcleo competencial mínimo y básico del Área metropolitana.

Los cauces para el ejercicio de esta competencia son, en principio, múltiples. La Ley que constituya el Área metropolitana puede crear una figura concreta de planeamiento con tal fin, servirse de planes ya conocidos —Planes Directores Territoriales de Coordinación u otros tipos análogos regulados en las leyes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas (10)— e, incluso, de otros instrumentos carentes de la condición de plan: instrucciones, directrices u otras figuras análogas; todas esas opciones han de entenderse amparadas por el ordenamiento jurídico vigente.

Que potestades concretas hayan de corresponder a las Áreas metropolitanas sobre esos planes a fin de dar cumplimiento a esa exigencia de coordinación, es algo que admite, igualmente, diferentes concreciones. Las necesidades de los espacios metropolitanos y la propia lógica de nuestro sistema urbanístico parecen abogar, no obstante, por un modelo de distribución de competencias que confiera a las Áreas metropolitanas las funciones de elaboración y aprobación provisional de unos planes (11) en los que quedaría fijada la estructura fundamental del territorio, base para el planeamiento de los correspondientes Municipios.

Esta competencia de coordinación urbanística puede, en su caso, verse ampliada con otras pertenecientes a este mismo ámbito material —de gestión o disciplina— a las que no debe, sin embargo, conferírsele ese carácter de esencial en el sentido de ineludible que reviste la obligada puesta en relación de los diferentes planes de los Municipios afectados. Determinar las funciones de este carácter que, en su caso, pudieran asumir las Áreas metropo-

(10) Destacan en este sentido, y por lo que hace a Comunidades autónomas que cuentan con Áreas metropolitanas en su territorio, los Planes Territoriales Parciales de la Comunidad autónoma de Cataluña y los Planes de Acción territorial previstos en la Comunidad valenciana. A su regulación respectivamente establecida en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política territorial de Cataluña y 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del territorio en la Comunidad de Valencia me remito en este punto.

(11) Un análisis más detallado de las competencias metropolitanas sobre el planeamiento urbanístico puede encontrarse en *Las Áreas metropolitanas, ya citada* (págs. 178 y ss.).

litanas resulta una labor complicada al margen de la realidad de cada espacio; sólo desde ella podrán precisarse aquellos ámbitos en los que puedan ejercer sus funciones así como la naturaleza de estas. En este caso, como en tantos otros, no existe una solución ideal; la mejor será siempre aquella que con mayor eficacia responda a las necesidades del territorio al que se ha de administrar (12).

2.2. Servicios municipales

Ha sido este de los servicios municipales el otro gran núcleo del que tradicionalmente se han nutrido las competencias de los entes metropolitanos. Se trata aquí de un conjunto de servicios respecto de los que su prestación por los Municipios, instancia llamada en primer término a satisfacerlos, parece, desde diversas consideraciones, no manifestarse como la más adecuada, mostrando, por el contrario, el territorio supramunicipal una mayor idoneidad. En unos casos, en atención a factores de índole fundamentalmente económica —un aumento en el número de usuarios abarata su coste—; en otros, movido exclusivamente por la consecución de un mejor servicio al ciudadano en términos de estricta eficacia —supuesto significativo de los transportes en el área—; en todo caso, por un conjunto de razones de naturaleza fundamentalmente extra-jurídica, pero que, trasladadas al campo del Derecho, viene, desde los propios postulados constitucionales de eficacia y coordinación en el funcionamiento de la Administración pública, a convertir ciertos servicios municipales en competencia metropolitana.

Todo servicio municipal, en suma, que alcance un mejor nivel de prestación desde la instancia metropolitana puede decirse que

(12) No se aprecia aquí, en efecto, unanimidad en la doctrina sobre la conveniencia o no de competencias metropolitanas en estas materias. Si autores como F. LLISSET BORRELL (*Las competencias urbanísticas metropolitanas. Con especial referencia a la Comarca de Barcelona*, REVL, núm. 201, 1979, págs. 44 y ss.) y F. ROMERO HERNÁNDEZ (*Proyecto de Ley sobre el Área metropolitana de Málaga* elaborado por encargo de la Junta de Andalucía) abogan por una atribución a las Áreas metropolitanas de competencias en estos ámbitos; otros autores van a mostrar, por el contrario, mayores reticencias al respecto. Es el caso de R. MARTÍN MATEO y J. ALLENDE LANDA (*El Área metropolitana de Alicante: un reto de futuro*, Ed. Universidad de Alicante-Ayuntamiento de Alicante, 1986, pág.167).

está naturalmente llamado a transformarse, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, en cometido propio de una instancia de esa naturaleza. Cuándo un servicio se halle en esta situación es algo que habrá de determinarse caso por caso en atención a una serie de consideraciones que por lo general caen fuera de la órbita del Derecho; ello no obstante, la fijación de esas competencias municipales respecto de las que hoy se manifiesta con claridad la oportunidad de su traslación, si es que no lo están ya, al ámbito supramunicipal, no resulta particularmente difícil. La propia realidad las determina con precisión.

Serían, desde esta perspectiva, servicios de naturaleza supramunicipal los que siguen:

A. Servicio de aguas

Constituye, quizá, el servicio domiciliario de agua potable y en general todas aquellas funciones relacionadas con el ciclo hidráulico: abastecimiento, saneamiento y eliminación de aguas residuales, unas de esas competencias municipales cuya vocación metropolitana se manifiesta con mayor nitidez. La no infrecuente escasez de este recurso; su habitual lejanía, la complejidad de su prestación y, en no pocas ocasiones, su alto coste económico son razones que avalan la búsqueda de unidades de explotación que no conocen de términos municipales. Unas razones aquí reforzadas por las propias singularidades de unos espacios que hacen de la interconexión entre los Municipios asentados en la zona su principal nota caracterizadora.

Que las competencias municipales sobre el agua están, por tanto, llamadas a engrosar el círculo de funciones propias de las Áreas metropolitanas es algo de lo que no cabe duda (13); en que medida es ya, sin embargo, más discutible; en abstracto, pueden existir diferentes alternativas, desde la transferencia íntegra del servicio a la Entidad metropolitana hasta la asunción por esta de com-

(13) En tal sentido, y entre muchos otros, M. BASSOLS COMA (*Abastecimiento de aguas y planeamiento metropolitano: el estatuto orgánico del Canal de Isabel II*, RAP núm. 76, 1975) y R. MARTÍN MATEO y J. ALLENDE LANDA (*El Área metropolitana de Alicante...*, ob cit.).

petencias básicamente coordinadoras de una gestión en manos municipales. Las propias características de este servicio abogan no obstante, para muchos, por la primera de las soluciones, a la que avalaría, además, la importante tradición existente en nuestro Derecho de fórmulas asociativas para la prestación de este servicio. La Ley 7/1987 de creación de la Entidad metropolitana de servicios hidráulicos para el área de Barcelona, viene sin embargo a demostrar, con su opción de mantenimiento del servicio en la esfera municipal bajo la coordinación de esa Entidad, la imposibilidad de soluciones unitarias en un ámbito en el que lo único importante es la consecución de un mejor servicio (14).

B. Recogida y tratamiento de residuos.

El aumento de la población, su concentración en el espacio, el desarrollo del consumo, las transformaciones industriales son, entre otros, factores que hacen de la adecuada actuación pública en materia de residuos uno de los grandes retos de nuestro tiempo. Un hecho al que, sin duda, no es ajeno tampoco la actual preocupación ecológica o medioambiental de la sociedad en que vivimos. Constituye este un servicio que, como el del agua, demanda del establecimiento de unidades de gestión en cuya fijación las condiciones técnicas de la actividad y el coste económico de su prestación ha de primar sobre las distintas circunscripciones municipales presentes en el espacio. Las funciones de posible asunción metropolitana en estos ámbitos pueden variar de unos a otros supuestos (15); si bien dentro de esa flexibilidad en la que se mueve nues-

(14) J. M. EIZAGUIRRE BASTERRECHEA ha resumido cuáles son los aspectos que deben tomarse en consideración en orden a la elección de un concreto sistema de gestión de las aguas en una comunidad. Así: abastecimiento y saneamiento independientes o integrados; gestión diferenciada en red primaria y secundaria o gestión conjunta; solución individual o asociada, formas de gestión directa o indirecta; participación o no de empresa privada. No existe de forma general —según el autor— una mejor solución para todos los casos. Hay que estudiar cada situación y elegir la más idónea entre las posibles, teniendo en cuenta que debe tratarse de entes de gestión autosuficientes, eficaces, con una dimensión adecuada... (*Los servicios de abastecimiento, tratamiento y evacuación de aguas*. El espacio metropolitano, TAL núm. 30, 1989 pág. 332).

(15) Las distintas experiencias conocidas en nuestro país, así como en el Derecho comparado para la prestación de este servicio han sido sistematizadas

tro ordenamiento parece claro que existe, al menos, un tramo del servicio cuya vocación metropolitana no resiste la más mínima objeción: el que se refiere al establecimiento y gestión del conjunto de la infraestructura relativa a las acciones de tratamiento y eliminación de residuos; la competencia efectiva en orden a su recogida no presenta ya, en cambio, tanta claridad en este sentido, pudiendo continuar eficazmente en manos municipales. Su creciente complejidad técnica quizá demande pronto, sin embargo, soluciones de otra índole.

C. Transportes públicos.

Que el transporte constituye una de las más importantes preocupaciones en las grandes aglomeraciones urbanas es algo evidente; de ahí que la participación metropolitana en este sector admita, igualmente, poca discusión. La confrontación entre puntos de vista diferentes se manifestará aquí, como en general ocurre en todas las materias que venimos analizando, en el momento de determinar el grado concreto de participación que al Ente metropolitano haya de atribuirse en este ámbito. No se conocen en este terreno soluciones únicas; la mejor será siempre aquella que dé satisfacción a los innumerables problemas que el transporte tiene hoy planteado en la generalidad de las grandes zonas urbanas. Desde la asunción por la Entidad metropolitana de las actuales competencias básicamente municipales, hasta el ejercicio por ésta de facultades simplemente coordinadoras, existe toda una gama de soluciones diversas que hacen muy difícil su reconducción a un modelo unitario. No obstante esta diversidad, la experiencia muestra en nuestros días una clara decantación en favor de una reducción de la instancia supramunicipal al ejercicio de funciones coordinadoras de las competencias municipales —de esta índole son las que se atribuyen a la barcelonesa Entidad metropolitana del Transporte—; una experiencia que, igualmente, muestra, sin embargo, que el tema del transporte en espacios metropolitanos dista mu-

por R. MARTÍN MATEO, en el artículo titulado «Un modelo institucional para la gestión de residuos sólidos urbanos en Vizcaya» (*RVAP*, núm. 5, 1983, págs. 9 y ss.) a cuyo examen nos remitimos. Con carácter general puede consultarse, igualmente, el estudio de J. MURUAIS LAMAS, *La gestión de residuos sólidos* (El espacio metropolitano..., ob. cit.)

cho de ser un problema resuelto lo que hace de la búsqueda de nuevas alternativas un reto constante. ¿Se avanzaría más en su resolución a partir de fórmulas supramunicipales de prestación?

D. Ordenación del tráfico

En íntima conexión con el problema del transporte, se presenta el tema de la ordenación del tráfico, cuestión de igual trascendencia en la vida cotidiana de las zonas metropolitanas (16).

La adopción, en los campos en que sea necesario, de medidas tendentes a su mejora y la coordinación de las políticas municipales en la materia vienen hoy manifestándose como las dos acciones más importantes de una eventual instancia supramunicipal en la resolución de los problemas de esta naturaleza. Sería así de la competencia metropolitana el establecimiento de aquellas directrices básicas a partir de las cuales pueda hacerse posible una actuación ordenada de las distintas Policías locales en el ejercicio de sus funciones (17).

E. Prevención y extinción de incendios.

Las características que definen a los espacios que estudiamos son las que hacen, de nuevo, posible en su ámbito un uso y aprovechamiento común de las infraestructuras básicas de este servicio lo que, sin duda, se traduciría en un abaratamiento en el coste de su prestación; la coordinación de las acciones municipales en la materia contribuiría, de otra parte, a una mayor eficacia en su ejercicio.

(16) Con carácter general puede verse J. M. LÓPEZ LITA, *Tráfico y transporte en centros urbanos*, Revista Valenciana D'Estudios Autonomics, núm. 4, 1986, págs. 9 y ss.

(17) No cabría en este ámbito una prestación supramunicipal del servicio tras la más reciente jurisprudencia constitucional que ha considerado no conforme a la Constitución de creación de cuerpos de policía supramunicipal. Para un estudio del régimen jurídico de las Policías locales me remito a *Las Areas metropolitanas...*, ob. cit., págs. 204 y ss.

F. Abastos y mataderos.

El esquema de distribución funcional en esta materia pudiera ser el siguiente: los servicios centrales de abastecimiento y los mataderos pasarían a nutrir el campo de competencias propio de las Areas metropolitanas; el servicio ordinario de abastos no debe perder, sin embargo, ante el hecho metropolitano, su carácter de competencia genuinamente municipal. Su necesaria inmediatez a la población hace de los Municipios la instancia más adecuada para su mejor prestación.

3. *Conclusión: la posibilidad de aislar ámbitos competenciales concretos; la imposibilidad de determinación de las funciones metropolitanas sobre cada uno de ellos*

Estos son, en síntesis y desde una simple observación de la realidad, los ámbitos competenciales desde los que se justificaría la creación del Area metropolitana, lo que no quiere decir que siempre y en todo caso, competencias de tal naturaleza hayan de estar presentes en su actividad, ni que tales Entidades no puedan convertirse, por el contrario, en titulares de otras pertenecientes a núcleos materiales distintos, bien sea ante la existencia de una concreta necesidad del área o, incluso, ante la simple conveniencia de que esta Administración asuma competencias a las que, en principio, no estaría llamada pero que, una vez constituida, puede desarrollar con eficacia. Competencias en materia de cultura o de medio ambiente podrían incluirse en este grupo.

Si la fijación, en conclusión, de ese conjunto de materias naturalmente llamadas a integrar el círculo competencial propio de las Areas metropolitanas no resulta, en principio, difícil —determinadas cuestiones urbanísticas y un grupo de servicios municipales se convierten ante la realidad de esos espacios en materia genuinamente metropolitana—, más complicada se presenta, sin embargo, la tarea de determinación concreta de las funciones que sobre cada una de esas materias hayan de asumir estas Entidades. Entre el ejercicio de potestades simplemente coordinadoras y la íntegra asunción del servicio por la Administración metropolitana cabe toda una gama de posibilidades que hace difícil, cuando no imposible,

un planteamiento general y abstracto. No obstante la diversidad y el relativismo que debe, por tanto, presidir cualquier pronunciamiento en la materia, puede avanzarse un paso más, con todas las cautelas que la propia situación de cada espacio impone, para indicar que la coordinación parece encontrar su ámbito de actuación más característico en el campo del planeamiento urbanístico, los transportes o la ordenación del tráfico; en tanto que servicios como el del agua vendrían a constituir uno de los exponentes más característicos de la conveniencia de una prestación supramunicipal. Pero, como se ha dicho, nada impone que la coordinación haya de desplegarse exclusivamente en esos ámbitos o que una eventual prestación metropolitana deba quedar circunscrita al campo de ciertos servicios municipales. No hay, en este sentido, un modelo ideal; el mejor será siempre aquel que consiga la respuesta adecuada a las demandas de cada área y aunque estas parecen, en principio, responder a los parámetros expuestos no deben excluirse situaciones y, por tanto, soluciones de otra naturaleza.

III. LA FALTA DE RECONOCIMIENTO DE UN CONTENIDO COMPETENCIAL MÍNIMO EN FAVOR DE LAS AREAS METROPOLITANAS EN EL DERECHO VIGENTE

¿Cómo responde el Derecho en vigor sobre Areas metropolitanas al tema de sus competencias?; ¿acierta a lograr esa equivalencia entre intereses metropolitanos y competencias atribuidas al ente creado para su gobierno?; ¿puede afirmarse, en suma, a nivel jurídico, la existencia de un conjunto de competencias comunes en favor de todas las Administraciones de este género, de la misma forma en que este puede ser aislado en el plano de los hechos?

La LBRL, conforme al reparto de competencias que sobre el Régimen local efectúa la Constitución, confiere la potestad de fijación de las competencias metropolitanas al legislador autonómico sentando, de esta forma, un principio de diversidad competencial acrecentado, a su vez, por la exigencia de ley singular para la constitución de cada Entidad concreta, con lo que, ni siquiera Areas metropolitanas pertenecientes a una misma Comunidad autónoma, tendrán por qué presentar una unidad, siquiera sea mínima, en este terreno.

El estudio debe centrarse, en consecuencia, en la legislación autonómica. ¿Qué han hecho las Comunidades autónomas hasta la fecha?; ¿bajo que parámetros se ha desarrollado su acción normativa?; ¿a qué claves está respondiendo su actuación?

Las leyes de las Comunidades autónomas que abordan la cuestión metropolitana pueden clasificarse en dos grandes grupos: las que en el seno de otras normas más generales sobre el Régimen Local contienen algunas previsiones sobre Areas metropolitanas, a nivel básicamente de genéricas directrices ante futuras acciones concretas de sus Parlamentos, y las que proceden a la creación y regulación de Entidades de este carácter. En el primero se encuadran la Ley 6/1988, de Régimen local de la Comunidad de Murcia o la más reciente Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal en Andalucía; en el segundo, la Ley 12/1986, de 31 de diciembre, del Parlamento valenciano por la que se crea el Consell Metropolità de L'Horta y la norma catalana de igual rango de 4 de abril de 1987, de actuaciones públicas en la conurbación de Barcelona y las comarcas comprendidas en su zona de influencia directa.

Las normas pertenecientes al primer grupo poco aportan en la cuestión que nos ocupa. Se limitan a fijar cuáles son las funciones básicas de las Entidades metropolitanas, remitiendo a una disposición específica su determinación concreta, con indicación, si acaso, de los ámbitos materiales de los que aquéllas están llamadas a nutrirse. Los artículos 43 y siguientes de la norma andaluza son bien significativos a este respecto. Conforme a ellos, la ley de constitución de cada Administración de este carácter deberá determinar sus competencias concretas de entre «aquellas materias que, siendo del interés de la colectividad de su territorio, contribuyan a satisfacer sus necesidades y aspiraciones, como son las enumeradas en el párrafo segundo del artículo 25 de la LBRL», a las que podrán añadirse «la planificación conjunta y la coordinación, control y gestión de aquellos servicios municipales que por las características económicas, sociales y urbanas concurrentes en los respectivos ámbitos territoriales hagan necesaria una actuación de carácter supramunicipal». Habrá que esperar, pues, a esas normas a fin de obtener conclusiones definitivas en torno al modelo finalmente configurado por el legislador andaluz.

Muy distintas se presentan entre sí, en el seno del segundo grupo, las leyes valenciana y catalana (18). Se constituye, en primer término, el Area de La Huerta con un nutrido elenco de competencias. Ya el propio Preámbulo de su ley reguladora advierte de la intención de configurar una Entidad de amplios objetivos: «el establecimiento de unas nuevas coordenadas organizativas para solucionar los problemas y conflictos territoriales, urbanísticos y medioambientales de carácter supramunicipal». En plasmación de tal espíritu, el artículo 3 establece que el Consell Metropolità tiene «como finalidades generales la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las materias de su competencia»; esto es, las del «ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transporte y su infraestructura...».

Conviene en esta sede llamar la atención sobre una nota que —a mi juicio— define poderosamente a esa norma: la falta de una atribución directa de competencias en favor de los órganos que integran la Entidad. La ley que analizamos se limita a señalar, de una parte, los círculos materiales sobre los que puede desplegarse una actuación del Consell Metropolità; de otra, la naturaleza de las funciones a ejercitar sobre ellos; no establece, en cambio, cuál ha de ser el alcance específico de esas competencias, aquel tramo concreto de poder que ha de desarrollar sobre cada una de esas materias. Las funciones de planificación y coordinación, en primer término, serán aquellas que vengan establecidas «en las normas de coordinación en política de ordenación territorial y urbanismo y las que se deriven de las políticas sectoriales del Estado y el Consell de la Generalitat Valenciana»; los servicios supramunicipales, de otra parte, aquellos que resulten en aplicación de algunas de las fórmulas establecidas en el artículo 3.4 de la Ley: constitución de consorcios o cualquier otra forma de asociación o, bien, aprobación del pleno del Consell previa solicitud de todos los Ayuntamientos afectados. Las competencias del Area metropolitana han quedado, en definitiva, en manos de otras instancias sin que pueda afirmarse que el legislador haya sido, hasta ahora, generoso con ella en esa atribución de competencias. Sólo cabe destacar en esta línea —y no en sentido positivo, precisamente— a la Ley autonómica 1/1991, de

(18) Un análisis pomenorizado de estas Entidades metropolitanas puede encontrarse en mi estudio sobre esta materia ya citado (págs. 245 y ss.).

14 de febrero de Ordenación del Transporte en el área de Valencia, que hace del Plan de Transportes metropolitanos su instrumento básico de actuación y de la denominada Comisión del Plan, órgano de composición mixta en el que se integran representantes de todas las Administraciones implicadas, el ente responsable de su aplicación. Una posición más favorable al escalón metropolitano es la que se ha detectado, en cambio, en los Municipios que, valiéndose de diferentes técnicas asociativas, han transferido algunos de sus servicios al Área de la Huerta; si bien, no obstante, tampoco puede afirmarse que la fórmula esté generando en su funcionamiento todos aquellos resultados que de ella cabría esperar (19).

En el caso del Área metropolitana de Barcelona, nos encontramos ante la existencia de dos entes institucionales adscritos a la satisfacción de dos competencias concretas y definidas: el transporte en un caso y los servicios hidráulicos y de tratamiento de residuos en otro; en clave negativa, no estamos ante una institucionalización del nivel metropolitano del que resulte la creación de una Administración dotada de aquel conjunto de competencias del interés general de la población asentada en su territorio.

Sin entrar en el examen de los términos concretos de la distribución de competencias que en cada uno de aquellos sectores se

(19) J. M. BAÑO LEÓN en su informe sobre el Área metropolitana de Valencia presentado en un reciente encuentro italo-español de Profesores de Derecho administrativo celebrado en Bolonia los días 14 y 15 de octubre de 1993 bajo el título «Las Áreas Metropolitanas» ha puesto de manifiesto sus dudas en torno al funcionamiento de esta Área. Estas eran sus palabras que por ser suficientemente ilustrativas de la situación presente no me resisto a dejar de transcribir: «La duda proviene de un hecho fácilmente comprobable en la Ley y en la práctica, y al que antes he hecho referencia. La ley no atribuye competencias específicas al Consejo Metropolitano, ni establece cuáles son los instrumentos de que éste puede valerse, de modo que la práctica del Consejo se limita a la realización de ciertas obras públicas, cuando las subvenciones de la Comunidad Autónoma y del Estado dan para ello. Pero entonces ¿para que sirve un Consejo Metropolitano con un aparato burocrático a su servicio? Si de lo que se trata en verdad es de constituir una instancia de diálogo, realmente no haría falta esa institución, y bastaría con organizar conferencias sectoriales en las que participaran todos los Municipios y las Administraciones interesadas... Lo que tiene poco sentido, a mi parecer, es que se constituyan o se permita la constitución de áreas metropolitanas, como corporaciones dotadas de instrumentos personales y materiales, y al mismo tiempo se impida que ese área pueda ser titular de los servicios públicos requeridos por la población». (Copia mecanografiada, págs. 15 y ss.).

opera, lo que importa, a nuestros efectos, es destacar la fuerte presencia en su gestión de los órganos de la Generalidad. El Plan Intermodal de Transporte, elaborado y aprobado por la Comunidad autónoma sirve de base al ejercicio de las competencias de la Entidad metropolitana de tal nombre; el Ente de Abastecimiento de Aguas y la Junta de Saneamiento, Entidades creadas por leyes posteriores a las de institucionalización del nivel metropolitano y dependientes igualmente de la Administración de la Generalidad, asumen, en detrimento, de nuevo, de las Entidades metropolitanas gestoras de esas materias, importantes competencias sobre cada uno de esos ámbitos.

¿Qué conclusiones permite extraer este conjunto normativo?; ¿puede hablarse, hoy y ahora, de una auténtica existencia del escalón supramunicipal en aquellos supuestos, que no son pocos, en los que la realidad así lo exige?

Sin duda que la respuesta ha de ser negativa y el balance, por tanto, absolutamente pesimista. Esa equivalencia intereses metropolitanos/competencias metropolitanas que debiera inspirar toda la actuación pública en este ámbito está muy lejos de ser lograda. Si se echa un poco la vista atrás y se observa a la situación precedente a 1978, nos encontraremos con el siguiente resultado: continúan sin crearse Áreas metropolitanas en espacios que las demandan. Son muchas hoy, en efecto, las Áreas metropolitanas *de facto*, las superficies de esas características que demandan una respuesta normativa e institucional que satisfaga sus necesidades. Es el caso, en la Comunidad autónoma de Andalucía, por ejemplo, de las Áreas metropolitanas de Málaga, Bahía de Cádiz y Sevilla —si bien, en esta última y a excepción de los no resueltos problemas del transportes y los residuos sólidos, no existen grandes carencias tras las importantes actuaciones desarrolladas con motivo de la Exposición Universal de 1992 (20)— o, fuera de ella, de espacios tales como los de Zaragoza, Oviedo-Gijón o Alicante. De otra parte, han desaparecido algunas de las existentes —caso de Bilbao, cuya nueva organización

(20) Un completo y exhaustivo análisis de las notas que definen a este área desde el punto de vista físico, así como de los intentos jurídicos de articulación de la que ha sido objeto puede encontrarse en el reciente estudio de F. LÓPEZ MENUDO (*El Área metropolitana de Sevilla. Apunte sobre su formación y tratamiento jurídico...*, ob. cit.).

territorial, según se afirma (21), no ha servido para dar solución a sus problemas— y, también, de Madrid, aunque aquí las necesidades del área sí parecen haber entrado en vías de solución (22)—; las Entidades metropolitanas que, por último, se han creado: las de Barcelona y Valencia, muestran escaso poder y eficacia en su actuación. En el primer caso, por el carácter parcial y fragmentario de las competencias atribuidas a sus Entidades y la fuerte presencia de la Comunidad autónoma en el gobierno de la zona; en el segundo, por la falta de atribución directa de competencias característica de la norma de constitución de la Entidad y una ulterior acción no del todo generosa por parte de los llamados a realizarla.

En conclusión, si en el plano de la realidad es fácil aislar ese conjunto de competencias que por su naturaleza y dadas las características del espacio en el que han de prestarse, presentan una innata vocación metropolitana, en el orden jurídico no cabe sino constatar su falta de consagración expresa. La fuerte indefinición de las Areas metropolitanas en la LBRL de 1985 —que ni siquiera obliga a la creación de Entidades de este tipo para el gobierno de los espacios de esta naturaleza— y la escasa, pero, a su vez, dispar normativa autonómica en la materia, no permiten sustentar que el Derecho se haya hecho hasta la fecha de las necesidades de las grandes aglomeraciones urbanas de una forma eficaz.

IV. ALGUNAS CAUSAS QUE EXPLICARÍAN EL POR QUÉ DE LA DIFICULTAD EN LA CONSECUCCIÓN DE ESE MÍNIMO COMPETENCIAL

¿Por qué este pobre resultado?; ¿existen causas de orden jurídico que lo expliquen o han de quedar todas en el debe de la acción política?

(21) J. L. IBARRA ROBLES (*Las Areas metropolitanas en el modelo autonómico*, Oñati, 1982 pág. 117), a se ha adherido recientemente R. MARTÍN MATEO (*El gobierno metropolitano ... ob. cit. pág. 25*).

(22) Así se ha destacado recientemente por T. R. FERNÁNDEZ, para quien Madrid ha encontrado en la creación de la Comunidad Autónoma «la solución al problema metropolitano que afanosamente vino buscando sin éxito durante cuarenta años, una solución en la línea propugnada por la mejor doctrina científico-política y por las experiencias legislativas más logradas del Derecho Comparado» (Informe sobre el Area metropolitana de Madrid presentado en un reciente encuentro italo-español de Profesores de Derecho administrativo celebrado en Bolonia los días 14 y 15 de octubre de 1993 bajo el título «Las Areas Metropolitanas», pág. 12).

Sin negar, desde luego, la parcela de responsabilidad que quienes se dedican a la gestión de los asuntos públicos puedan haber contraído en este ámbito, es de justicia reconocer la existencia de algunas causas estrictamente jurídicas que dificultan considerablemente el proceso de implantación de las Entidades metropolitanas en nuestro país y que, para terminar, voy a resumir brevemente:

1. Destaca, de una parte, el hecho, de sobra debatido políticamente y analizado con profusión por la doctrina, de la auténtica «inflación de instancias» en un mismo territorio. El Area de Barcelona constituye en este sentido un ejemplo paradigmático. ¿Es realmente posible una administración eficaz en un territorio en el que, además de la Administración del Estado y la de la Comunidad autónoma, conviven Municipios, Diputación, Comarcas, Entidades metropolitanas y alguna que otra Mancomunidad de Municipios?; ¿no está este modelo abocado en sí mismo al fracaso?; ¿no va a demandar de una acción de coordinación mucho más importante que aquella que exige la propia realidad de una zona de problemas bien definidos? (23).

En un modelo territorial en el que la Provincia ha quedado consagrada como instancia indisponible y en donde en general son muchas las instancias llamadas a gobernar en un mismo territorio, ha de convenirse que el proceso de alteración de competencias que conlleva la creación de nuevos entes supramunicipales no va a ser, en sí mismo, un proceso fácil; de ahí la necesidad de no pocas dosis de imaginación y muchas de buena voluntad a la hora de ensamblar con acierto la acción de tantas y tan diferentes Administraciones en el gobierno de un mismo espacio.

2. La propia dificultad del proceso de atribución de competencias a las Entidades locales de existencia constitucional no necesaria. La Ley autonómica de creación del Area metropolitana no

(23) Las críticas al actual modelo de gobierno del espacio metropolitano barcelonés han sido unánimes. Entre otras, pueden verse las formuladas por R. MARTÍN MATEO (*Las Areas metropolitanas*, Tratado de Derecho Municipal dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Ed. Civitas, pág. 864); ALLENDE LANDA (*Areas metropolitanas. Contenido, crisis y nuevos enfoques*, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 15, 1986, pág. 23); L. PAREJO ALFONSO (*Barcelona en la nueva organización territorial de Cataluña*, REALA núm. 233, 1987) y J. L. GONZÁLEZ BERENGUER (*Estudios de Urbanismo*, Ed. Abella, 1992).

cuenta con tan extensa libertad a la hora de atribuirle competencias, como, en principio, pudiera desprenderse de una lectura poco atenta de los términos de la LBRL; tal es, por el contrario, un poder que debe insertarse en el conjunto de un Régimen Local presidido por el principio constitucional de autonomía en favor de Municipios y Provincias. Es por ello obligatorio reconocer la existencia de límites y, desde ellos, las dificultades existentes para la asunción de competencias por las Areas metropolitanas, en particular, en aquellos ámbitos en los que precisamente su acción está llamada a desarrollarse de modo prioritario: el de los servicios municipales mínimos recogidos en el artículo 26 de la LBRL: aquellos que todo Municipio, por si o asociado, debe prestar.

Un análisis detallado del juego de la autonomía local como límite a la determinación jurídica de las competencias metropolitanas excede del ámbito de este estudio; algunas preguntas bastan, sin embargo, para situar el problema y enmarcar el debate que en este aspecto habrá de suscitarse a la hora de crear nuevas instancias. ¿Puede la ley de creación de un Area metropolitana disponer la traslación de aquellas competencias en las que se manifiesta, en primer término, la autonomía local —servicios mínimos del artículo 26— sin contar con los titulares de las mismas?; el amplio poder de disposición que la LBRL otorga a la ley autonómica ¿no quedará reducido al conjunto de materias expresadas en el artículo 25 de la LBRL, aquellas en las que la medida de la participación municipal en su gestión queda precisamente en manos de la acción de futuros Parlamentos?; ¿qué pasa cuando un Municipio no considere oportuna la cesión de algunas de sus competencias?; ¿puede negarse a tal traslación?; ¿cuenta con algún sistema de garantías ante lo que pueda considerar que constituyen agresiones a su autonomía?

Estas son, en definitiva, las coordenadas en las que el Derecho vigente sitúa la cuestión metropolitana; unas coordenadas que, desde luego, no contribuyen a facilitar el proceso de creación de Entidades metropolitanas y, mucho menos, la consecución de ese mínimo competencial en favor de todas las Administraciones de este género (24).

(24) Un estudio detallado de esta cuestión puede encontrarse en la parte tercera de mi libro sobre las Areas metropolitanas citado (págs. 87 y ss.). En

3. Finalmente, resulta obligado insistir en la falta de un modelo cerrado y definido de Area metropolitana en la LBRL. Desde sus previsiones, lo mismo puede llegarse a un Area metropolitana dotada, al menos en la legislación que la rija, de una generalidad de competencias, del tipo del Area de L'Horta, que en una Administración adscrita a la satisfacción de un fin concreto, como las Entidades catalanas del Transporte o la de los Servicios hidráulicos y Residuos sólidos e, incluso, llegarse al hecho, no infrecuente por otra parte, de que la gestión de intereses típicamente metropolitanos se encomiende a Entes de otra naturaleza, tales como Comarcas y, sobre todo, Mancomunidades y Consorcios. Es este el caso, y una vez más viene a servirnos de ejemplo, de la actual organización del Area de Barcelona en la que una competencia genuinamente metropolitana, como es la de coordinación del planeamiento urbanístico, viene conferida a los entes comarcales que también gobiernan en ese espacio, o el de esos otros supuestos, de cierta implantación hoy, de gestión supramunicipal en espacios metropolitanos a través de Mancomunidades y Consorcios. El Area de la Bahía de Cádiz constituye un buen exponente en este sentido (25).

contra de los pronunciamientos que en él se sostienen se ha mostrado J. M. BAÑO LEÓN sobre la base no sólo de razones de índole económica o de racionalidad administrativa sino también jurídicas, nacidas del propio significado y alcance de la garantía institucional de la autonomía local, no bien interpretada a su juicio por el Tribunal Constitucional en su sentencia 214/1989 (Vid. al respecto Informe sobre el Area metropolitana de Valencia..., ob. cit., págs. 18 y ss.).

En el análisis de esta cuestión convergen, en efecto, diferentes planos que deben ser debidamente deslindados, toda vez que aquella solución razonable y conveniente desde el punto de vista práctico puede no ser la consagrada jurídicamente; solución en Derecho que, de otra parte, es la que nace de los términos de la LBRL y de su interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, básicamente en su sentencia 214/1989.

(25) A. PÉREZ MORENO nos ha ilustrado recientemente sobre la situación de este área metropolitana *de facto* que carece, sin embargo, de un adecuado nivel de institucionalización. En 1976 se creó el «Consorcio de la bahía de Cádiz» para la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos y en 1990 una Mancomunidad, cuyo amplio objeto da idea, a juicio de este autor, de «la sustancia metropolitana» de esta zona. Estos son sus fines; «alcantarillado, cementerios y servicios funerarios, elaboración de estudios, propuestas y coordinación en materia de infraestructuras viarias y comunicaciones intermunicipales, estudios de creación de medios de telecomunicación social, limpieza viaria, mantenimiento y limpieza de playas, participación en la gestión de Parques Naturales en representación de los Ayuntamientos mancomunados, promoción y

En definitiva, el Area metropolitana definida en el artículo 43 de la LBRL no constituye sino una de las muchas fórmulas posible de gobierno de los espacios metropolitanos, de susceptible plasmación, a su vez, en modelos organizativos y competenciales muy diferentes.

V. RECAPITULACIÓN

La LBRL establece, en suma, quien fija las competencias de las Areas metropolitanas y con qué límites, pero en su delimitación positiva reconoce un importante margen de libertad a las Comunidades autónomas; nivel normativo en el que no se ha producido esa equivalencia entre intereses metropolitanos, por lo general común en todos los espacios de este carácter y competencias de las Entidades que se crean para su gestión; equivalencia que ni siquiera llega a operarse en la elección de la forma de Entidad escogida para la resolución de los problemas propios de las conurbaciones urbanas, por cuanto la legislación vigente no conduce necesariamente a la creación de un Area metropolitana para el gobierno supramunicipal de las aglomeraciones urbanas.

No puede, en consecuencia, sustentarse que esas competencias, en el común de los casos de origen municipal, pero ante la reali-

gestión de suelo y viviendas, promoción turística, protección del medio ambiente, recogida y tratamiento de residuos, servicio de recogida de perros, transporte público de viajeros, tratamiento de aguas residuales, vertedero de escombros». Una Mancomunidad, que según señala, PÉREZ MORENO «no está viva», mientras que «los ciudadanos esperan soluciones» (*Las Areas metropolitanas, entre la esperanza y la aporía*. Comunicación presentada en el encuentro italo-español de Profesores de Derecho administrativo celebrado en Bolonia los días 14 y 15 de octubre de 1993, pág. 35 y 6).

Al margen de otras consideraciones importa reseñar que esa Mancomunidad quizá vulnere el propio significado de esta institución en la LBRL que parece concebirla en su artículo 44 como una Entidad adscrita a la ejecución en común de obras y servicios determinados en la que no encajaría, por tanto, esa amplitud de fines de la Mancomunidad gaditana.

En otro orden de consideraciones, indicar la falta de esperanza que en la Comunidad Autónoma de Andalucía existe respecto del futuro metropolitano ante las reticencias mostradas en relación con esta figura por la Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal. En tal sentido A. PÉREZ MORENO (*Las Areas metropolitanas, entre la esperanza y la aporía...*, ob. cit., pág. 26) y F. LÓPEZ MENUDO (*El Area metropolitana de Sevilla. Apunte sobre su formación y tratamiento jurídico...*, ob. cit., pág. 29).

dad de ciertos espacios con una innata vocación metropolitana, hallan adquirido consagración normativa; su delimitación, trasladada al campo del Derecho, no pasará de ser una mera propuesta de *lege ferenda* ante su falta de reconocimiento por la legislación en vigor.

En estos momentos no puede, pues, concluirse que el escalón metropolitano esté en España suficientemente regulado ni reconocido. Existen espacios de innata vocación metropolitana que carecen de toda respuesta por parte de los poderes públicos, mientras que en aquellos otros en los que el Area metropolitana ha hallado institucionalización, el balance de su funcionamiento no genera muchas esperanzas. Los espacios metropolitanos se hallan, en suma, ante la realidad de una organización territorial inadecuada o insuficiente y una acción normativa y administrativa en las que no terminan por vislumbrarse soluciones verdaderas a los problemas de las grandes aglomeraciones urbanas en el territorio.