

Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes

Local Institutional Structure and Territorial Organization in Spain: Local Associationism, Large Cities and Surviving Provinces

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ
Facultad CC. Políticas y Sociología. UCM
josemanuelra@yahoo.es

Recibido: 25.5.10

Aprobado definitivamente: 6.7.10

RESUMEN

Este artículo ofrece una visión de las estructuras locales en España, un país con un gran número de municipios (más de 8.110) pero sin una política dirigida a la racionalización y simplificación de esa fragmentación. El asociacionismo local ha acreditado ser un movimiento demasiado anárquico, en el que los municipios celebran acuerdos por razones muy diversas y prestan todo tipo de servicios, pero sin una pauta común. Peor aún, un gran número de mancomunidades realmente no funcionan y sólo existen sobre el papel.

Este mapa local fragmentado es muy desequilibrado porque casi el 40 por ciento de la población española reside en un pequeño grupo de 62 municipios con más de 100.000 habitantes, que representan el núcleo del poder local en España. El tradicionalmente uniforme mapa local español, basado en el modelo francés, ha introducido por vez primera un modelo específico para las grandes ciudades en 2003, teniendo en cuenta la complejidad de su gobierno y su contexto de gobernanza. También las dos principales ciudades españolas –Madrid y Barcelona– disponen de leyes especiales aprobadas por las Cortes Generales en 2006.

Sin embargo, las áreas metropolitanas funcionales españolas presentan un bajo perfil institucional debido a la resistencia de las Comunidades Autónomas –el nivel político regional con potestades legislativas para crearlas o suprimirlas– para institucionalizar esas áreas urbanas, que son percibidas como potenciales competidores políticos.

Finalmente, el tradicional segundo nivel local, la provincia, ha experimentado un sustancial recorte de sus competencias tras la creación de las Comunidades Autónomas en 1979-1983. En teoría, el principal papel de la provincia es la cooperación económica, técnica y jurídica con los municipios pequeños y medios, pero realmente este papel puede ser perfectamente desempeñado por las Comunidades Autónomas y la provincia representa de hecho un terreno para el clientelismo político y un espacio privilegiado y confortable para las élites políticas locales que perfectamente puede suprimirse, especialmente en el contexto de una profunda crisis económica y de reducción de los recursos públicos.

PALABRAS CLAVE: Mapa local, fragmentación municipal, asociacionismo municipal, mancomunidades, consorcios, grandes ciudades, áreas metropolitanas, regímenes locales especiales, provincias.

ABSTRACT

This paper offers a vision of the local structures in Spain, a country with a large number of municipalities (more than 8.110) without any policy addressed to the rationalization and simplification of such fragmentation. The local associationism has proved to be a mostly anarchic movement, where municipalities make arrangements for very different reasons and delivering all kind of services, but without a common pattern. Even more, a large number of “mancomunidades” (voluntary associations of municipalities) actually doesn’t work and exists only in theory.

This fragmented local map is very unbalanced because almost 40 per cent of the Spanish population lives in a small group of 62 municipalities with more than 100,000 inhabitants, which represent the core of the local power in Spain. The traditionally uniform Spanish local legal framework –based in the French model- has introduced for the first time a specific model for the largest cities in 2003, taking into account the complexity of their government and governance context. Also the two main Spanish cities –Madrid and Barcelona– have special laws approved by the Spanish Parliament in 2006.

Nevertheless, the Spanish functional metropolitan areas present a low institutional profile due to the resistance of the Autonomous Communities –the regional level with legislative powers to establish or suppress them– to institutionalize these urban areas as they are perceived mostly as political competitors. Finally, the traditional second local level, the province, has experienced a substantial cutback of its competences after the establishment of the Autonomous Communities in 1979-1983. In theory, the main role of the province is the economical, technical and legal cooperation with the small and medium size municipalities, but actually this role could be implemented by the Autonomous Communities, and the provinces means an arena for the political clientelism and a privileged and comfortable space for the local political elites that could perfectly be suppressed, especially in a context of deep economic crisis and reduction of public resources. .

KEYWORDS: Local structure, municipal fragmentation, municipal associations, consortia, inter-municipal co-operation, large cities, metropolitan areas, special local systems, provinces.

SUMARIO

Introducción. 1. Una aproximación al sistema municipal español. 2. El mapa asociativo municipal en España. 3. Las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas en España. 4. El nuevo régimen especial para las grandes ciudades. 5. La provincia: ¿una superviviente afuncional? 6. Conclusiones. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

En este artículo voy a abordar algunas de las características de la estructura territorial de España en el nivel local, marcada por la fragmentación territorial; por el uniformismo jurídico –sólo roto tardíamente por el establecimiento de regímenes especiales, para los grandes centros urbanos; por un asociacionismo insuficiente y anárquico y por el escaso reconocimiento institucional de los fenómenos metropolitanos; y, finalmente, por la supervivencia agonizante de un segundo nivel –el provincial– que se ha convertido en residual después de la creación y consolidación de las Comunidades Autónomas en el nivel regional.

España presenta, de entrada, un mapa local fragmentado como todos los del sur de Europa, y con una enorme diversidad municipal en términos territoriales, demográficos y económicos, que voy a abordar estableciendo categorías basadas esencialmente en las escalas de población.

Esa fragmentación y diversidad obliga, por un lado, a un fuerte movimiento asociativo, especialmente en el mundo rural. Sin embargo, como veremos, ese movimiento –concretado especialmente en la figura de las mancomunidades– es irregular y caótico en sus manifestaciones. Poco juego ha dado, por otra parte, la institución comarcal, escasamente impulsada por las Comunidades Autónomas, a quienes compete su creación. En cambio, es significativo el juego del asociacionismo “vertical”, representado por los consorcios.

Por otra parte, en el nivel de las aglomeraciones urbanas, los fenómenos de institucionalización de tales espacios son escasos y frágiles, debido al escaso entusiasmo de las Comunidades Autónomas en fortalecer estructuralmente espacios que pueden resultar en ocasiones importantes competidores políticos. Este artículo presenta la evolución del tratamiento jurídico de nuestros espacios metropolitanos, que ha sido diverso pero poco intenso, como se verá.

Desde el punto de vista de la respuesta institucional a la diversidad municipal, si se deja aparte el residual sistema de concejo abierto para los municipios de menos de cien habitantes, el único fenómeno significativo –y mucho si se tiene en cuenta el conjunto de población afectada,

es el régimen especial para las grandes ciudades –metafóricamente denominadas “municipios de gran población”, junto con los sustancialmente similares regímenes especiales de Madrid y Barcelona. Estos regímenes tratan de ofrecer una respuesta institucional a la complejidad que presentan las grandes ciudades como organismos institucionales. Voy a presentar la evolución del establecimiento de esos regímenes urbanos especiales, que constituyen la gran excepción al uniformismo del régimen municipal español.

Finalmente, se aborda el segundo discutido y discutible nivel institucional del mundo local español, la provincia, gravemente herida en su legitimidad y funcionalidad tras la generalización del mapa autonómico, excepto en aquellos territorios donde el segundo nivel local goza tradicionalmente de un nivel competencial propio sustantivo –el caso de los territorios históricos del País Vasco, como también el del segundo nivel institucional en los archipiélagos poblados, las islas–, que se refuerza por la elección directa de sus máximos órganos colegiados, a diferencia de la provincia de régimen común.

La conjunción de estos fenómenos hace precisa, como veremos, una profunda reconsideración de los mapas institucionales locales en España.

1. UNA APROXIMACIÓN AL SISTEMA MUNICIPAL ESPAÑOL

España es un país de profundos desequilibrios territoriales. Con unos 505.000 kilómetros cuadrados y cerca de 47 millones de habitantes, presenta una de las densidades de población más bajas de Europa occidental, cerca de 93 habitantes por kilómetro cuadrado.

Sin embargo, estas cifras globales son muy engañosas, y ofrecen un panorama muy distinto si se segregan sobre una base regional o si se agrupan los municipios por tramos de población. Y ello porque España presenta, en primer lugar, una muy desigual densidad de población en sus distintas regiones, muy alta en la periferia y muy baja en el centro, con la excepción de la Comunidad de Madrid. Baste señalar que el conjunto de las Comunidades Autónomas que integran la Meseta Central española, excluida

Madrid –es decir, Castilla y León, Castilla la Mancha y Extremadura– más Aragón, suponen menos de ocho millones de habitantes en una superficie de casi 265.000 km², es decir, en un

territorio muy similar, en términos de dimensión, al de países europeos tan significativos como Italia o el Reino Unido, que cuentan cada uno con cerca de sesenta millones de habitantes.

Tabla 1**Número de municipios españoles por tramos de población (datos demográficos a 01-01-2009)**

Tamaño	Tramo	Nº de municipios	%	
Pequeños	0/5.000	6.808	83,92	95,15
Medios	5.001/20.000	910	12,22	
Medios/Grandes	20.001/50.000	249	3,07	4,85
Grandes	50.001/100.000	83	1,02	
Muy grandes	Más de 100.000	62	0,76	
Total		8.112	100,00	100,00

Fuente: Dirección General de Cooperación Local e Instituto Nacional de Estadística.

Tabla 2**Número de habitantes en los municipios de cada tramo de población (datos a 01-01-2009)**

%	Tamaño	Tramo	Población	%	
95,95	Pequeños	0/5.000	6.025.920	12,89	31,89
	Medios	5.001/20.000	8.880.661	19,00	
4,04	Medios/Grandes	20.001/50.000	7.312.406	15,64	68,11
	Grandes	50.001/100.000	5.854.113	12,52	
	Muy grandes	Más De 100.000	18.672.707	39,95	
	Total		46.745.807	100,00	100,00

Fuente: Dirección General de Cooperación Local e Instituto Nacional de Estadística.

Tabla 3**Medias de habitantes en cada tramo de población (datos a 01-01-2009)**

Tramo	Población	Nº de municipios	Media de habitantes/Municipio
0/5.000	6.025.920	6.808	885
5.001/20.000	8.880.661	910	9.111
20.001/50.000	7.312.406	249	29.367
50.001/100.000	5.854.113	83	70.531
Más de 100.000	18.672.707	62	301.172
TOTAL	46.745.807	8.112	5.727

Fuente: Dirección General de Cooperación Local e Instituto Nacional de Estadística.

En cambio, si se tiene en cuenta la fragmentación del mapa municipal español (Cuadros nº 1 y nº 2), se observa que más del 39,95% de la población española se concentra en un reducido conjunto de 62 municipios con más de 100.000 habitantes; es decir, el 0,76% de los municipios suman en el año 2009 una población total de casi 19 millones de personas. Y si se tiene en cuenta el conjunto de municipios de población superior a los 50.000 habitantes (unos 145), suman más de 24,5 millones de habitantes es decir, más del 52,47 por ciento de la población española. A su lado, más del 85 por ciento de los 8.112 municipios españoles no superan los 5.000 habitantes, representando solamente el 12,89% de la población total del país.

Mientras la población media de los 62 municipios más poblados es de 301.172 habitantes, los 6.808 municipios más pequeños ofrecen una población media de sólo 885 habitantes (Cuadro nº 3).

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

Obviamente, esta afirmación no podría repetirse a escala de cada una de las Comunidades Autónomas aisladamente consideradas, pero nos ofrece un buen marco de reflexión para comenzar este artículo. Por otra parte, esta realidad es, al menos parcialmente, fruto del desequilibrado modelo de desarrollo económico y territorial implantado en España a partir del Plan de Estabilización de 1958, y consolidado en el tardofranquismo, para ser frenado y prácticamente eliminado sólo con la consolidación del modelo del Estado autonómico y las nuevas políticas públicas desarrolladas por las Comunidades Autónomas en los ámbitos territorial y económico. Aquel modelo supuso, de hecho, el

abandono y la emigración en amplias zonas rurales, que no conocieron políticas de fortalecimiento de los municipios “cabeceras” de las comarcas o áreas naturales, lo que habría supuesto al menos un serio intento de articulación del mundo rural sobre modelos sostenibles. De forma paralela, se produjo una emigración masiva hacia un reducido número de ciudades y hacia las franjas costeras, donde el turismo actuaba de motor principal del desarrollo económico, originándose una situación absolutamente desequilibrada que marca el sistema de español de asentamientos de población de forma definitiva.

De que esa situación no es positiva, caben escasas dudas, pero tampoco los hay de que una conjunción de intereses municipales y supramunicipales, que responden esencialmente a lógicas políticas y de consolidación de los espacios de juego de la clase política, hacen difícil una reforma necesaria desde otras lógicas eficientistas, planificadoras y prestacionales.

2. EL MAPA ASOCIATIVO MUNICIPAL EN ESPAÑA

España es un país que, como el resto de los del sur de Europa, nunca ha tenido una política sistemática de reducción del número de municipios. En la actualidad, incluso, sería imposible la existencia de una verdadera política nacional en esta materia, pues la competencia en la materia ya no pertenece al Estado, sino a las Comunidades Autónomas. Tampoco estas parecen dispuestas a abordar un tema políticamente tan complejo como el de la reducción del número de municipios, e incluso parecen bastante satisfechas con la situación actual, que favorece la preponderancia del nivel regional sobre el local en España, determinada por el sistema de reparto de competencias entre los diversos niveles de poder territorial, claramente favorable a las Comunidades Autónomas, que gestionan ya más del 50 por ciento de los recursos humanos de todas las Administraciones Públicas.

La fragmentación municipal y necesidades de economía de escala han conducido, en cambio, a la proliferación de las “mancomunidades” en España como solución funcional a este problema. Las mancomunidades se crean mediante una aso-

ciación voluntaria de municipios, que determinan en los estatutos de la mancomunidad, de común acuerdo, las obras o servicios que constituyen su objeto, sus órganos de gobierno, su funcionamiento y la financiación de la mancomunidad.

La legislación básica de régimen local, contenida en la Ley 7/1985, de 2 de abril (LRBRL), establece un marco de amplia libertad para la constitución de mancomunidades. Como manifestación libre del derecho de asociación intermunicipal, garantizado también en el artículo 10.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local, no se contiene una regulación sobre el contenido de las mancomunidades, que se regula por sus estatutos, y las Comunidades Autónomas sólo pueden regular el procedimiento de su creación –siempre en un marco de respeto al principio de libertad de asociación.

Por otra parte, la Ley 57/2003, que modifica la LRBRL, refuerza las potestades de las mancomunidades, al disponer que éstas tendrán en el ejercicio de sus competencias las mismas potestades que corresponden a los municipios asociados, salvo que en sus estatutos se disponga otra cosa.

En el marco de ese amplio derecho de asociación se han constituido en España unas 1.024 mancomunidades. El ritmo de constitución fue muy alto en la segunda mitad de los años ochenta y en los años noventa. Así, mientras que en 1986 había 108 mancomunidades registradas, en

1990 había 352, en 1995 unas 826, en el 2001 ya se alcanzaban las 977, y por fin en el 2007 se llegó a las 999. A partir de entonces el ritmo se ha ralentizado hasta las 1.024 del año 2009, habiéndose alcanzado una cierta saturación. El cuadro 3 refleja la evolución del número de mancomunidades en España desde el año 1986.

Este incremento del número de mancomunidades no responde a ninguna política sistemática ni a ninguna planificación. No hay una política de fomento del asociacionismo municipal a nivel nacional –a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Francia, con su compleja y coherente política de la intermunicipalidad, ni a nivel regional, donde, como se ha señalado, no hay un interés especial en fortalecer el municipalismo.

Tampoco ha habido interés alguno en fomentar el asociacionismo municipal por parte del segundo nivel local en España, constituido por la provincia, porque reducida ésta en la práctica a una entidad para la cooperación económica, técnica y jurídica con los municipios de su territorio, tiende a ver a las mancomunidades como competidores potenciales.

El movimiento de las mancomunidades ha sido fruto puramente de la voluntad asociativa de los municipios, si bien se debe a necesidades objetivas de unir recursos y medios para poder alcanzar las economías de escala necesarias para la eficaz y eficiente prestación de determinados servicios.

Tabla 4
Evolución del número de mancomunidades (1986-2009)

Año	Nº de mancomunidades	Año	Nº de mancomunidades
1986	108	1998	809
1987	158	1999	826
1988	219	2000	839
1989	269	2001	877
1990	352	2002	908
1991	472	2003	923
1992	541	2004	933
1993	612	2005	952
1994	659	2006	977
1995	691	2007	999
1996	736	2008	1012
1997	779	2009	1024

Fuente: Dirección General de Cooperación Local (Ministerio de Política Territorial).

En la actualidad, 6.181 de los 8.114 municipios españoles existentes en 2010 se encuentran integrados en al menos una mancomunidad, es decir, el 76.18% (cuadro nº 5). El porcentaje es inversamente proporcional a la población: a menos habitantes más necesidad de asociarse.

El movimiento asociativo presenta aspectos bastante anárquicos. Numerosos municipios están asociados a dos o más mancomunidades. Ello se debe a que si bien en un principio los municipios se asociaban normalmente para un sólo fin, con el paso del tiempo lo han ido haciendo para un conjunto de fines, de forma que en la actualidad el número de mancomunidades de fin único (402) y las plurifuncionales (622) se ha ido distanciando a favor de estas últimas. En este sentido, se puede afirmar que el movimiento asociativo ha evolucionado en cuanto a su naturaleza. El cuadro 6 refleja el

número de municipios asociados a más de una mancomunidad.

Por otra parte, las mancomunidades ofrecen un panorama absolutamente diverso en cuanto a su tamaño y a su población. Así, la mancomunidad mayor en cuanto al número de municipios reúne a 81, mientras que la más pequeña sólo a 2, siendo la media de 8 municipios.

En cuanto a la población conjunta se refiere, la mancomunidad más pequeña sólo tiene 172 habitantes, y la mayor 3.036.369. La población media es de 35.615 habitantes. El cuadro 7 ofrece la distribución de las mancomunidades españolas sobre la base de la población asociada.

Hay que tener en cuenta, además, que estas cifras oficiales esconden una realidad significativamente más modesta. Aunque en España nunca se ha realizado ninguna investigación seria al respecto, ni desde la Administración ni desde el

Tabla 5
Número de municipios mancomunados por tramos de población (2010)

Población (hab.)	Nº de municipios en el tramo	Nº de municipios mancomunados	% de municipios mancomunados
Hasta 5.000	6.810	5.254	77.15%
De 500.1 a 20.000	910	677	74.39%
De 20.001 a 50.000	249	178	71.49%
De 50.001 a 100.000	83	48	57.83%
De 100.001 a 500.000	56	21	37.50%
De 500.001 a 1.000.000	4	1	25.00%
Más de 1.000.000	2	1	50.00%
TOTAL	6.181	8.114	76.18%

Fuente: Dirección General de Cooperación Local (Ministerio de Política Territorial).

Tabla 6
Municipios asociados a más de una mancomunidad (2010)

Nº de mancomunidades	Nº de municipios	% del total de municipios mancomunados
Asociados a 1	5.254	66.91%
Asociados a 2	677	24.30%
Asociados a 3	178	6.50%
Asociados a 4	48	1.83%
Asociados a 5	21	0.44%
Asociados a 6	1	0.02%

Fuente: Dirección General de Cooperación Local (Ministerio de Política Territorial).

Tabla 7
Número de mancomunidades según población asociada (2010)

Población (habitantes)	Nº de mancomunidades	Porcentaje sobre el total
Hasta 5.000	369	36.04%
De 5.001 a 20.000	325	31.74%
De 20.001 a 50.000	174	16.99%
De 50.001 a 100.000	79	7.71%
De 100.001	73	7.13%
De 500.001 a 1.000.000	2	0.20%
Más de 1.000.000	1	0.10%

Fuente: Dirección General de Cooperación Local (Ministerio de Política Territorial).

ámbito universitario, lo cierto es que hay indicios racionales para concluir que una buena parte de estas mancomunidades nunca llegaron a funcionar de manera efectiva, o dejaron de hacerlo en un momento determinado de su existencia.

En verano de 2004 el Ministerio de Administraciones Públicas, partiendo de base de datos de las mancomunidades entonces registradas, solicitó al Ministerio de Economía y Hacienda información sobre cuáles de ellas no habían remitido a dicho Ministerio sus Presupuestos durante los cinco años anteriores. Este dato es fundamental, porque, por una parte, todas las Administraciones Públicas deben enviar sus presupuestos a dicho ministerio, y, por otra, la inexistencia de presupuesto demuestra la inactividad absoluta de una institución, y más durante un periodo tan prolongado de tiempo.

Las cifras no pudieron ser más descorazonadoras, pues alrededor de 300 mancomunidades no habían remitido sus presupuestos al Ministerio de Economía y Hacienda durante ese largo periodo de tiempo. Prueba de que muchas veces hay un fuerte voluntarismo político en la creación de instituciones de este tipo, y luego resulta mucho más difícil ponerlas en marcha. O de que una vez funcionado, se pierde el impulso inicial, normalmente por falta de liderazgo político suficiente o por desacuerdos entre los municipios asociados. Y sin embargo estos fenómenos no se reflejan en las estadísticas oficiales porque en España, cuando se crea una institución jurídica y deja de operar, normalmente nadie se ocupa de disolverlas, con lo que el mapa institucional está plagado de “zombies

jurídicos” y ofrece un panorama distorsionado por su no eliminación de las estadísticas.

Por otra parte, hay un tener en cuenta que el panorama asociativo municipal en España no se agota con las mancomunidades. Si éstas representan el asociacionismo horizontal voluntario entre municipios, hay que tener en cuenta además otro fenómeno de asociacionismo horizontal intermunicipal obligado, representado por las “comarcas”, y el asociacionismo vertical con otras Administraciones Públicas, representado por los “consorcios”.

Por lo que se refiere a las asociaciones forzadas de municipios, se trata de agrupaciones creadas por leyes de las Comunidades Autónomas denominadas “comarcas”, que comprenden los municipios de espacios con características geográficas, económicas y culturales comunes. Sólo dos de las diecisiete Comunidades Autónomas han llegado a crear comarcas en todo su territorio, como circunscripciones propias. Se trata de Cataluña, donde hay 41, y Aragón, que en la actualidad se divide en 32. También hay división en comarcas en una de las tres provincias vascas (Álava, donde hay 7), y la Comunidad de Castilla y León ha creado una en su extremo nor-occidental, fronterizo con Galicia, denominada El Bierzo, justamente por sus singularidades cercanas a la de esa otra Comunidad Autónoma española.

Pero la gran alternativa a las mancomunidades se encuentra en los consorcios, constituidos por municipios y otras Administraciones públicas –provincias, Comunidades Autónomas o Administración del Estado–, admitiendo todo tipo de com-

binaciones e incluso la participación de entidades privadas sin finalidad de lucro y con fines concurrentes con los de las Administraciones públicas consorciadas, especialmente fundaciones.

En España hay más de 1.000 consorcios con participación de entidades locales, su régimen jurídico es extremadamente flexible, pueden utilizarse para prestar casi cualquier clase de servicio público y se rigen por los estatutos aprobados por las partes que los integran.

Las Administraciones superiores a los municipios suelen preferir los consorcios porque en ellos, de hecho, se encuentran en una posición dominante frente a los municipios en muchos casos, especialmente frente a los de pequeña y mediana dimensión, de manera que para una provincia o una Comunidad Autónoma, un consorcio de residuos o de aguas, por ejemplo, constituyen medios excelentes para poder supe- ditar a los municipios en esos ámbitos y hacerse con el control efectivo de servicios municipales.

3. LAS GRANDES CIUDADES Y DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN ESPAÑA

Dentro de esa realidad local española, el sistema urbano, aún habiéndose desarrollado a sal-

tos y de forma compulsiva y desordenada, ofrece una potencia y un dinamismo indiscutibles. Si son 62 los municipios que superan los 100.000 habitantes, dentro de ese grupo hay un importante conjunto de trece grandes ciudades que, sin contar sus conurbaciones o áreas metropolitanas funcionales, superan los 300.000 habitantes (Cuadro nº 8).

Estas trece grandes ciudades suman unos 10,14 millones de habitantes, más del 21,69% de la población española, sin contar con las conurbaciones existentes en muchas de ellas.

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

Tabla 8
Las trece grandes ciudades españolas con más de 300.000 habitantes
(población y superficie del término)

Municipio	Población (01-01-2009)	Superficie (kilómetros cuadrados)
Madrid	3,255,944	605.77
Barcelona	1,621,537	98.21
Valencia	814,208	134.63
Sevilla	703,206	141.31
Zaragoza	620,419	1,063.14
Málaga	568,305	395.13
Murcia	436,870	885.96
Palma de Mallorca	401,270	208.63
Las Palmas de G.C.	381,847	100.55
Bilbao	354,860	41.31
Alicante/Alacant	334,757	201.27
Córdoba	328,428	1,255.24
Valladolid	317,864	197.46

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

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

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

Pero también ocurre muy claramente en Bilbao, que ocupando la décima posición de esta lista de grandes ciudades y con un territorio muy reducido, es sin embargo el centro de la gran conurbación de la Ría de Bilbao, conjunto de municipios que supera el millón de habitantes. Desde esta perspectiva, Bilbao se colocaría posiblemente en el quinto lugar en el sistema urbano español, inmediatamente detrás de Valencia y Sevilla¹, cuyas áreas funcionales se acercan a 1,4 millones de habitantes, mientras que la de Málaga también se acerca al millón.

En el caso de las grandes ciudades insulares españolas, Las Palmas de Gran Canaria y Palma de Mallorca, se da una relación metropolitana con el resto de la isla, de dimensiones bastante reducidas (unos 1.560 km² en el caso de Gran Canaria, y unos 3.640 km² en el de Mallorca). Ello supone que la población del área metropolitana funcional se eleva a más de 800.000 habitantes en caso de Las Palmas de Gran Canaria (cuya naturaleza metropolitana resulta más obvia, por las reducidas dimensiones de la isla y su elevada densidad de población) y una cifra similar en el caso de Palma de Mallorca².

Teniendo en cuenta las áreas metropolitanas funcionales reales, de acuerdo con los estudios realizados en 1994 por el Ministerio de Economía y Hacienda para la aplicación de la Iniciativa URBAN en España, y que mantienen su vigencia en buena medida a estos efectos, la España urbana podría clasificarse en las categorías indicadas en el Cuadro nº 9.

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

¹ En España no se han realizado estudios rigurosos, partiendo de flujos de personas, mercancías, tráfico y comunicaciones, o de densidad de la urbanización, para delimitar, al menos de forma aproximada, las áreas metropolitanas funcionales. En algunos casos su existencia es muy visible, dada la densidad de la conurbación física (Bilbao, Barcelona, Madrid). El *Estudio sobre las Grandes Ciudades y sus Áreas de Influencia* elaborado en el año 2001 por el MAP utiliza, de forma reconocidamente aproximativa y primaria, la población de los municipios existentes en una distancia determinada (unos 30 kms.) a partir del territorio del municipio central. Pero este criterio es muy engañoso, pues las circunstancias varía notablemente según los casos. En algunos supuestos, la orografía hace que treinta kilómetros supongan una línea bastante recta, y en otros, en cambio, es muy accidentada. En algunos casos (Murcia, Zaragoza) la delimitación del área de influencia utilizando este criterio es absolutamente artificioso, porque las grandes dimensiones del término municipal hacen que la ciudad funcional se haya acabado mucho antes de llegar a las fronteras del término municipal.

² Esta clara metropolitanización no se da, sin embargo, en la tercera gran isla española, la de Tenerife, ya que si bien su población es muy similar a la de Gran Canaria, su superficie es bastante superior (unos 2.034 km²), con un sistema urbano muy distinto al de esta última, sin la acusada macrocefalia de Las Palmas de Gran Canaria, y con una capital (Santa Cruz de Tenerife) mucho menos significativa en el sistema urbano español (unos 217.000 h., 160.000 menos que su vecina).

Tabla 9
Clasificación por categorías de la España urbana

Áreas metropolitanas internacionales	Ofrecen una estructura bipolar del sistema	– Madrid – Barcelona
Áreas metropolitanas nacionales-regionales	Centros de servicios especializados para amplias regiones	– Valencia – Bilbao – Sevilla – Málaga – Zaragoza – Las Palmas de Gran Canaria
Áreas en proceso de metropolización	Centros terciarios subregionales	– Palma de Mallorca – Vigo-Pontevedra – Gijón-Oviedo-Avilés – Alicante-Elche – Murcia – Valladolid
Otras áreas urbanas	Con una población superior a los 150.000 h.	– Granada – Córdoba – Cádiz-Jerez – Vitoria – Santander – Santa Cruz de Tenerife – Pamplona – Salamanca – San Sebastián – Burgos – Almería – León – Tarragona

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (1994).

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

planes para Madrid el 12 de mayo de 1956, y para Barcelona el 26 de diciembre de 1957 (ENTRENA CUESTA, 1976, pp. 318 y ss).

Va a ser la perspectiva urbanística la que va a servir de soporte a los primeros intentos de reforma, a partir de los años cuarenta, abriendo una vía de ruptura del tradicional uniformismo municipal, para ofrecer una respuesta al proceso urbanizador que está dando lugar a la formación de fenómenos metropolitanos en algunas ciudades españolas (BASSOLS COMA, 1973, pp. 550 y ss.), si bien dentro del contexto de un sistema político autoritario, que le confiere un acusado nominalismo. Así surge el “Gran Madrid”, mediante

la Ley de 25 de noviembre de 1944, desarrollada el 1 de marzo de 1946; el “Gran Bilbao”, mediante la Ley de 17 de julio de 1945, desarrollada también el 1 de marzo de 1946, y el “Gran Valencia”, mediante Ley de 18 de diciembre de 1946, desarrollada el 14 de octubre. Todos estos organismos constituían corporaciones administrativas con personalidad jurídica propia.

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

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

El criterio que se siguió para Barcelona fue distinto³, ya que la Ley de 3 de diciembre de 1953 creó la Comisión de Urbanismo de Barcelona y su Comarca, a la que se encomendó el desarrollo del Plan Comarcal y el establecimiento de los servicios públicos de interés comarcal, abandonando y superando los esquemas anexionistas, como expresamente declara su Exposición de Motivos. Por otra parte, en esta opción pesaron las peculiaridades de la comarca del Barcelonés, que constituye en sentido propio una conurbación, en el sentido de que muchos de los municipios que rodean Barcelona no se explican exclusivamente en función de ésta, sino que gozan de una sustantividad histórica, económica

y sociológica propia, constituyendo sistemas de relaciones sociales relativamente autónomos, con independencia de la continuidad física que hace casi imperceptibles los límites de sus términos (ENTRENA CUESTA, 1976, p. 320).

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

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

La Ley de 1957 fue desarrollada mediante un Decreto legislativo de 23 de mayo de 1960, que estableció el régimen especial de Barcelona, y por otro Decreto legislativo de 1 de julio de 1963, que hizo lo propio con el de Madrid. Se trata de leyes que responden a una misma filosofía municipalista efficientista, claramente inspirada en algunos modelos del municipalismo norteamericano. La

³ No obstante, a fines del siglo XIX, en 1897, Barcelona había experimentado también una extraordinaria expansión territorial y demográfica con la anexión de los municipios de Gràcia, Sant Andreu del Palomar, Sant Martí dels Provençals, Sant Gervasi de Cassoles, Sants y Les Corts de Sarrià. Posteriormente sería anexionado Sarrià en 1921.

idea directriz es la consecución de la eficacia en la gestión municipal, colocando en primer plano la preeminencia de los órganos ejecutivos sobre los representativos o colegiados, esquema que agudiza sus efectos en el contexto de un régimen no democrático (BASSOLS COMA, 1985, p. 596).

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

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

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

La notable desconexión en estas Leyes especiales con las zonas de influencia de las dos grandes ciudades españolas no es óbice para que se esbozen en ellas algunos planteamientos que posteriormente serán abordados de nuevo y desarrollados por otras disposiciones. Así ocurre, en el caso de Barcelona con la creación de la Comisión

de Urbanismo y Servicios Comunes, que será el antecedente de la posterior área metropolitana de mediados de los años setenta; y, en el caso de Madrid, se prevé el traspaso al municipio de servicios típicamente municipales gestionados por el Estado o antes de él dependientes en razón de la capitalidad, al tiempo que se encomienda al Ayuntamiento capitalino la promoción de la coordinación de los municipios de la periferia de la ciudad.

La promulgación de estas Leyes especiales no podía soslayar, sin embargo, la existencia de una realidad metropolitana en ambas grandes ciudades, que en el caso de Madrid fue rápidamente abordada por la Ley de 2 de diciembre de 1963, sobre el Área Metropolitana de Madrid⁴, que abarcaba a la capital y a 22 municipios limítrofes, con una superficie de 1.706 km²⁵. El eje de la Ley se centraba en el ámbito urbanístico, previendo la formulación conjunta de un Plan General de Urbanismo para toda el Área, estableciéndose una única autoridad para la coordinación de las competencias urbanísticas estatales y locales: La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana (COPLACO), con la naturaleza de organismo autónomo estatal, integrada por representantes de los ministerios afectados, el Alcalde y tres representantes del Ayuntamiento de Madrid y dos Alcaldes en representación de los 22 municipios del Área. Se continúa, pues, en el nivel metropolitano, con el proceso de estatalización orgánica sobre un nivel de regionalización funcional, con escaso papel para los municipios afectados, excepto el capitalino, al que se asigna un especial protagonismo en materia de gestión urbanística mediante la creación de un organismo autónomo municipal especializado, la Gerencia de Urbanismo de Madrid, que incluso puede actuar fuera de su término municipal previo acuerdo de la COPLACO. Por otra parte, este nuevo modelo de organización urbanística para nada afecta al modelo orgánico-funcional de los Ayuntamientos del Área, que continúan sujetos al régimen municipal común, excepto Madrid, que sigue el régimen de su Ley especial.

⁴ Como ha recordado BASSOLS COMA (1985, p. 599), la redacción de esta ley fue precedida de un muy valioso Informe de una Comisión de Expertos que analizó las experiencias de Derecho comparado de la época, y en especial la ley francesa de 1961 sobre creación del Distrito de la Región de París y el Informe de la Comisión Real Herbert de 1960 sobre la reforma del Gran Londres; no obstante, la mayor parte de las propuestas más innovadoras de la Comisión de Expertos fue rechazada.

⁵ Posteriormente, mediante Decreto de 28 de septiembre de 1964, se agregó el municipio de Las Rozas al Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, elevándose a 24 el número de municipios incluidos en él.

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

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

El marco jurídico español cambia sustancialmente con la promulgación de la Constitución de 6 de diciembre de 1978, la celebración en abril de 1979 de las primeras elecciones locales democráticas y el establecimiento en el periodo de 1979 a 1983 del modelo políticamente descentralizado del “Estado autonómico”. La Constitución, que consagra expresamente la autonomía local en sus artículos 137 y 140, prevé la posibilidad de agrupaciones de municipios dife-

rentes de la provincia, pero no contiene previsión alguna expresa sobre las grandes ciudades ni sobre las áreas metropolitanas.

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

Por otra parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la ley local de la democracia, es manifiestamente heredera del tradicional uniformismo del régimen local español, sin que contuviera hasta la reforma de 2003 previsión alguna sobre un régimen específico para las grandes ciudades, limitándose a establecer un régimen común –con algunas diferencias, reforzadas por la reforma operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril– entre los municipios de más de 5.000 habitantes y los de menos en orden a la existencia necesaria o potestativa de algunos órganos, y previendo asimismo un régimen de Concejo abierto para los municipios de menos de 100 habitantes, o los que tradicionalmente se hubiesen regido por este sistema de democracia directa.

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

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

En la mayoría de los Estatutos de las 17 Comunidades Autónomas se contienen previsiones que permiten, de manera directa o indirecta institucionalizar áreas metropolitanas. Mención especial merecen el País Vasco y Madrid, que, a pesar de comprender dos de las mayores conurbaciones españolas, no contienen previsión alguna expresa sobre la posibilidad de crear áreas metropolitanas, si bien el Estatuto Vasco prevé la posibilidad de que en el seno de los Territorios Históricos puedan reconocerse “*demarcaciones territoriales de ámbito municipal que no excedan de los límites provinciales*” (art. 22), y en la Comunidad de Madrid se dispone que los municipios “*podrán agruparse con carácter voluntario para la gestión de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones de carácter funcional o territorial, de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad, en el marco de la legislación básica del Estado*” (art. 3.2), señalando asimismo que “*Por la Ley de la Asamblea de Madrid se podrán establecer, mediante la agrupación de municipios limítrofes, circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica*”, y previendo también el otorgamiento de un régimen especial de capitalidad para la ciudad de Madrid, aprobado mediante ley estatal, que “*determinará las relaciones entre Instituciones estatales, autonómicas y locales, en el ejercicio de sus respectivas competencias*” (art. 6).

En todo caso, la competencia autonómica para crear, modificar y suprimir áreas metropolitanas ha estado avalada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuya Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, señala en su Fundamento Jurídico 4º, refiriéndose a éstas y a otras entidades locales no básicas (las comarcas y las “entidades locales menores”) que “*entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia*”, y que “*se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de “interiorización” autonómica, por lo que, en la determina-*

ción de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales”.

Creemos que esta afirmación no ofrece dudas para los otros tipos no básicos de entidades locales, pero difícilmente podría hoy sostenerse con solvencia que las áreas metropolitanas, que se caracterizan normalmente por generar flujos de personas, bienes y servicios suprarregionales e internacionales, constituyen entidades “con un alto grado de interiorización autonómica”. Cualquier especialista en políticas urbanas, sea cual sea su perspectiva y su bagaje profesional, podría sorprenderse en la actualidad ante semejante afirmación tan tajante, que ni el momento de su formulación parecía corresponder a la realidad urbana existente, y que hoy en día, en el marco de un mundo crecientemente urbano y globalizado, parece totalmente descontextualizada.

En todo caso, lo cierto es que el interés de las Comunidades Autónomas en afirmar su competencia en esta materia no se ha debido a un interés especial en la creación de áreas metropolitanas, sino justamente a lo contrario: ostentar el monopolio regulador para no ejercerlo, o hacerlo bajo fórmulas “ligeras” y monofuncionales, o incluso simplemente para suprimir las instituciones metropolitanas preexistentes, que las Comunidades Autónomas, en el contexto de un antilocalismo de partida, concebían como potenciales competidores políticos, al igual que ocurrió con las provincias, si bien en este caso con mayor fundamento, tratándose de una institución que, en su dimensión de entidad local, ha entrado en una crisis existencial con la implantación del Estado autonómico, justificándose funcionalmente sobre todo por la acusada fragmentación de nuestro mapa municipal, generando un grave inframunicipalismo frente al que las Diputaciones pretenden aparecer como auxiliadoras y solícitas instituciones (JIMÉNEZ BLANCO, 1992, p. 250)⁶.

⁶ Aparte de su inequívoca dimensión clientelar, tanto frente a los municipios que la integran, manifestada especialmente a la hora de desarrollar la cooperación económica, jurídica y técnica, como en el papel que cumple como “aparcamiento” privilegiado de una amplia clase política local.

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

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

Un camino más largo y azaroso condujo a una solución similar en Valencia. Bajo gobierno regional del PSOE, la Ley valenciana 5/1986, de 19 de noviembre, suprimió la Corporación administrativa “Gran Valencia”, que fue sustituida por la Ley valenciana 12/1986, de 3 de diciembre, por el Consell Metropolità de l’Hor-

ta, un área metropolitana plurifuncional, que agrupaba a 44 municipios. Este organismo tenía por finalidades generales la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las materias de su competencia, que incluían el ciclo hidráulico, los residuos sólidos, el urbanismo, incendios, mataderos, transportes y su infraestructura. Posteriormente, la Ley valenciana 4/1995, de 16 de marzo, del Área Metropolitana de l’Horta, intentó paliar determinadas disfuncionalidades de la citada entidad referentes a sus competencias y organización.

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

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

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

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

En todo caso, su creación en 1983 se ha revelado como un rotundo éxito, fruto de una decisión acertada, que ha conferido a Madrid un gobierno regional poderoso y dinámico, dotado de las mismas competencias que cualquier otra Comunidad Autónoma española, muchas de las cuáles resultan decisivas desde una perspectiva metropolita-

na (urbanismo y ordenación del territorio, vivienda, transportes, desarrollo económico, asistencia social, ...) a las que se unen, en el caso de Madrid, dos servicios típicamente locales –los servicios contra incendios (excepto en la capital) y el completo ciclo hidráulico, al haberle sido transferido en Canal de Isabel II– y otro clásicamente metropolitano o de conurbación: el metro.

Esa Comunidad Autónoma urbana y capitalina, verdadero gobierno metropolitano político, ha sabido construir con los grandes agentes económicos –esencialmente la patronal (CEIM) y los grandes sindicatos– un modelo de corte neocorporativista, que establecido primero por los gobiernos socialistas presididos por Joaquín Leguina, fue luego continuado con bastante éxito por el Partido Popular bajo el liderazgo de

Tabla 10
La evolución de la institución metropolitana en España, por áreas

Madrid	“Gran Madrid” (1944)	Ley sobre el Área Metropolitana de Madrid. Creación de la COPLACO (1963)	Creación de la Comunidad de Madrid transferencia a la misma de los servicios de la COPLACO (1983)	
Barcelona	Ley de Barcelona y su Comarca (1953)	Creación de la “Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona” (1974)	Supresión de la “Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona” (1987)	Creación de la “Entidad Metropolitana del Transporte” y de la “Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos” (1987), y de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona (1988).
Valencia	“Gran Valencia” (1946)	Supresión del “Gran Valencia” y creación del “Consell Metropolità de l’Horta” (1986)	Creación de la “Entidad Metropolitana de l’Horta” (1995)	Supresión de la “Entidad Metropolitana de l’Horta” y Creación de la “Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos” y de la “Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos” (2001)
Bilbao	“Gran Bilbao” (1945)	Supresión del “Gran Bilbao” (1980)		

Fuente: Elaboración propia.

Alberto Ruiz-Gallardón, facilitando la gobernanza y el desarrollo regional (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2002, pp. 124).

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

Pero debemos, para finalizar este análisis, volver al tratamiento normativo de las grandes ciudades, en sí mismas consideradas, con independencia de sus áreas circundantes. Desde los aislados hitos que son las Leyes especiales de Barcelona de 1960 y de Madrid de 1963, no ha habido ruptura alguna de la uniformidad del régimen municipal español hasta el año 1998, en que se promulga la Carta Municipal de Barcelona, y, por fin, el año 2006, con la aprobación de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, y la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid,

muy similares en sus soluciones orgánico-funcionales al régimen especial establecido para las grandes ciudades por la Ley 57/2003.

Por lo demás, como ya se ha señalado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), siguió anclada en el profundo uniformismo que ha marcado históricamente el sistema local español, y en este sentido puede afirmarse que es una ley profundamente conservadora. Con respecto a los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, se limita a declararlos vigentes en su disposición adicional sexta, pero sólo “salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley”, lo que reduce a su mínima expresión las especialidades orgánico-funcionales de ambas ciudades.

La importante reforma operada en la LRBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, afecta a la disposición adicional sexta, ya que añade un apartado tercero a la misma que permite a las Comunidades Autónomas respectivas, mediante ley, actualizar esos regímenes especiales, a instancia de los Ayuntamientos interesados, a cuyos efectos este precepto viene a establecer las posibles modificaciones sobre el régimen

Tabla 11
Modalidades de organización de espacios metropolitanos utilizados en España

Corporación de Derecho Público estatal (estatalización del fenómeno metropolitano)	Gran Madrid (1944), Gran Bilbao (1945), Gran Valencia (1946), COPLACO (Madrid, 1963)
Área metropolitana como entidad local plurifuncional	Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (1974), Consell Metropolità de l’Horta (1986), Entidad Metropolitana de l’Horta (1995)
Área metropolitana como entidad local sectorial	Entidad Metropolitana del Transporte y de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos de Barcelona (1987); y Entidad Metropolitana de l’Horta y Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos de Valencia (2001)
Región política (Comunidad Autónoma)	Comunidad de Madrid (1983)
Mancomunidad de municipios	Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona (1988)

Fuente: Elaboración propia.

común que podrán establecerse por esta vía, que se limitan a la denominación de los órganos necesarios –aspecto este meramente semántico y formal–, a la posibilidad de delegar ciertas competencias en las Comisiones del Pleno, y a una cierta redistribución de las competencias del Alcalde, el Pleno y la Comisión de Gobierno en favor de ésta última.

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

Por exponerlo sucintamente, la Carta Municipal de Barcelona contenía un modelo orgánico-funcional diferenciado del común por el reforzamiento del ejecutivo municipal, tanto del Alcalde como de la Comisión de Gobierno, el

órgano colegiado de gobierno designado por el Alcalde de entre los Concejales, que pasa a tener competencias propias, mientras que el régimen común sólo ostenta aquellas que le deleguen el Alcalde y el Pleno, constituyendo, pues, un auténtico “cajón de sastre”. También prevé diversos mecanismos de participación ciudadana no contemplados en la LRBRL (iniciativas ciudadanas, Consejo de la Ciudad, audiencias generales,...). Por otra parte, la Carta también refuerza competencialmente al Ayuntamiento de Barcelona en numerosos ámbitos sectoriales, lo que sin embargo no colmaba las demandas de Barcelona, que reivindicaba y aspiraba a una Ley Especial estatal que le otorgase nuevas atribuciones en materias de la competencia de la Administración central. Tampoco se puede decir que el régimen especial aprobado finalmente por la Ley 1/2006 suponga una satisfacción a las pretensiones competenciales de Barcelona, y los avances son más simbólicos que reales. Sin embargo, sus especialidades orgánico-funcionales vienen a asegurarse al regularse en una Ley estatal.

Por lo que se refiere a Madrid, el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, prevé la aprobación mediante Ley esta-

Tabla 12
Régimenes especiales para Madrid y Barcelona

Madrid	Ley Especial de 1963	Derogación parcial de la Ley Especial por la LRBRL (1985)	Posibilidad de ciertas especialidades orgánico-funcionales introducidas en la disposición adicional sexta de la LRBRL por la Ley 21/1999	Pendiente de Ley de capitalidad prevista en el Estatuto de la Comunidad de Madrid desde 1983 hasta la aprobación de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid
Barcelona	Ley Especial de 1960	Derogación parcial de la Ley Especial por la LRBRL (1985)	Posibilidad de ciertas especialidades orgánico-funcionales introducidas en la disposición adicional sexta de la LRBRL por la Ley 21/1999	Carta Municipal de Barcelona, aprobada por Ley catalana 22/1998, y Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona

Fuente: Elaboración propia.

tal de un régimen especial de capitalidad, previsión que quedó inédita hasta el año 2006. Lo que se debía a lo incómodo que resultaba para el Estado aprobar una Ley que no dejaría de levantar suspicacias en algunas otras ciudades españolas, que consideraban, con razón o sin ella, que las “cargas” de la capitalidad son muy inferiores a los beneficios que ésta comporta para la Villa de Madrid, para que además se compensen aquellas financieramente, sin duda alguna uno de los objetivos esperables de la ley de capitalidad. Prueba de su carácter inconfortable para el Estado es que han pasaron casi 25 años para su aprobación⁷.

Por lo tanto, el panorama histórico de los regímenes especiales para nuestras dos mayores ciudades se limita, hasta ahora, al reflejado en el Cuadro nº 12.

4. EL NUEVO RÉGIMEN ESPECIAL PARA LAS GRANDES CIUDADES

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

Los Alcaldes de estas ciudades se reunían periódicamente en alguno de sus municipios para armonizar sus posiciones y ofrecer un frente conjunto, aparte de los cauces de la Federa-

ción Española de Municipios y Provincias (FEMP), lo que llegó a causar molestias en el seno de la dirección de la gran asociación de entidades locales de ámbito estatal, que su Presidente, Francisco Vázquez, Alcalde de A Coruña, incluso hizo explícitas.

En todo caso, la actividad de este *lobby* se fue relajando durante la segunda mitad de la década de los noventa, hasta llegar a la inactividad absoluta⁸. Lo que no significa que algunos de esos Ayuntamientos siguiesen reivindicando un fortalecimiento competencial y financiero de las grandes ciudades, especialmente Barcelona.

Esta era la situación cuando en el año 2001, siendo Ministro de Administraciones Públicas Jesús Moreno Posada, se elaboró en la Dirección General para la Administración Local un *Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana*, que contenía un amplio estudio comparado de la regulación de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas en diversos países europeos y americanos, una exposición de los antecedentes históricos españoles, una serie de propuestas y una relación de grandes ciudades españolas y de sus áreas de influencia, incluyendo abundante material estadístico.

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

En marzo de 2003 se produjeron dos hechos de gran relevancia. El primero fue que el Congreso de los Diputados aprobó una Proposición no de Ley presentada conjuntamente por el Grupo parlamentario Popular y el Socialista, en la que se instaba al gobierno a presentar en el Congreso un Proyecto de Ley tendente a la modernización del Gobierno Local, en el que, entre otros extremos, se estableciera un régimen

⁷ En todo caso, su aprobación parecía necesitar pasar, en términos políticos, por la concesión de alguna compensación a Barcelona, como así ocurrió con su Ley especial, previa incluso a la de Madrid, lo que no puede dejar de sorprender en términos constitucionales.

⁸ Ello puede deberse, parcialmente, a que el principal motor e inspirador del grupo era el Ayuntamiento de Barcelona, que en cierta medida veía colmadas una parte de sus aspiraciones con la Carta Municipal de Barcelona, aprobada a fines de 1998, decidiendo a partir de entonces seguir un camino de negociación singularizada con el Estado, implicando en él a la Generalitat de Cataluña. Por otra parte, ya desde antes, un creciente número de ciudades de este grupo, en un principio mayoritariamente socialista, pasaron a ser gobernadas por el PP, lo que restó cohesión y continuidad a la labor del grupo.

local específico para los municipios de gran población, con una regulación orgánico-funcional adecuada a sus necesidades, estableciendo las grandes líneas de tal reforma. Asimismo se instaba al Gobierno para el despliegamiento de la actividad necesaria para dar cumplimiento a la previsión del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, sobre el régimen especial de capitalidad, y para dar cumplimiento a la moción aprobada por el Senado el 19 de febrero de 2002, por la que se instaba al Gobierno a presentar un Proyecto de Ley que otorgue al Ayuntamiento de Barcelona las capacidades y competencias que se recogen en la Carta Municipal de Barcelona, sin perjuicio de que *“en lo que no sea específico de dicha ciudad se pongan en marcha los instrumentos que hagan posible la aplicación de dicha regulación a las restantes ciudades que por su dimensión y capacidad de gestión compartan las mismas necesidades y problemas”* (sic).

El segundo hecho relevante fue la aprobación por el Pleno del Senado el 26 de marzo de 2003 de un Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana, previamente aprobado por la Comisión de Entidades Locales de la Cámara Alta, que es sustancialmente coincidente, en sus líneas básicas, con la proposición del Congreso antes citada, si bien aborda algunos temas esenciales no tratadas en ésta, como la ampliación de las competencias sectoriales de las grandes ciudades y la necesidad de abordar el hecho metropolitano, materias ambas en las que el protagonismo corresponde esencialmente a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la existencia de algunos ámbitos sectoriales relevantes de la competencia del Estado, como la justicia municipal y la seguridad ciudadana.

A partir de este momento se aceleró la elaboración del Anteproyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local que, entre otras medidas, propone la introducción en la LRRL de un nuevo Título X, dedicado a regular el régimen especial de los que denomina “municipios de gran población”. El Consejo de Ministros, en su reunión de fecha 6 de junio de 2003, aprobó el texto como Proyecto de Ley, remitiéndolo al Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria, siendo aprobada finalmente como la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local.

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

En efecto, en la Ley se distinguen tres grupos o categorías de “municipios de gran población”. El primero está formado por todos los municipios de más de 250.000 habitantes, que vendría a coincidir, *grosso modo*, con las grandes ciudades españolas. El segundo, comprende las capitales de provincias de más de 175.000 habitantes, y cuya inclusión justifica la memoria del proyecto de Ley por la mayor complejidad que siempre comporta el hecho de ostentar una ciudad esa condición capitalina. Finalmente, hay una tercera categoría, constituida por los municipios que sean capitales de Comunidad Autónoma o sedes de las instituciones autonómicas correspondientes, así como las ciudades de más de 75.000 habitantes cuyas especiales características económicas, sociales, históricas o culturales así lo permitan (un verdadero cajón de sastre) si así lo decidiesen las Asambleas Legislativas respectivas.

Dos aspectos fundamentales de esta Ley, por lo que se refiere a los “municipios de gran población” son que su alcance es esencialmente orgánico-funcional, y no competencial, y que afecta a tales municipios, pero no aborda el hecho metropolitano. Por lo que se refiere al primer aspecto, debe tenerse en cuenta que lo que se está abordando es una reforma de la LRRL para crear un régimen especial, y que el marco propio para reforzar las competencias de las grandes ciudades son las leyes sectoriales correspondientes a cada ámbito de actuación pública, bien autonómicas (y debe tenerse en cuenta que la mayor parte de las demandas de las los municipios españolas se dirigen a este

ámbito), bien estatales (en algunas materias menos numerosas, pero relevantes, como seguridad ciudadana o justicia). No obstante, es evidente que un régimen especial completo para las grandes ciudades exige ese reforzamiento competencial, lo que requiere un esfuerzo sectorial tanto por parte de las Comunidades Autónomas como por parte del Estado, que hasta ahora se ha venido retrasando y poniendo detrás de las, sin duda importantes, reformas orgánico-funcionales y estructurales, y que se ve retrasada por suponer una renuncia o un sacrificio competencial –y por tanto de poder– por parte de los niveles de poder territorial supralocales.

El segundo aspecto –la ausencia de tratamiento del fenómeno metropolitano– se debe a que, de acuerdo con la ya vieja doctrina del Tribunal Constitucional –cuya aplicabilidad cuestionamos en el contexto socioeconómico e institucional actual (tanto nacional como internacional)– se trata de un ámbito de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. Volvemos a enfrentarnos ahora –aunque por razones distintas a las tradicionales, en este caso, por la distribución constitucional y estatutaria de competencias, entendida de una manera determinada– al tradicional problema de nuestro ordenamiento de no dar una respuesta a ambas dimensiones simultáneamente –el gobierno de las grandes ciudades en sí mismas consideradas, y el de las áreas metropolitanas funcionales. También aquí habrá que exigir un difícil y generoso esfuerzo a las Comunidades Autónomas, por lo que comporta de cesión de protagonismo en estas áreas, pero asimismo una reinterpretación avanzada y acorde con las exigencias de un mundo globalizado del papel y las responsabilidades del Estado en el establecimiento y la regulación de las áreas metropolitanas, que deberían ser mucho más activos que los actuales, siempre en un contexto de colaboración con los municipios y las Comunidades Autónomas.

Las grandes novedades de esta Ley son, en todo caso, su modelo organizativo –que se caracteriza esencialmente por la creación de un ejecutivo fuerte, claramente separado del Pleno en sus funciones, integrado por el Alcalde y una Junta de Gobierno Local cuyos miembros son nombrados y separados libremente por aquél, pudiendo no ser electos la mitad de cuyos

miembros–, la creación de todo un nivel de directivos públicos locales, el impulso concedido a la participación y a la defensa de los ciudadanos y la creación de un Observatorio urbano.

5. LA PROVINCIA: ¿UNA SUPERVIVIENTE AFUNCIONAL?

No se puede olvidar, finalmente, al segundo nivel clásico del gobierno local en España, la capitidisminuida provincia. Su otrora papel sustancial en la Administración española, tanto en el marco de la Administración periférica del Estado, como en el papel de Administración local prestadora, son irreconocibles después del gran proceso descentralizador experimentado por España desde la Constitución de 1978.

De territorio esencialmente prestador de servicios, la provincia y sus instituciones han pasado a otro de espacio neto de clientelismo y aparcamiento político escasamente justificable desde perspectivas de racionalidad institucional y administrativa. Lo que no significa que, precisamente, tras su subsistencia se encuentre otra lógica, mucho más poderosa casi siempre: la política.

La LRBRL centró la provincia en la función de asistencia económica, técnica y jurídica a los municipios, función que se desarrolla en particular sobre los de dimensión pequeña y media. Las otras funciones de la provincia, o son genéricas y difusas (la defensa de los intereses provinciales) o bien sólo pueden desarrollarse en realidad sobre la base de la colaboración con los municipios en el ejercicio de sus competencias (la prestación de servicios de ámbito provincial), dada la carencia de una lista concreta de actividades prestacionales reservadas a las provincias, a diferencia de los municipios. A eso ha quedado reducida en lo esencial la provincia tras la creación de las Comunidades Autónomas, que además han dictado prácticamente sin excepción leyes de coordinación de las Diputaciones provinciales, cuando tienen naturaleza pluriprovincial.

En realidad el eje de la actividad provincial fueron durante mucho tiempo los planes provinciales de obras y servicios, cuya regulación y coordinación se establece por el Estado, que además los financia parcialmente.

Ese modesto papel de la provincia de régimen común explica y justifica que los miembros de las Diputaciones provinciales no sean elegidos por los ciudadanos, sino por los concejales de entre ellos mismos. Pero en realidad esas funciones también podrían prestarse perfectamente por las Comunidades Autónomas sin que nada fuese peor que hasta ahora. La excusa de que las provinciales consiguen mantener en el nivel local las competencias municipales es muy pobre, entre otras razones porque para legitimarse las provinciales necesitan municipios pequeños, y se vuelven enemigas encarnizadas de cualquier intento de racionalización del mapa municipal.

Las provincias de régimen común necesitan como el agua la existencia de pequeños y modestos municipios para seguir justificando su existencia en el marco del Estado autonómico, en el que constituyen en eslabón institucional más débil con mucha diferencia, y perfectamente prescindible. Nada tiene que ver, por ejemplo, con la relevancia del departamento francés, ni siquiera con la más dotada provincia italiana.

¿Por qué sobrevive, pues, este cuarto nivel administrativo en España? Simplemente, y sobre todo, porque es un formidable aparcamiento político, que permite colocar a más de mil diputados provinciales, más su aparato de asesores, secretarías, personal auxiliar, etcétera. Y que genera el correspondiente gasto de funcionamiento. Cuando un político local desea una carrera ascendente y sus apoyos no llegan más lejos, o se le está “rodando” para esa carrera, la Diputación es una etapa muy frecuente. Cuando un político autonómico pierde fuelle, la Diputación es una posición de consolación para que la carrera descendente no sea tan dura.

No se trata, obviamente, de que las Diputaciones no hagan cosas, incluso cosas necesarias. La pregunta es si esas cosas no se pueden hacer perfectamente por las Comunidades Autónomas—como lo demuestran sobradamente las Comunidades uniprovinciales—ahorrando estos aparatos político-administrativos que no sirven para otra cosa, y que responde esencialmente a una lógica política y no de servicio. Y también si no es hora de plantearse una reforma del mapa municipal que permita una Administración local unitaria—de un solo nivel) y no dual (donde el segundo nivel, además, carece de facto de competencias propias sustantivas especificadas por la ley).

La pregunta es especialmente pertinente en unos tiempos de profunda crisis estructural de la economía que va a durar muchos años, en la que se les están imponiendo numerosos sacrificios a los ciudadanos, y que va a exigir medidas racionalizadoras del sector público. Está por ver si los ámbitos de juego de la política pura y dura aceptarán sacrificios en este contexto.

6. CONCLUSIONES

España es un país que, a pesar de sus grandes dimensiones en términos euro-occidentales y su baja densidad media de población, posee una sociedad esencialmente urbana, concentrada en un pequeño grupo de grandes ciudades, centros algunas de ellas de importantes conurbaciones. El mapa español aparece dominado territorialmente por los municipios pequeños y medios, con una enorme fragmentación que habría que empezar a cuestionar seriamente, pero son las zonas urbanas, escasas en área, las que marcan la pauta del poder local.

Los mecanismos de solución a los problemas derivados de esa fragmentación, a falta de una política de fusión de municipios, se han acreditado insuficientes, en términos generales. Así, el mapa de mancomunidades es arbitrario y en muchos casos comprende instituciones que, de facto, no funcionan. Tampoco la institución comarcal ha alcanzado éxito, existiendo solamente en Cataluña, Aragón y Álava, más el aislado caso del Bierzo en Castilla y León. En cambio, los consorcios parecen tener un futuro más prometedor, si bien acaban fortaleciendo la posición de las entidades de mayor dimensión, y por ello debilitando a los municipios.

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

Con el restablecimiento del régimen democrático y la consolidación del denominado

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

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

Por lo que se refiere a los regímenes municipales singulares de Madrid y Barcelona, la aprobación en 1985 de la LRBR limitó sus especialidades, al supeditar su vigencia a la conformidad de sus previsiones con la Ley básica estatal, y sólo con la reforma del régimen local de 1999 se volvió a permitir la introducción en ellas de ciertas especialidades orgánico-funcionales, mediante ley autonómica promulgada a instancias de los citados Ayuntamientos. Esta inercia uniformista se rompe por primera vez de manera clara y para un grupo significativo de “municipios de gran población” por la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que, esencialmente, establece un nuevo modelo orgánico-funcional para esos municipios, con clara separación entre el Pleno y el ejecutivo local, fortaleciendo los órganos directivos; potencia la participación ciudadana y los mecanismos de defensa de los vecinos; e impulsa una gestión económico-financiera más moderna, eficiente y eficaz, conteniendo diversas previsiones modernizadoras incardinables en los criterios de la Nueva Gestión Pública.

Se trata de un indudable acierto, en términos generales, el impulso de esta reforma, pero el establecimiento de una nueva política urbana

para España exige, a la vez, incidir sobre el ámbito competencial, reforzando la presencia de las grandes ciudades españolas en numerosas políticas sectoriales de proximidad, buena parte de ellas –pero no todas– de la competencia de las Comunidades Autónomas, lo que supondrá superar una inercia negativa por parte de éstas con respecto al fortalecimiento de los gobiernos locales de su territorio.

Además, en la actualidad, Barcelona y Madrid gozan de un verdadero régimen especial actualizado, constituido en el caso de Barcelona por la Carta Municipal aprobada en 1998 por el Parlamento de Cataluña, y por su Ley estatal especial de 2006, mientras que en el caso de Madrid en el mismo año se promulgó su Ley de capitalidad prevista en el Estatuto de Autonomía de Madrid desde 1983.

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

Por último, es momento, y más en un contexto de crisis económica de largo plazo que obliga a pensar en términos de profunda eficacia y eficiencia económica e institucional, para el replanteamiento no sólo del papel, sino de la existencia misma de la provincia en el sistema institucional español, sobre todo después de la consolidación de las Comunidades Autónomas. Las diputaciones se encuentran, por la lógica misma de su supervivencia, en la primera línea de los obstáculos para una racionalización del mapa local español. Un mapa que ya está necesitado de una intervención decidida en esa dirección.

BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, Martín, *Génesis y Evolución del Derecho urbanístico Español (1812-1956)*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1973.
- BASSOLS COMA, Martín, “La Administración de las grandes ciudades en España”, en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Vol I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985.
- COLOMÉ, Gabriel, y TOMÁS, Mariona, “La gobernabilidad metropolitana: el caso de Barcelona”, Madrid, INAP, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24, monográfico sobre “La política sobre las grandes ciudades y las áreas metropolitanas (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, coordinador).
- ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Barcelona, Tecnos, 1976.
- FONT, Javier, “Desarrollo estratégico, actores y capital social en Bilbao”, Madrid, INAP, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24, monográfico sobre “La política sobre las grandes ciudades y las áreas metropolitanas (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, coordinador).
- FUNDACIÓ PI I SUNYER, *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, (traducción y edición a cargo de José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ), Barcelona, 2002.
- JIMÉNEZ BLANCO, Antonio, “Las organizaciones supramunicipales en España: las áreas metropolitanas”, Madrid, INAP, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 254 (abril-junio 1992).
- LLISET BORREL, Francisco “Naturaleza jurídica de la Entidad Metropolitana de Barcelona”, Madrid, *Revista de Derecho urbanístico*, nº 42, 1975.
- MAP, *Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana*, Madrid, MAP, 2001 (texto inédito).
- MAP, *Memoria Justificativa del Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, Madrid, MAP, 2003 (texto inédito).
- PIÑAR MAÑAS, José Luis, “Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid”, en *Madrid. Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, “Las juntas de distrito en las grandes Ciudades españolas. Un estudio comparado de su organización y de su regulación positiva”, Madrid, *La Actualidad Administrativa*, nº 27 (1 a 7 de julio), 1996.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, *La reforma del régimen local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local*, Barcelona, Bayer Hermanos, 1999.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, “Madrid: le pilotage politique par la région” en JOUVE, Bernard, y LEFÈVRE, Christian (dir.), *Métropoles ingouvernables*, París, Elsevier, 2002.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, *Las asociaciones de entidades locales en España*, Madrid, MAP-BOE, 2002.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, *La reforma del régimen local de 2003. La ley de medidas para la modernización del gobierno local*. Barcelona, Bayer Hermanos, 2003.
- ROZENBLAT, Celine, y CILLE, Patricia, *Les villes européennes. Analyse comparative*, París, La documentation Française, 2003.