

LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE GRANDES CIUDADES Y LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

Joaquim Ferret Jacas

SUMARIO: LAS GRANDES CIUDADES EN EL MUNDO ACTUAL. / LA COMPETENCIA SOBRE RÉGIMEN LOCAL: UNA COMPETENCIA COMPARTIDA Y UNA MATERIA POLÉMICA. / LAS GRANDES CIUDADES, DENTRO DE LA MATERIA RÉGIMEN LOCAL: EL RÉGIMEN MUNICIPAL ESPECIAL. / EL CASO DE MADRID: ¿UNA EXCEPCIÓN? / LA INSUFICIENCIA DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO: LA COORDINACIÓN ENTRE LEGISLADORES. / EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LAS GRANDES CIUDADES: ESTATALIZACIÓN O AUTONOMIZACIÓN. / LAS GRANDES CIUDADES MÁS ALLÁ DEL RÉGIMEN MUNICIPAL ESPECIAL: ÁREA METROPOLITANA, COMARCA, PROVINCIA, ENTE LOCAL ATÍPICO, FÓRMULAS ASOCIATIVAS Y FORMAS NO ENTIFICADAS. / CONCLUSIONES.

Las grandes ciudades en el mundo actual

No es nada nuevo el papel relevante de las grandes ciudades. Se trata de un tema que podemos ya considerar tradicional dentro de los que atañen a la Administración local. Sin embargo en la hora actual su función ha adquirido, si cabe, mayor protagonismo. En la red mundial del mundo globalizado, los puntos de contacto son precisamente los centros urbanos dinámicos.¹ Estamos en la era de lo global-local. Curiosamente esto ocurre en un momento en que el nivel de las telecomunicaciones y la posibilidad de externalizar los procesos productivos parecen reducir la importancia que la aglomeración tuvo en tiempos pasados; y en que la segmentación social pone en peligro la idea de comunidad subyacente en la ciudad para sustituirla por una «nueva comunidad»² que no tiene una base territo-

1. «La nueva economía global y la sociedad informacional emergente presentan una nueva forma espacial que se desarrolla en una variedad de contextos sociales y geográficos: las megaciudades. (...) Son los nodos de la economía global y concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión en todo el planeta; el control de los medios de comunicación, el poder de la política real, y la capacidad simbólica de crear y difundir mensajes.» Manuel Castells, *La sociedad red*, Madrid 2001, p.481.

2. Robert B. Reich señala como la «nueva comunidad» está marcada por factores socio-económicos: «En la vida real, la mayor parte de los norteamericanos ya no viven en comunidades tradicionales, sino en áreas suburbanas rodeadas de autopistas y dotadas de centros comerciales, en elegantes condominios y complejos residenciales, o en ruinosos edificios de pisos y viviendas económicas. La mayoría viajan diariamente al trabajo y sólo alternan socialmente sobre la base de la proximidad geográfica de donde viven. Y, además, levantan la casa y se mudan cada cinco años a otro vecindario.

Pero hay una cosa que los norteamericanos tienen en común con sus vecinos, y en esta

rial, sino que se funda en la función económico-social de sus miembros. Estamos en un proceso abierto y no concluido en el que quizás terminaremos en un mundo post-urbano o quizás recuperaremos debidamente adaptados los valores positivos de lo urbano.³

Sin prejuzgar el futuro que depende entre otras cosas de opciones políticas, la afirmación hecha al inicio de la importancia de las grandes ciudades no parece discutible. Pero de la misma manera que no dogmatizamos respecto al futuro, tampoco podemos dar por desaparecidos elementos nacidos en el pasado y aún vivos. La red global-local no ha hecho desaparecer todavía el Estado-nación ni las diversos entes con autonomía política de los Estados con pluralismo territorial. Aun cuando la incidencia de las grandes ciudades rebasa los límites de los Estados y entes subestatales en que se encuentran, no necesariamente se han de ver en contraposición con éstos. Las grandes ciudades siguen jugando un papel decisivo en la identificación de las comunidades nacionales y la evolución de esta realidad es otro tema abierto que solamente el futuro nos responderá.

Cuando el razonamiento se hace desde el punto de vista jurídico, es obligado buscar las soluciones acordes con la realidad institucional. El problema se sitúa en nuestra realidad constitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues son los legisladores de aquel y de éstas los que han de decidir como potenciar a las grandes ciudades. Por ello nuestra reflexión se iniciará sobre el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de régimen local y más concretamente en materia de regímenes municipales especiales. Dada la «bifrontalidad» de nuestro régimen local se considerarán las formas de coordinación de la actuación de los legisladores estatal y autonómico. Y finalmente se tratará de la creación de entes locales supramunicipales ligados al fenómeno de las conurbaciones.

La competencia sobre régimen local: Una competencia compartida y una materia polémica

A pesar de que la competencia sobre régimen local sea considerada en diversos Estatutos de Autonomía como de carácter exclusivo, se trata en realidad de una competencia de carácter compartido que obedece al modelo bases estatales-legislación de desarrollo autonómica. Así lo exige la reserva competencial al Estado por el art. 149.1.18 CE de las bases del régimen jurídico de la Administraciones Públicas Y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional diciendo que la competencia exclusiva significa la regulación por ley autonómica del régimen jurídico de las Corporaciones Locales, pero que: «Ésta ley debe ajustarse a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales, aún en aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, han asumido el máximo de competencias al respecto, es siempre el resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las

afinidad estriba la esencia de la nueva «comunidad» americana: sus niveles de ingresos» *El trabajo de las naciones*, Madrid 1993, p.274.

3. Cfr. Castells op. cit. p.471 y ss.

Comunidades Autónomas». De ahí nace la dificultad de cualquier nueva intervención en la materia que afecte a cuestiones competencia de dos legisladores. La dificultad se acrecienta por el hecho de la mutabilidad de las bases estatales, por lo que la línea fronteriza es borrosa y mudable.

A la dificultad de establecer los límites entre bases y desarrollo, se suma la de establecer la línea divisoria entre la materia régimen local i otras materias. La cuestión es esencialmente determinar la prevalencia entre la materia régimen local y las que se refieren a los distintos sectores materiales de competencia. Una visión muy radical lleva a la práctica desaparición de la materia régimen local, pero en cualquier caso ésta queda reducida a los casos en que prevalece el aspecto organizativo sobre el de configuración de la potestad administrativa. Ello es cierto a pesar de que el Tribunal Constitucional haya declarado en la STC214/1989, de 21 de Diciembre que el régimen local constituye «una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también, y no excluye, lo relativo a las competencias locales», precisando que «en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el régimen local –equivalente al régimen jurídico de las administraciones locales– haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas».

En efecto, más allá de la crítica que pueda merecer el criterio de la jurisprudencia constitucional de configurar la garantía constitucional como un criterio de atribución competencial al Estado y no como un límite para cualquier legislador, la materia régimen local se reduce a la organización y a las formas de ejercicio de las potestades públicas de titularidad local, mientras que la asignación competencial de estas potestades y no sólo su configuración jurídica corresponde al legislador titular del sector material de competencias. No es por lo tanto el mismo el título competencial que determina el legislador que diseña la máquina y su funcionamiento y el título que determina el legislador que le asigna las funciones a realizar.

En realidad ni tan sólo todo lo organizativo es régimen local y se distribuye de acuerdo con la división bases-desarrollo. «Los aspectos organizativos tienen gran extensión y complejidad. No se limitan a la creación del ente –con el territorio como elemento fundamental en el caso de los entes locales– o de su estructura orgánica interna, sino que dentro de la actividad organizatoria se ha de incluir la delimitación del ámbito funcional de la nueva organización (el giro o tráfico de ésta), la atribución de las potestades públicas y la concreción de estas funciones y potestades en los centros operativos de la organización».⁴ Pues bien en la asignación de potestades, no sólo corresponde al Estado lo básico, sino que sea por la prevalencia de otros títulos competenciales o por la consideración de básico a todo lo conectado con la garantía institucional de la competencia local, en muchas ocasiones corresponde al Estado la totalidad de la competencia precisamente en aspectos organizativos.

Es el Estado, quien con carácter básico determina en que sectores materiales deberán ejercer competencias, de acuerdo con la legislación correspondiente, los

4. J. Ferret «Régimen local» en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. I, Barcelona 1990, p.504.

municipios y que servicios deberán prestar con el carácter de mínimos. Pero el desarrollo de estos preceptos básicos de asignación de competencias no corresponde al legislador autonómico, como es normal en el binomio bases-desarrollo legislativo, sino que corresponden al legislador titular del sector material de que se trate. Lo expresa con gran claridad el art. 2.2 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril de Bases de Régimen Local: «Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen». Este precepto se basa en la garantía institucional como criterio de atribución competencial. Para preservar la autonomía local se permite una decisión del Estado que va más allá de la función garantista de las competencias mínimas de las autonomías locales y tal solución ha sido considerada constitucional por el Tribunal Constitucional (STC 214/1989) si se interpreta «en el sentido que las Leyes Básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales por ser ello necesario para garantizar su autonomía». La defensa de la autonomía local lleva a considerar la atribución de la competencia como materia básica, y por tanto, estatal.

De lo dicho hasta aquí se deduce que la imbricación entre la dificultad de delimitación de la materia régimen local y la de separación entre bases y desarrollo legislativo se hacen especialmente visibles en la regulación de los entes locales; y conlleva una dificultad práctica para la articulación de los dos legisladores competentes.

A todo ello hemos de añadir que existen otros títulos competenciales de gran relevancia en la regulación de la Administración Local. Basta pensar en las competencias estatales sobre régimen estatutario de los funcionarios, contratación y concesiones administrativas, expropiación forzosa, responsabilidad administrativa y muy especialmente régimen electoral general y haciendas locales. El régimen electoral general a partir de la elaboración del concepto por la jurisprudencia constitucional en la sentencia 38/1983, ha significado que en lo concerniente a municipios y provincias el aspecto políticamente más decisivo de su organización es de competencia exclusivamente estatal. Por lo que respecta a los aspectos financieros probablemente es el lugar donde más se evidencian los efectos nefastos de la descoordinación entre legislador estatal y autonómico. El peso decisivo de la legislación estatal reguladora de los ingresos locales vacía en buena parte de su sentido las posibilidades del legislador autonómico de modular las competencias locales. No tiene mucho sentido otorgar las competencias a quien no tiene recursos para ejercerlas o quitárselas a quien va a seguir teniendo los medios financieros.

Las grandes ciudades, dentro de la materia régimen local: el régimen municipal especial

Aun dentro de la materia régimen local, y dejando aparte los esenciales aspectos de asignación de competencias y de recursos, el alcance de las bases estatales no es idéntico en todos los casos. En primer lugar hay que constatar que en la Ley de Bases de Régimen Local no existe una regulación de las grandes ciudades.

Difícilmente son encuadrables en los supuestos de municipios especiales cuya regulación se deja a las Comunidades Autónomas. Dicho artículo prevé la posibilidad de «establecer regímenes especiales para municipios pequeños de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes». Ser una gran ciudad no es semejante a ninguno de los supuestos contemplados en la ley. Las grandes ciudades no están polarizadas en una sola característica o actividad, bien al contrario se caracterizan por su polivalencia.

Si bien la legislación básica del Estado no contempla el régimen de las grandes ciudades en general, sí se refiere en su Disposición Adicional Sexta a los regímenes especiales de los municipios de Madrid i Barcelona para declararlos subsistentes en lo que no se opongan a la Ley. Dejando aparte lo previsto en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid – a lo que luego nos referiremos–, la Ley de Bases de Régimen Local no decía explícitamente a quien correspondía la reforma y actualización de los regímenes especiales que declaraba subsistentes. Una interpretación conforme al reparto de competencias constitucional llevaba necesariamente a entender que no se había declarado básico la totalidad del régimen jurídico especial de ambos Municipios; y por consiguiente salvo lo establecido como básico en la materia régimen local y lo que perteneciera al Estado por otros títulos competenciales, la competencia legislativa correspondía a las respectivas Comunidades Autónomas. La cuestión queda aclarada –si alguna duda había– con la modificación efectuada por la Ley 11/1999, de 21 de abril. Se añade un párrafo 3 a la citada Disposición Adicional por la que se autoriza a la ley de la Comunidad Autónoma correspondiente a establecer especialidades organizativas, que excepcionan aspectos básicos: denominación de los órganos, actuación del Pleno en Comisiones y mayores competencias de la Comisión de Gobierno y del Alcalde. La propia legislación básica estatal reconoce que existe competencia autonómica para regular un régimen especial para ciudades caracterizadas por su importancia, como Madrid y Barcelona, permitiendo incluso la modulación de algunas normas básicas. De lo que se deduce que las Comunidades Autónomas correspondientes pueden regular un régimen especial de grandes ciudades, si bien la flexibilización de las normas básicas organizativas está limitada en el momento presente a los casos de Madrid y Barcelona.

Debemos preguntarnos si pese a no existir una regulación básica para grandes ciudades, podría existir en el futuro. Si podría considerarse que existe un interés supracomunitario para que sea el legislador estatal quien regule el régimen jurídico de las grandes ciudades. No parece pueda ser ésta la solución al problema de la regulación especial de las conurbaciones. La competencia estatal va ligada a la defensa de la garantía institucional de las entidades locales y no a la eficiencia de determinadas formas organizativas. Una regulación básica de grandes ciudades implicaría una regulación estatal detallada de un sector del régimen local sin que ni la defensa de la autonomía local, ni la uniformidad estuvieran en juego. En cualquier caso a efectos prácticos, nos encontraríamos con una situación como la de las Diputaciones Provinciales en Cataluña, pero con mayor gravedad.. Por un lado el establecimiento de su estricta necesidad, por otro el intento de vaciamiento por parte del legislador de desarrollo.

Independientemente de su discutible base constitucional una regulación básica estatal agravaría el problema de la necesaria coordinación entre los dos legisladores competentes. No se olvide que a diferencia de lo que sucede con la provincia, quien decide sobre los límites territoriales municipales no es el Estado, sino la Comunidad Autónoma. De lo que se deduce que quien decide quien es gran ciudad es la Comunidad Autónoma, pues es ella quien configura cada municipio. Y el Estado no puede interferir porque lo que –discutiblemente– legitima su intervención es la garantía institucional de los municipios y ésta no puede ser confundida con un derecho subjetivo de cada municipio. El legislador autonómico no puede desvirtuar la autonomía municipal y de este límite constitucional, nuestra jurisprudencia constitucional ha deducido una atribución de competencias al Estado para la regulación de los municipios, pero de ahí no se deriva un derecho a la existencia de cada uno de ellos. Al reconocimiento de este derecho se pasaría si el Estado determinara la existencia de cuales son las grandes ciudades. No cabe por tanto una designación estatal de quienes son las grandes ciudades. Ello supondría que la ordenación del gobierno del territorio había sido sustraída a la Comunidades Autónomas, lo que no es la voluntad constitucional.

A la opinión que defendemos no se opone la existencia de la ya citada Disposición Adicional Sexta de la Ley de Bases de Régimen Local. Dicha norma no consagraba como básico el régimen especial de los municipios de Madrid y Barcelona, sino simplemente lo declaraba subsistente, sin perjuicio de las transformaciones futuras que pudiera tener a manos del legislador en cada caso competente. Tampoco alteraba en nada la competencia para modificar los términos municipales de las dos ciudades.

De lo que venimos diciendo puede extraerse una primera conclusión: la regulación de un régimen especial municipal para las grandes ciudades y la determinación de a qué municipios se aplica corresponde al legislador autonómico. De hecho, así lo viene haciendo.⁵

El caso de Madrid: ¿una excepción?

En el caso de Madrid existe la previsión constitucional del art. 5 CE que la declara capital del Estado. El artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid dispone: «La Villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus

5. Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, art 75: «El municipio de Barcelona ha de gozar de un régimen jurídico especial establecido por ley». En consecuencia se ha aprobado la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón prevé en su art. 61: «Podrá establecerse un régimen especial competencial y financiero para el municipio de Zaragoza, en atención a su condición de capital de la Comunidad Autónoma y sus peculiaridades propias, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 76 de la presente Ley». El citado art.76 prevé la posibilidad de creación de la entidad metropolitana de Zaragoza.

respectivas competencias». Podría parecer que en virtud de las provisiones constitucional y estatutaria Madrid tiene un régimen especial de gran ciudad decidido por el Estado. Pero si bien se mira la previsión estatutaria prevé la ley estatal solamente «por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales». No se trata del régimen especial derivado de su tamaño y su importancia económica y cultural, sino simplemente de aquellos aspectos que están exclusivamente ligados a su condición de capital del Estado o capital de España. No se refiere al Madrid gran ciudad, sino a la «Villa de Madrid» –denominación que también se encuentra en la Constitución– y que con su carácter histórico nos evidencia que se está pensando en la condición estricta de capitalidad.

El propio debate constitucional evidencia que se discutió esencialmente del estatuto de capitalidad, con referencia a una cuestión estrictamente ligada a éste, como es la compensación de los gastos extraordinarios que se derivan de la condición de capital, aspecto este último que difícilmente podía resolverse en el texto constitucional; y constituye una ardua cuestión política, ya que el hecho de la capitalidad es fuente de un cúmulo de ventajas y desventajas de difícil cuantificación.

Atendiendo a las relaciones interinstitucionales consecuencia de la capitalidad, se ha de precisar que en la lógica de nuestra Constitución, no cabría un régimen especial, que desconociera el principio de autonomía municipal. La capitalidad no puede privar a la población de Madrid de la participación en el gobierno municipal que tienen todos los ciudadanos españoles. No son posibles de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional soluciones que hicieran depender de las autoridades centrales el gobierno municipal de la capital, que en cambio encontramos en el Derecho comparado.⁶

La ley estatal reguladora de la capitalidad debe limitarse a las relaciones especiales con el Estado derivadas de ser la Villa de Madrid sede de las instituciones estatales más importantes, fundamentalmente la Jefatura del Estado. Pero esto no autoriza al legislador estatal a regular en plenitud el régimen municipal especial de Madrid como gran ciudad. La capitalidad tiene unas especificidades que no tienen relación alguna con las dimensiones o la importancia económica o cultural. Capitales hay en el mundo, sobre todo en la tradición federal anglosajona, establecidas en ciudades de no gran tamaño, precisamente para preservar la independencia de las instituciones federales de un peso excesivo del factor local.

La ley estatal prevista en el art. 6 del Estatuto de Autonomía de Madrid tiene como función exclusiva las relaciones interinstitucionales derivadas del hecho de la capitalidad y no las especialidades que correspondan a Madrid por ser además de la capital de España, una gran ciudad. La reforma operada en la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley 11/1999 –a la que antes nos hemos referido– corrobora lo que decimos. La actualización del régimen especial de Madrid corresponde al legislador autonómico. Por consiguiente, en cuanto gran ciudad, Madrid no constituye una excepción en el reparto de las competencias legislativas. La regulación de su régimen especial corresponde al legislador autonómico, aunque en este

6. En este sentido se pronuncia José Luís Piñar Mañas «El régimen de capitalidad del Estado» en Eduardo García de Enterría y otros *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid 1983, p. 400.

caso a la complejidad del respeto de las bases estatales en materia de régimen local haya que añadir la de la eventual ley de capitalidad.

La insuficiencia del legislador autonómico: la coordinación entre legisladores

La competencia autonómica para establecer un régimen especial para grandes municipios y para determinar a cuales se aplica y la negación de la posibilidad de una competencia estatal de la totalidad de la submateria, no implica que no sea necesaria la intervención del legislador estatal. La dificultad de separación neta entre bases y desarrollo, la no menor dificultad de precisar los límites de la materia régimen local con otras materias y la interacción entre ambos problemas –cuestiones todas ellas a las que ya hemos aludido– hacen que sea insuficiente el legislador autonómico para una regulación auténticamente operativa de las grandes ciudades.

Las grandes ciudades exigen una flexibilización de las bases estatales uniformes para todos los municipios. Tienen también unas exigencias de financiación que solo las competencias hacendísticas del Estado pueden solucionar. Requieren finalmente competencias en sectores de titularidad estatal como: seguridad ciudadana, tráfico y circulación de vehículos a motor, justicia municipal o grandes infraestructuras. Por todo ello se hace imprescindible la intervención del legislador estatal.

Esta necesaria intervención del legislador estatal plantea el problema de la coordinación entre ambos legisladores. La actuación paralela es prácticamente imposible. Sólo un pacto político con un dominio absoluto de las vicisitudes y ritmos parlamentarios lo haría posible. Si la simultaneidad no es posible se ha de elegir entre priorizar en el tiempo la actuación del legislador que determina el continente o la del que determina parte del contenido. La solución no es fácil. No se puede verter líquido si no hay vasija y no tiene mucho sentido la construcción de una vasija sin saber lo que habrá de contener.

La mejor vía parece la ya seguida por el Estado en la citada Ley 11/1999. Permitir que la Ley autonómica flexibilice determinados aspectos básicos. De la misma forma se podría regular la atribución de competencias y recursos condicionada al establecimiento de un régimen especial de gran ciudad para un municipio por parte del legislador autonómico. De tal forma el legislador autonómico a la hora de aprobar el régimen especial de gran ciudad conoce ya lo que el Estado concede al municipio que pasa a tener esta condición.

En la solución que defendemos lógicamente el Estado no puede permitir la flexibilización de normas, ni atribuir competencias o recursos a quien el legislador autonómico declare gran ciudad. En la Ley 11/1999 la modulación de las bases se permitía sólo para los casos de Madrid y Barcelona. Nada hay a objetar en la técnica de la regulación singularizada. Cuando se dan situaciones singulares las bases estatales pierden su característica de generalidad.⁷ Pero también cabría una regu-

7. «Lo más destacable de todo ello es, a mi juicio el, dato capital de que se viene a aceptar el principio de que es básico que hayan tratos distintos para distintos municipios. La

lación estatal exigiendo características objetivas para los municipios en que fuera de aplicación. Podría también establecerse un escalado competencial de acuerdo con los niveles en que se den las citadas características objetivas. En la Iniciativa Comunitaria de la Comisión de las Comunidades Europeas URBAN, el mapa de la España urbana aparece clasificado de la siguiente manera:

1. Áreas metropolitanas internacionales. Madrid y Barcelona.
2. Áreas metropolitanas nacionales-regionales: Valencia, Bilbao, Sevilla, Málaga, Zaragoza y Las Palmas.
3. Áreas en período de metropolización: Palma de Mallorca, Vigo-Pontevedra, Gijón-Oviedo-Avilés, Alicante-Elche, Murcia, A Coruña y Valladolid.
4. Otras áreas urbanas: Granada, Córdoba, Cádiz-Jerez, Vitoria, Santander, Santa Cruz de Tenerife, Pamplona, Salamanca, San Sebastián, Burgos, Almería, León y Tarragona.

No pretendemos dar una solución a cuales son las grandes áreas urbanas y su posible escala. La solución es política; y los aspectos técnicos que están en su base no son jurídicos. La clasificación citada nos sirve simplemente como indicio de las posibilidades de regulación de grandes ciudades. Tiene en cambio gran importancia jurídica constatar que por la vía del condicionamiento de las competencias y recursos de titularidad estatal, el legislador estatal se hace copartícipe sobre la decisión de cuales son las grandes ciudades. Aunque, como hemos afirmado, la competencia corresponda al legislador autonómico, sólo gozarán de las competencias y recursos estatales, quienes cumplan las condiciones puestas por el legislador estatal o sean explícitamente designados por el mismo. El legislador estatal solo no puede crear un régimen especial de gran ciudad, pero el legislador autonómico a quien corresponde la competencia está condicionado por la atribución de competencias estatales. De esta suerte aun careciendo de una competencia, ni tan sólo básica, en la regulación del régimen especial de las grandes ciudades, en la práctica el Estado puede crear unos criterios de clasificación de las grandes ciudades, que si bien no impiden la regulación por el legislador autonómico, ni la exigen, determinan en parte el auténtico régimen jurídico que estas grandes ciudades tendrán.

A la pluralidad de legisladores se ha de sumar la pluralidad de tipos de legislación. En la normativa estatal pueden entrar normas básicas y no básicas, con carácter de ley ordinaria y con carácter de ley básica. En cualquier caso de ello no se deriva dificultad alguna. En el caso de las normas de carácter básico o no la diferencia es meramente de contenido y no procedimental o formal. Por lo tanto en una misma ley estatal unas normas tendrán tal carácter o no de acuerdo con su

Carta Municipal de Barcelona ha actuado en esta ocasión como impulsora del ensanchamiento de una de las rendijas ya abiertas en la ley básica estatal para dar algo más de virtualidad a ese principio de diferenciación de lo local que debe ir más allá de lo competencial y alcanzar también a lo organizativo». T. Font i Llovet, *La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local*, Punt de vista nº 7, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona 2000, pp. 19-20.

contenido, sin más exigencia que la claridad en la determinación de lo que es básico. En cambio sí hay diferencias procedimentales y formales entre leyes orgánicas y ordinarias. Y algunos aspectos que pueden afectar a grandes ciudades, como todo lo referido a la Justicia, exigen la forma de ley orgánica. Pero tampoco en este caso se produce ningún problema. Existen numerosos ejemplos de casos en los que en una misma ley unos preceptos tienen el carácter de orgánicos y otros, de ley ordinaria.⁸

En la línea de la coordinación entre actuación del legislador estatal y el autonómico se ha planteado también la posibilidad de que todo el contenido normativo pueda recogerse en un solo texto. La cuestión es menor. Se trata solamente de un aspecto en que más allá de lo simbólico, sólo se obtiene una mayor comodidad. Pero este problema menor no parece tener solución. No está previsto constitucionalmente ningún mecanismo de participación conjunta de ambos legisladores, que pueda conducir a la aprobación de un único texto. Tampoco es posible que posteriormente pueda aprobarse un texto refundido. La refundición no puede ordenarse cuando parte de las normas a refundir no están a disposición del legislador que ordena la refundición.⁹

El régimen especial de las grandes ciudades: estatalización o autonomización

La trascendencia de las grandes ciudades lleva a que su influencia rebase las fronteras de la Comunidad Autónoma y aun las estatales. La consecuencia que de ello se deriva es que sea conveniente que participen en competencias de naturaleza estatal de acuerdo con la distribución constitucional de competencias. Lo cual implica una necesaria intervención del legislador estatal. De esta forma el proceso de potenciación de las grandes ciudades, que es sin duda un proceso de descentralización, puede devenir en lo que respecta a la relación Estado-Comunidades Autónomas una cierta centralización. En este caso descentralización local podría significar más estatalización que autonomización. Ciertamente la influencia estatal, como hemos dicho, es indirecta; y si se adopta la técnica de posibilitar la flexibilización de las bases por el legislador autonómico; y la de la asignación de competencias automáticamente a quien decida el legislador autonómico, siempre que se cumplan los requisitos previstos, no se puede hablar de un recorte de las competencias autonómicas.

En cualquier caso la regulación de las grandes ciudades puede suponer un cierto peligro para las competencias autonómicas. Pero puede ser también, si ésta es la voluntad política, una ocasión para reforzarlas. Pueden para ello utilizarse la técnicas del 150.1; y sobre todo del 150.2 de la Constitución. Se produciría entonces una unificación de legislador y desaparecerían todos los problemas de coordinación entre legisladores o de aparición de la normativa en dos textos legislativos distintos. Puede incluso irse más allá en la potenciación de las competencias autonómicas, si se procede a la reforma del Estatuto de Autonomía.

8. Vid. En este sentido, Alfredo Galán Galán, *La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local. El régimen especial del municipio de Barcelona*, Barcelona 2001, pp. 43-44.

9. Vid. Galán op.cit. p.45 y ss.

La inclusión de la competencia en el Estatuto de Autonomía supone una mayor garantía para la Comunidad Autónoma. Tiene sin embargo un serio problema, la atribución no puede afectar a competencias reservadas al Estado por la Constitución. La superación de éste problema es posible si se entiende que la Comunidad Autónoma tiene derechos históricos. En este caso la materia es especialmente favorable para la consideración de los elementos históricos, dada la tradición histórica de las grandes ciudades.¹⁰

La regulación del régimen especial de las grandes ciudades puede suponer tanto una mayor estatalización, como una mayor autonomización. El resultado dependerá exclusivamente de la opción política que se adopte.

Las grandes ciudades más allá del régimen municipal especial: área metropolitana, comarca, provincia, ente local atípico, fórmulas asociativas y formas no entificadas

Dentro de la materia régimen local existen diversas submaterias que afectan a las grandes ciudades. En una primera aproximación puede pensarse que éstas constituyen simplemente grandes municipios. Y sin duda una de las soluciones posibles al problema de las conurbaciones es la de hacerlas coincidir con el territorio de un solo municipio. Tal solución no es la más utilizada en los últimos tiempos, probablemente por los problemas políticos que causan la supresión de municipios en número considerable y con dimensiones que no ofrecen dudas respecto a su viabilidad.

Se ha de considerar que no siempre la interrelación por motivos laborales, de ocio o de servicios hace nacer el sentimiento de comunidad que es base de la democracia municipal. Se hacen preferibles entonces formas de colaboración y coordinación que no excluyan la existencia de municipios diversos, auténticos exponentes de las auténticas comunidades de vecinos.

Por otra parte, los niveles de interrelación son diversos. Existen unos círculos concéntricos de distinta intensidad en la interconexión. Las grandes ciudades tienen un área de influencia que rebasa en ocasiones las fronteras estatales. La in-

10. La materia régimen local es una de aquellas en que más peso tiene el foralismo, como se ve en España en los territorios vasco-navarros de tradición foral. Si los derechos históricos de la Disposición Adicional Primera de la Constitución son aplicables a otras Comunidades Autónomas que no sean las vasco-navarras, como he defendido en *Catalunya i els drets històrics*, Barcelona 2001, ello permitiría realizar en los correspondientes Estatutos de Autonomía una modulación de las competencias reservadas al Estado. Sin relación con la argumentación que estamos realizando, pero como muestra de la carga histórica de los grandes municipios, la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad en su Dictamen 334/1998 dice: «El reconocimiento de un régimen especial de la ciudad de Barcelona ofrece notables precedentes en nuestro derecho histórico catalán,- basta con citar el *Recognoverunt proceres* (1283), que haría decir a Joan Pau Xammar (1644) que Barcelona es una de las ciudades «*equiparantur principibus*» (*Civilis doctrina, de Antiquitate et religione regimine, Privilegis et prahementisinclitae civitatis Barcinonae*)— que son reflejo de la singular posición de la ciudad».

fluencia puede afectar a toda una Comunidad Autónoma y aún más allá. Se ha hablado de Madrid, como Comunidad Autónoma metropolitana.¹¹ Pero en estos casos la solución está fuera de lo local. Estamos entonces en el ámbito autonómico, estatal e incluso supraestatal.

En el marco de lo local otros entes además del municipio pueden ser útiles para el gobierno del círculo de intereses que rebasa el término municipal de las grandes ciudades. De mayor a menor, el primer ente local a considerar es la provincia. En Italia se ha intentado la construcción de la provincia metropolitana. Ciertamente las provincias italianas son más pequeñas que las españolas. Pero, como acabamos de decir, Madrid puede ser considerada una Comunidad Autónoma metropolitana y se trata de una Comunidad Autónoma uniprovincial. Pero precisamente en los casos de Comunidades Autónomas uniprovinciales no existe el ente local provincial, la Diputación Provincial desaparece confundándose con la Administración autonómica. Obviamente mediante la modificación del Estatuto de Autonomía o por la vía de las Leyes Orgánicas del 150 CE, pueden otorgarse nuevas competencias, hasta ahora estatales, a la Comunidad Autónoma de Madrid, precisamente en virtud de albergar en su territorio una gran ciudad y para el mejor gobierno de la misma y de su área de influencia.

En los casos de Comunidades Autónomas pluriprovinciales aparecen algunos inconvenientes. En Cataluña hay el obstáculo político de un antiprovincialismo ya tradicional. Desde un punto de vista técnico debe resaltarse que una inadecuada interpretación constitucional que confunde la provincia-ente local con la provincia-demarcación electoral reserva a la Ley Orgánica la alteración de los límites provinciales. De modo que en el caso de la provincia queda fuera de la competencia autonómica la delimitación territorial del ente. Ello favorece la atribución de las competencias estatales, pero dificulta la coordinación con el legislador autonómico, que también en el caso de la provincia es quien ha de culminar el desarrollo legislativo y concretar su auténtica significación. Sin la colaboración del legislador autonómico, la provincia-ente metropolitano no puede llegar a buen puerto.

La legislación básica de régimen local ofrece al legislador autonómico dos figuras que pueden ser utilizadas por el mismo a los efectos que estamos considerando. Se trata de las comarcas y las áreas metropolitanas. Es indudable que la figura específicamente pensada para el territorio bajo el influjo de las grandes ciudades es el área metropolitana. Ya que éstas «son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras»(art.43.2, Ley 7/1985). Las comarcas en cambio son entidades que agrupan varios Municipios «cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito» (art.42.1, Ley

11. Luís Ortega escribió: «...el hecho de que el territorio de la Comunidad de Madrid se circunscriba a un ámbito uniprovincial hace que, a nuestro entender, sea la propia Comunidad la que deba integrar las competencias de un hipotético ente local metropolitano», Luís Ignacio Ortega Álvarez, «La Comunidad Autónoma de Madrid como Área Metropolitana» en *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana* cit. p. 161.

7/1985). Pero, como se puede ver, ambas definiciones encajan con la realidad social que supone el área de influencia de una gran ciudad . También en ésta nos encontramos con Municipios que tienen intereses comunes y requieren la prestación de servicios comunes.

Tampoco se distinguen las dos figuras por su giro o tráfico específico. Aunque en las áreas metropolitanas se pone el acento en la planificación y coordinación; y en las comarcas, en la prestación de servicios comunes, unas y otras pueden realizar ambas actividades. Parece obvio que la comarca es un ente de cooperación y que entre sus competencias caben perfectamente las de planificación y coordinación. Por su parte las áreas metropolitanas tendrán entre sus competencias, en los términos que disponga la legislación autonómica «los servicios y obras de prestación metropolitana»(art. 43.3, Ley 7/1985).

Lo que distingue claramente a las dos figuras contempladas en la legislación básica del Estado es el procedimiento para su creación. Aunque ambas son creadas por ley de la Comunidad Autónoma, en el caso de las comarcas hay la posibilidad de veto de las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella y en el caso de afectar a más de una provincia, de las Diputaciones Provinciales afectadas (con la excepción en el caso de Cataluña recogida en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 7/1985); por su parte en las áreas metropolitanas no existe este poder de veto en manos de los entes locales, pero en su procedimiento de creación debe darse audiencia a la Administración del Estado y a los Ayuntamientos y Diputaciones afectados. Se da un mayor peso local en la creación de comarcas y se requiere una intervención –aunque solamente de trámite de audiencia– del Estado exclusivamente para las áreas metropolitanas. Parece que el legislador básico ve las comarcas como algo exclusivamente local; y de ahí la posibilidad de una intervención que puede ser decisiva de los entes locales y contrariamente el fenómeno de las áreas por su incidencia se deja a la decisión del legislador autonómico con una intervención necesaria, pero no decisiva de la Administración del Estado.

La diferencia de procedimiento puede plantear alguna duda respecto a la constitucionalidad de usar indiferentemente una u otra figura. A pesar de que el único trámite en menos –en el caso de la comarca– es la necesaria audiencia a la Administración del Estado, una interpretación rigorista podría llevar a considerar que se ha elegido una figura y no otra para obviar en fraude de ley el procedimiento establecido por el legislador básico estatal. Tal interpretación no es la correcta y no tan sólo por su excesivo rigor. En efecto, no existe un «*numerus clausus*» de entes locales establecido por el legislador básico. Así lo demuestra el Texto refundido aprobado por el Real Decreto legislativo 781/1986, que declara subsistentes otros entes locales no mencionados en la Ley de Bases 7/1985, como por ejemplo las agrupaciones de municipios a efectos de sostenimiento de la plaza de secretario. Pero muchos más ejemplos lo corroboran, algunos tan importantes, como los consorcios o las entidades locales funcionales de carácter metropolitano creadas por la ley catalana 7/1987.

No existiendo un «*numerus clausus*» de entes locales está en manos del legislador autonómico crear otros no específicamente previstos por el legislador básico. Nada impide por tanto crear comarcas metropolitanas. Cualquier duda sobre

la constitucionalidad de esta solución se desvanece, si se tienen en cuenta tanto las exigencias procedimentales referidas al procedimiento de creación de comarcas, como las correspondientes al procedimiento de creación de áreas metropolitanas.

La posibilidad de establecer comarcas metropolitanas es de gran utilidad para Comunidades Autónomas que, como Cataluña, tienen la obligación estatutaria de implantación comarcal en todo su territorio o que decidan establecer comarcas con carácter general. Se evita la ineficaz proliferación de niveles de Administración. Constituye un lugar común la crítica al excesivo número de niveles de Administración. Parece por tanto desechable cualquier propuesta que contribuya a aumentarlos y, sin perjuicio de la posibilidad competencial del legislador autonómico de hacerlo, poco probable que lo lleve a cabo.

Hay aún otra diferencia en la legislación básica entre comarcas y áreas metropolitanas. Para la comarcas se exige que sus órganos de gobierno sean representativos de los Ayuntamientos que agrupen (art. 42.3, Ley 7/1985), lo que parece excluir la posibilidad de elección directa. Las posibilidades son mayores en el caso de las áreas metropolitanas en el que únicamente se requiere que estén representados todos los municipios integrados en el área. Tal diferencia no supone obstáculo alguno para la creación de comarcas metropolitanas. Basta con establecer un sistema de elección indirecta en el que participen todos los Ayuntamientos afectados. Sería en cambio más discutible el establecimiento de un supuesto de elección directa, lo que en cambio no ofrecería problemas para las áreas metropolitanas.

En el caso de áreas metropolitanas o de comarcas metropolitanas el planteamiento del legislador básico parte de que el otorgamiento de competencias lo realizará el legislador autonómico de entre aquellas que estén en su acervo competencial. Las características del fenómeno de las grandes ciudades parecen exigir que se dé también una transferencia de competencias estatales. Y no menos importante, dadas las competencias en materia de Haciendas locales, es la atribución de recursos por el legislador estatal. Por este motivo, y al igual que sucede con los regímenes municipales especiales, hace falta una intervención del legislador estatal junto con la del legislador autonómico. La consideración de que la atribución de competencias a un ente local puede significar el ejercicio de una competencia básica del Estado, si es éste quien configura la potestad, hace obligada la intervención del legislador estatal para la atribución de la competencia. E idéntico razonamiento debe hacerse para la atribución de recursos. Los problemas y la solución de los mismos son coincidentes con los del supuesto de intervención del legislador estatal en la atribución de competencias y recursos a las grandes ciudades, como parte de su régimen municipal especial.

La ya aludida inexistencia de «*numerus clausus*» permite la creación por el legislador autonómico de otros entes locales. Cabe por consiguiente que el legislador autonómico decida crear otros entes que no sean áreas metropolitanas o comarcas para el gobierno de las conurbaciones. Así lo ha hecho el legislador catalán en la Ley 7/1987, creando dos entidades metropolitanas de carácter local pero funcional y no territorial.¹² Una solución muy parecida es la de la Comunidad

12. La Ley catalana 7/1987, de 4 de abril crea la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos.

Valenciana al crear entidades metropolitanas de carácter sectorial.¹³ En estos casos la materia es de total disponibilidad para el legislador autonómico, excepto en el caso de que se pretendiera atribuir a éstos entes atípicos competencias o recursos de titularidad estatal. Dos problemas hay que señalar para este tipo de soluciones. El primero es que puede llevar a la multiplicación de los niveles administrativos. El segundo, referido a los entes funcionales o sectoriales, consiste en que no pueden contemplar globalmente la problemática de las conurbaciones.

Sin profundizar en ello hemos de referirnos a las soluciones de carácter asociativo y a las que no suponen creación de nuevos entes. Las primeras dependen de la voluntad de los que se asocian y carecen también de un enfoque global. Las soluciones que no suponen entificación tienen la ventaja de su agilidad, pero su liviandad es también su debilidad. Estas técnicas difícilmente pueden verse como la solución al problema metropolitano, pero pueden contribuir a la misma. Fórmulas asociativas, convenios y participación procedimental es el arsenal que se encuentra a disposición. En todos estos casos o no hace falta intervención legislativa o corresponde al legislador titular del sector material de competencias.

Conclusiones

1. La competencia para establecer un régimen municipal especial para grandes ciudades corresponde en exclusiva al legislador autonómico.
2. La intervención del legislador estatal es necesaria si se quieren otorgar a las grandes ciudades competencias o recursos de titularidad estatal.
3. La intervención de los dos legisladores exige formas de coordinación. Pero estas formas pueden llevar tanto a una mayor estatización como a una mayor autonomización del régimen local.
4. La intervención en materia de grandes ciudades supera el aspecto municipal a no ser que se produzca una fusión o integración de municipios.
5. Corresponde al legislador autonómico determinar la figura supramunicipal que ha de ser expresión supramunicipal de la conurbación o área metropolitana.
6. El legislador autonómico puede elegir entre las figuras contempladas en la legislación básica estatal o crear nuevos entes locales. Parece razonable que evite la proliferación de niveles de administración local.
7. Si al ente supramunicipal se le quiere otorgar competencias o recursos estatales será necesaria la intervención del legislador estatal y la coordinación de los dos legisladores con las mismas técnicas que en el supuesto del régimen municipal especial.

13. La Ley valenciana 2/2001 de 11 de Mayo establece en su Disposición Adicional Primera la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y en la Disposición Adicional Segunda la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos.