

## RECENSIONES

### REVIEWS-REZENSIONEN

Francisco TOSCANO GIL, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, Iustel, 2010, 315 pp.

El presente trabajo resulta especialmente interesante desde el instante en el que no se limita a analizar la realidad de las áreas metropolitanas, sino que va más allá, estudiando su problemática y las diversas soluciones que se han ido articulando desde la aprobación de la Constitución de 1978, no siempre acordes con la respuesta jurídica a una realidad tan compleja. Ante esta realidad, el legislador ha tratado de articular fórmulas que permitan dar una respuesta eficaz, si bien la complejidad del fenómeno y los importantes intereses en juego han dificultado históricamente —y en la actualidad— no sólo su adecuada comprensión, sino también su puesta en escena. Todo ello sumado, como advierte el propio autor, al dinamismo no sólo del concepto que se tenga de la realidad metropolitana, sino de ese fenómeno en sí mismo considerado, cuya primera expresión ya en el siglo pasado está relacionada con el paso de la ciudad cerrada a la ciudad abierta.

Dicho lo cual, el presente libro aborda esta importante realidad,

llegando a afirmar que «el estudio de la técnica jurídica del área metropolitana en nuestro país es la crónica de un fracaso». Para llegar a esta conclusión, que se matiza convenientemente a lo largo del trabajo, comienza realizando unas observaciones preliminares en las que pone de manifiesto el carácter multidisciplinar y polisémico del hecho metropolitano y, como consecuencia de ello, las dificultades para definir el hecho metropolitano. Dos cuestiones que le llevan a dividir la obra en dos partes claramente diferenciadas: *a)* la realidad metropolitana, por un lado; *b)* el hecho jurídico metropolitano, por otro. Abordando finalmente, y al hilo de la segunda cuestión, las diversas respuestas jurídicas que se han articulado ante tan complejo fenómeno. Se trata, por tanto, de clarificar primero cuál es la realidad regulada por el Derecho, analizando a continuación el hecho jurídico, es decir, el contenido, significado y alcance de su regulación jurídica.

1. La realidad metropolitana. En el presente capítulo el autor, tras

diferenciar el significado de realidad metropolitana/área metropolitana y espacio metropolitano, procede a definir qué elementos deben darse para que se pueda hablar, *strictu sensu*, de realidad metropolitana. Al respecto hace hincapié en la existencia de áreas urbanas limítrofes generadoras de una gran conurbación, la superación de los límites administrativos y una vinculación económica y social entre los núcleos de población implicados. En nuestra opinión, el autor delimita los aspectos más relevantes, advirtiendo en cada caso las dificultades inherentes a reflejar el verdadero ámbito territorial del ente metropolitano. Todo ello como consecuencia lógica de las diferentes perspectivas que convergen a la hora de tratar de delimitar el área metropolitana. Ahora bien, coincidimos con el autor en que existe un aspecto que sobresale de una manera decisiva: la incapacidad para resolver los problemas para cada municipio individualmente considerado. No sólo por carecer de competencia fuera de su término municipal, sino porque el ejercicio de la misma trasciende al mismo. Es decir, siendo su visión importante, es insuficiente para abordar el problema con garantías, pues carece de la necesaria visión de conjunto. El problema afecta a cada municipio del área metropolitana,

pero trasciende a cada uno de ellos individualmente considerado.

A continuación se realiza una importante reflexión que gira en torno a la propia evolución no ya del concepto de realidad metropolitana, sino de éstas en sí mismas consideradas. Todo ello es importante en atención, como advierte el autor, a las soluciones jurídicas que se quieran adoptar en unos y otros casos, y a la posible superación de la concepción clásica de área metropolitana. Lo especialmente importante consiste en el surgimiento de nuevas realidades interrelacionadas que ponen de manifiesto la necesidad de articular mecanismos que permitan resolver los nuevos problemas que puedan ir surgiendo. En este sentido el autor termina el primer capítulo haciendo referencia a la realidad metropolitana española, incidiendo sobre los problemas relativos al concepto y a la evolución de tan complejo fenómeno.

2. El hecho jurídico metropolitano: el área metropolitana como entidad local. A lo largo del Capítulo II el autor pasa a realizar un estudio del hecho jurídico metropolitano, esto es, al análisis de la respuesta que da el Derecho a la realidad descrita previamente. En este sentido, comienza con un trascendental estudio histórico que permite al lector acercarse y comprender el nacimiento y evolución de una realidad tan compleja como la metropolita-

na. Al respecto analiza las fórmulas empleadas para los casos de Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia, destacando en cada caso las principales novedades y carencias de las fórmulas empleadas. A continuación procede a estudiar las consecuencias que se derivan de la aprobación de la Constitución Española de 1978, su significado y alcance, y su influencia en las áreas metropolitanas preexistentes. Finalmente aborda el estudio de la solución articulada en la Ley de Bases del Régimen Local. En opinión del autor, se plantea para el legislador la posibilidad de atender a una nueva regulación del hecho metropolitano que fuera más allá de la atención parcial que hasta ahora éste ha venido recibiendo y de perfeccionar la técnica jurídica metropolitana. Asimismo advierte que la respuesta que la LBRL da al fenómeno metropolitano no es la única posible, ni la única técnica que pueda extraerse de nuestro ordenamiento, existiendo otras que, siendo utilizadas finalmente con fines metropolitanos, no estaban pensadas en principio para ello.

Al respecto se recuerda el análisis realizado con anterioridad sobre las previsiones constitucionales (arts. 141.3 y 152.3 CE), se aborda el carácter bifronte del régimen local y las consecuencias que de ello se derivan en atención a las competencias del Estado y de las Comuni-

dades Autónomas sobre la materia, los contenidos —abiertos y flexibles— del art. 43 LBRL y su desarrollo en los casos de Valencia y Cataluña. En este sentido, la visión del autor no se corresponde con el propio espíritu del art. 43, ni menos aún con la visión de las áreas metropolitanas como una Administración Local. En nuestra opinión existe un problema que el autor menciona de pasada y que resulta trascendental para poder comprender el problema objeto de estudio. Nos estamos refiriendo a los intereses en juego y al escaso interés que las Comunidades Autónomas tienen en permitir la existencia de entidades locales *strictu sensu*. Aceptada por la doctrina mayoritaria la interiorización autonómica de las áreas metropolitanas, surge el problema de que éstas no quieren renunciar al ejercicio efectivo de las competencias que se le atribuyan, forzando las distintas figuras jurídicas con dicho propósito hasta el punto de hacerlas, en algunos de los casos, irreconocibles. Es por esta razón por la que la realidad metropolitana, en cuanto su respuesta jurídica, no termina por ser una solución correcta, pues no consigue responder adecuadamente a su propia naturaleza y a los intereses locales, pero supramunicipales, radicados en la misma. En este punto, y sin restar la excelente labor del autor, entendemos que falta un dato esencial para poder comprender la

verdadera dificultad para implantar un área metropolitana, toda vez que la primera consecuencia que se derivó del Estado de las Autonomías fue la supresión de todas las áreas metropolitanas existentes: la comprensión de esta realidad desde una perspectiva política y de la visión que las Comunidades Autónomas (en este caso concreto de la historia) tienen del fenómeno metropolitano. Este elemento es capital para poder comprender el fracaso que se ha derivado de una realidad tan compleja como la metropolitana, afectando tanto a su implantación como a las formas a seguir cuando se procede a ello. Dicho en otras palabras, la implantación de un área metropolitana choca frontalmente con el poder establecido, siempre desconfiado ante la posibilidad de ver mermadas sus competencias o capacidad de decisión. Sobre esta cuestión incide el autor a la hora de valorar, al final del trabajo, el fracaso de las áreas metropolitanas. Si bien debería dejarse claro con anterioridad, pues resulta trascendental, como así viene a afirmar más adelante, en el claro fracaso que ha supuesto la fórmula del art. 43 LBRL.

3. El hecho jurídico metropolitano: soluciones jurídicas diversas. El autor realiza en el Capítulo III un estudio sobre otras vías empleadas para responder al fenómeno metropolitano más allá de la previsión realizada en el art. 43

LBRL. Para ello comienza con una distinción esencial entre lo que representa un área metropolitana y lo que es una gran ciudad. Cuestiones que tienen a confundirse injustificadamente y que ponen de manifiesto las dificultades inherentes a la realidad metropolitana. Continúa realizando un estudio sobre el Derecho comparado y las técnicas empleadas, y termina con una exposición de las técnicas jurídicas vigentes para la articulación del hecho metropolitano español.

En cuanto a la primera cuestión, destaca la importancia del ámbito territorial sobre el que se ejercen las competencias: supramunicipal y municipal, con las lógicas consecuencias que de ello se derivan. En segundo lugar aborda el estudio sobre el Derecho comparado y las técnicas empleadas, advirtiendo que no todas las soluciones son trasladables a nivel interno. En este sentido refleja las fórmulas ligadas a la existencia de un Estado federal, su articulación a través del nivel regional, la creación por el nivel superior de gobierno de un nivel local supramunicipal específico, la intervención del Estado en las formas de gobierno metropolitano y las fórmulas asociativas con fines prestacionales públicos en el ámbito metropolitano.

Finalmente, el autor aborda el análisis de las técnicas jurídicas vigentes para la articulación del hecho

metropolitano español, no sin antes hacer una interesante reflexión sobre la uniformidad-diversidad de nuestro modelo de régimen local, incidiendo específicamente en cuanto a la realidad metropolitana y haciendo hincapié en la notable diferenciación que preside a día de hoy la normativa estatal y autonómica sobre la materia. Dicho lo cual analiza el área metropolitana como entidad local del art. 43 LBRL (Barcelona y Valencia), distinguiendo al respecto entre el área metropolitana institucional y territorial; las fórmulas asociativas (mancomunidades de municipios: caso de la mancomunidad de municipios del área metropolitana de Barcelona y consorcios locales: Andalucía, País Vasco, Cataluña, Aragón o Asturias); la asunción por el nivel local supramunicipal y por el nivel autonómico (Madrid); la planificación metropolitana, y los convenios interadministrativos metropolitanos. Como advierte el propio autor, se trata de realizar un recorrido por las distintas soluciones existentes que nos permita formarnos un criterio sobre la posición que cada una de ellas

ocupa en la actualidad con respecto al hecho metropolitano. La utilidad de este análisis radica en que facilita la valoración final sobre la virtualidad real que tiene cada una de estas técnicas en la solución del fenómeno metropolitano.

Llegados a este punto el autor realiza unas interesantes conclusiones en las que pone de manifiesto las dificultades inherentes a la realidad metropolitana, a las técnicas jurídicas empleadas y a las posibles soluciones para el futuro. Una obra que es recomendable leer, por cuanto de una manera sencilla, clara y consistente, permite al lector comprender la compleja realidad metropolitana, invitándonos a reflexionar sobre la misma y, lo que es más importante, a buscar soluciones idóneas que permitan dar respuesta a cuestiones de ámbito local, pero de carácter supramunicipal. Nos encontramos, por tanto, ante un excelente trabajo cuya lectura y estudio recomendamos.

Jorge FERNÁNDEZ-MIRANDA  
Profesor Contratado Doctor  
de la UCM