

Regímenes jurídicos especiales de las grandes aglomeraciones urbanas. Balance de los 40 años de la LBRL¹

MARC VILALTA REIXACH

*Profesor titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Barcelona*

- 1. Introducción: la *ciudad* como sujeto jurídico en el régimen local español**
- 2. Municipios de gran población: régimen jurídico y reforma pendiente**
 - 2.1. La controvertida delimitación del ámbito de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población
 - 2.2. La rigidez de un modelo organizativo uniforme para realidades diversas
 - 2.3. Sobre la dimensión competencial del régimen especial de los municipios de gran población
 - 2.4. Propuestas para la revisión del régimen de los municipios de gran población
- 3. La organización metropolitana en el ordenamiento jurídico español**
 - 3.1. La naturaleza potestativa de las áreas metropolitanas y su difícil encaje en el sistema territorial español
 - 3.2. La ambivalencia en la delimitación territorial: la existencia de una gran “aglomeración urbana”
 - 3.3. La indefinición del ámbito competencial de las áreas metropolitanas
 - 3.4. Propuestas para una reforma del régimen jurídico de las áreas metropolitanas
 - 3.4.1. *Propuestas orientadas a fomentar la aceptación municipal*
 - 3.4.2. *Hacia una delimitación normativa del espacio metropolitano*
 - 3.4.3. *La articulación competencial entre provincias y áreas metropolitanas*
- 4. El régimen municipal especial de Barcelona y Madrid**
- 5. A modo de conclusión**
- 6. Bibliografía**

Artículo recibido el 14/05/2025; aceptado el 29/05/2025.

1. Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Ciudades cuidadoras. Competencias y formas de gestión de los servicios a las personas en las grandes áreas urbanas” (PID2022-141428NA-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Resumen

Este trabajo pretende analizar el tratamiento jurídico que el ordenamiento español otorga a las grandes aglomeraciones urbanas, con especial atención a los mecanismos previstos para adaptar el régimen local a la complejidad de estos espacios territoriales.

Desde esta perspectiva, se estudia, en primer lugar, el régimen especial de los municipios de gran población, valorando sus avances en términos de estructura organizativa, pero también poniendo de relieve sus limitaciones, especialmente en lo que se refiere a la rigidez del modelo y la ausencia de una auténtica reforma competencial y financiera.

En segundo lugar, se aborda el régimen jurídico de las áreas metropolitanas, como instrumento destinado a superar la fragmentación institucional en las grandes conurbaciones urbanas. Pese a su potencial, su implantación ha sido muy reducida, debido a la resistencia de las comunidades autónomas, la desconfianza de los municipios implicados y la falta de criterios claros para su delimitación. De ahí que se propongan diversas medidas para fomentar su aceptación, clarificar su base territorial y articular mejor su encaje institucional con las provincias.

Finalmente, aunque de una forma más breve, se analizan las especificidades normativas de Barcelona y Madrid, reconociendo su singularidad y subrayando la necesidad de actualizar sus regímenes especiales.

Palabras clave: *municipios de gran población; áreas metropolitanas; Barcelona; Madrid; grandes áreas urbanas; regímenes municipales especiales.*

Special legal regimes of large urban agglomerations: A 40-year review of the LBRL

Abstract

This article analyzes the legal treatment given to large urban agglomerations under Spanish law, with a special focus on the mechanisms designed to adapt the local regime to the complexity of these territorial spaces.

From this perspective, the article first examines the special regime for large municipalities, assessing its progress in terms of organizational structure but also highlighting its limitations, particularly concerning

the rigidity of the model and the absence of a genuine reform of powers and financing.

Secondly, it addresses the legal regime of metropolitan areas as an instrument intended to overcome institutional fragmentation in large urban conurbations. Despite their potential, their implementation has been very limited due to resistance from autonomous communities, distrust from the municipalities involved, and a lack of clear criteria for their delimitation. Therefore, various measures are proposed to encourage their acceptance, clarify their territorial basis, and better articulate their institutional fit with provinces.

Finally, though briefly, the article analyzes the regulatory specificities of Barcelona and Madrid, recognizing their uniqueness and emphasizing the need to update their special regimes.

Keywords: large municipalities; metropolitan areas; Barcelona; Madrid; large urban areas; special municipal regimes.

1

Introducción: la *ciudad* como sujeto jurídico en el régimen local español

Sin lugar a duda, uno de los elementos más relevantes de la transformación territorial experimentada en los últimos años ha sido la consolidación de la *ciudad* como sistema básico de asentamiento de la población en el territorio. En el caso español, en línea con las dinámicas observadas en otros muchos países de nuestro entorno geográfico y cultural, asistimos también a un proceso creciente de *metropolitanización* del territorio, en la medida en que las grandes áreas urbanas constituyen hoy en día los principales espacios de concentración demográfica y de generación de actividad económica².

Lógicamente, la creación de grandes aglomeraciones urbanas comporta indudables oportunidades para sus habitantes, en términos de acceso a servicios, dinamismo económico o proyección internacional. Sin embargo,

2. Según el informe *Áreas urbanas en España 2024*, publicado por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana en octubre de 2024, en nuestro país existen 86 grandes áreas urbanas, en las que reside más del 69 % de la población y donde se concentra el 76 % del empleo.

en lo que más interesa en el marco del presente trabajo, dicho fenómeno plantea también importantes desafíos de carácter jurídico y organizativo, que afectan directamente al modelo municipal vigente. Y es que, por sus propias dimensiones poblacionales y funcionales, los grandes municipios no solo requieren mayores recursos económicos, sino también unas competencias y estructuras administrativas específicas, que les permitan adaptar su funcionamiento a las exigencias propias de los grandes entornos urbanos³.

Es por ello que, al conmemorarse los 40 años de la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), podemos preguntarnos: ¿cuál ha sido la respuesta jurídica que la legislación básica de régimen local ha previsto para afrontar las complejidades propias de esta nueva realidad territorial?

En nuestra opinión, sin perjuicio de lo que explicaremos más adelante, debemos empezar destacando que, a pesar de que la propia exposición de motivos de la LBRL se refiere al papel central que las ciudades han desempeñado históricamente, lo cierto es que, hasta fechas relativamente recientes, las grandes áreas urbanas han carecido de una configuración específica como sujeto jurídico dentro de la LBRL⁴.

Como es sabido, la LBRL nace con la voluntad de establecer un marco normativo básico y común para todos los municipios, que permitiera garantizarles un nivel mínimo de autonomía. De ahí que, en su redacción original, quedaran al margen aquellos elementos funcionales u organizativos que pudieran caracterizar a los grandes núcleos de población. De hecho, más allá de las tímidas diferencias establecidas en la prestación de los servicios públicos obligatorios en función de la población municipal (art. 26.1 LBRL), la legislación básica estatal de régimen local establecía un régimen jurídico notablemente homogéneo para todos los municipios, con independencia de su dimensión poblacional o territorial.

Ahora bien, sin negar el carácter homogeneizador de la Ley, tampoco puede afirmarse que la LBRL fuera del todo ajena al fenómeno de las grandes áreas urbanas. Por el contrario, en su redacción inicial incorporaba algunos (pocos) elementos que permitían introducir una cierta flexibilidad en el régimen municipal español y atender, al menos en parte, a la complejidad de la gestión de los asuntos locales en los grandes núcleos urbanos.

3. Sobre los múltiples retos que plantea la ciudad del s. XXI para el derecho administrativo, resultan especialmente de interés los trabajos recogidos en Barrero y Socías (2020), que compilan las ponencias y comunicaciones presentadas en el XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), celebrado en Ibiza.

4. De hecho, aunque tenga un valor meramente simbólico, hay que destacar que el término *ciudad* no aparecía mencionado ni una sola vez en el articulado originario de la LBRL.

Por un lado, porque la disposición adicional sexta de la Ley permitió la pervivencia, “salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible”, de los regímenes municipales específicos de Madrid y Barcelona, que habían sido aprobados inicialmente en los años 60. Aunque es cierto que esta previsión inicial reducía notablemente las especialidades orgánico-funcionales de ambas ciudades, posteriormente, mediante la reforma de la LBRL introducida por la Ley 11/1999, de 21 de abril, se modificó su redacción, permitiendo a las comunidades autónomas respectivas, mediante ley, actualizar esos regímenes especiales.

Y por otro, porque el artículo 43 de la LBRL regulaba una forma propia de gobierno y administración para las grandes áreas urbanas: las denominadas *áreas metropolitanas*. A diferencia del caso de Madrid y Barcelona, aquí no se trataba de crear un régimen municipal especial, sino que las áreas metropolitanas se configuraron legalmente como entidades locales de carácter supramunicipal, que deben ser creadas por ley autonómica y deben estar formadas por la agrupación de municipios “de grandes aglomeraciones urbanas” (art. 43.2 LBRL).

Con todo, sin ninguna duda, el verdadero punto de inflexión en lo que se refiere a regulación básica estatal sobre las grandes áreas urbanas se produce con la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (en adelante, LMMGL). En lo que más nos interesa ahora a nosotros, esta norma legal incorporaba un nuevo Título X a la LBRL, mediante el cual se establece un régimen jurídico específico, de carácter organizativo, para los *municipios de gran población*⁵. Así, como se afirma en su exposición de motivos, la LMMGL pretendía adaptar el marco institucional de las grandes ciudades a las necesidades organizativas derivadas de la complejidad urbana, reforzando los mecanismos de participación ciudadana y de eficiencia en la gestión municipal.

Ahora bien, más allá de esta descripción, cuasi cronológica, de la evolución de la LBRL, interesa preguntarnos por los efectos jurídicos de estas medidas normativas, esto es: ¿las previsiones de la LBRL han servido realmente para atender las necesidades específicas de las grandes áreas urbanas?

En nuestra opinión, aun siendo conscientes de la dificultad de responder a una pregunta tan amplia y compleja, consideramos que la respuesta, en términos generales, ha de ser negativa. Aunque la introducción de todos

5. En realidad, los destinatarios de este régimen especial no son solamente los municipios, sino que la LMMGL incorpora una nueva disposición adicional decimocuarta a la LBRL, para extender también su aplicación a los cabildos y consejos insulares.

estos mecanismos jurídicos por parte de la LBRL ha permitido adaptar mínimamente el régimen municipal a algunas de las exigencias propias de los grandes núcleos de población, lo cierto es que la respuesta del legislador básico estatal al fenómeno de las grandes áreas urbanas ha sido fragmentaria y, en muchos aspectos, insuficiente.

Por ello, a partir de esta premisa, dedicaremos las páginas que siguen a continuación a analizar con más detalle los instrumentos jurídicos previstos en la LBRL, formulando, en su caso, algunas propuestas orientadas a su mejora y actualización.

2

Municipios de gran población: régimen jurídico y reforma pendiente

Como ya se ha señalado, la principal respuesta del legislador básico estatal a las particularidades jurídico-organizativas de las grandes ciudades llegó con la aprobación de la citada Ley 57/2003, de 16 de diciembre, que introdujo en la LBRL un nuevo Título X, dedicado a regular un régimen jurídico específico para los denominados “municipios de gran población”.

A pesar de los propósitos modernizadores que inspiraron esta reforma legal, orientada, según su exposición de motivos, a agilizar la gestión municipal y fortalecer los instrumentos de gobierno de las grandes ciudades, lo cierto es que, transcurridas más de dos décadas desde su entrada en vigor, su valoración resulta desigual. Y es que, como veremos seguidamente, este régimen especial ha sido objeto de crítica por diversos motivos: la (excesiva) amplitud de su ámbito subjetivo de aplicación, la rigidez de su estructura organizativa y, con ello, su limitada capacidad para afrontar la complejidad real de las grandes áreas urbanas españolas.

2.1

La controvertida delimitación del ámbito de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población

Uno de los principales problemas que, desde su aprobación, ha suscitado la aplicación del Título X de la LBRL ha sido la determinación de los municipios destinatarios de este régimen municipal especial, por cuanto el artículo 121.1 de la LBRL establece una combinación heterogénea de criterios (Galán

Galán, 2004: 149), que entrelaza elementos cuantitativos (la población municipal) con otros elementos de carácter político o institucional.

En concreto, de acuerdo con la LBRL, este régimen municipal se aplica, en primer lugar y de forma directa (*ex lege*), a aquellos municipios con una población superior a 250 000 habitantes, así como a las capitales de provincia que superen los 175 000 habitantes. Sin embargo, en este punto, debe tenerse en cuenta que este régimen especial no ha llegado a aplicarse realmente a los dos municipios más poblados de España: Madrid y Barcelona.

En efecto, mientras que en el caso de Barcelona la disposición transitoria cuarta de la LMMGL excluyó expresamente este municipio de su ámbito subjetivo de aplicación, en el caso de Madrid la aplicación del Título X de la LBRL casi no llegó a materializarse, por cuanto una ley estatal posterior —la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid— vino a regular su régimen jurídico específico, desplazando la aplicación del mencionado Título X de la LBRL.

En segundo lugar, el artículo 121.1 de la LBRL prevé también la aplicación de este régimen municipal especial a otros tipos de municipios que reúnan ciertas características. En particular, se incluyen las capitales de provincia, con independencia de su población; las capitales autonómicas, las sedes de instituciones autonómicas y aquellos municipios con más de 75 000 habitantes que presenten “circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales” (art. 121.1 LBRL). Ahora bien, a diferencia del supuesto anterior, en este caso la iniciativa corresponde al ayuntamiento interesado y se requiere la aprobación de la asamblea legislativa autonómica.

Aunque esta diversidad de criterios pretendía ofrecer una respuesta flexible a las distintas realidades territoriales y políticas existentes en España (Carbonell Porras, 2010: 132), en la práctica ha diluido significativamente el alcance de este régimen municipal especial. De hecho, la inclusión bajo el paraguas del Título X de municipios de tamaño medio —amparada en su capitalidad o en determinadas circunstancias específicas⁶— ha terminado por “banalizar” en cierta medida este régimen jurídico, extendiendo un modelo pensado inicialmente solo para grandes áreas urbanas a realidades municipales muy distintas, con necesidades funcionales y capacidades or-

6. Entre los municipios que actualmente se acogen a este régimen municipal especial podemos encontrar, por ejemplo, Alcalá de Guadaíra, con una población de poco más de 75 000 habitantes (*vid.* Resolución de 30 de enero de 2024, de la Secretaría General del Parlamento de Andalucía, BOJA núm. 24, de 2 de febrero de 2024), Gandía, con una población de 80 000 habitantes (*vid.* Ley Comunitat Valenciana 5/2010, de 28 de mayo), o Cuenca, cuya población supera por poco los 50 000 habitantes (*vid.* Ley castellano-manchega 10/2004, de 21 de diciembre).

ganizativas también muy diferentes (Del Saz, 2023: 70; Velasco Caballero, 2023: 36-37).

A esta problemática se añade una segunda cuestión: el debate sobre la reversibilidad de la aplicación del régimen municipal especial regulado en el Título X de la LBRL. Y es que, para los municipios a los que dicho régimen se aplica de forma obligatoria —es decir, aquellos con una población superior a 250 000 habitantes y las capitales de provincia con más de 175 000 habitantes—, el artículo 121.3 de la LBRL establece que seguirán rigiéndose por el Título X de la LBRL incluso cuando su cifra oficial de población se reduzca posteriormente por debajo del límite legal.

De esta manera, una previsión pensada inicialmente para garantizar la estabilidad organizativa del municipio, en la práctica puede llegar a generar disfunciones, por cuanto supone una “congelación” de la aplicación de este régimen especial. Así, podría ocurrir que, aunque un determinado municipio de gran población experimentara una pérdida significativa de habitantes, por aplicación del artículo 121.3 de la LBRL, se viera legalmente obligado a mantener las estructuras organizativas previstas por dicha norma, con el consiguiente problema de sobredimensión y coste que ello podría suponer⁷.

Por lo que se refiere a aquellos municipios que hayan accedido al régimen especial de los municipios de gran población por iniciativa propia y aprobación por la asamblea autonómica, la situación tampoco queda claramente resuelta. En estos supuestos, como en el caso anterior, la LBRL no contempla expresamente la posibilidad de revertir esta decisión y volver al régimen común. No obstante, en aplicación del principio de autonomía municipal (art. 140 CE), cabe entender que nada impide que el parlamento autonómico correspondiente, a petición del municipio interesado o por iniciativa propia, pueda acordar la restitución al régimen municipal ordinario (Galán Galán, 2004: 148; Velasco Caballero, 2023: 38).

2.2

La rigidez de un modelo organizativo uniforme para realidades diversas

El régimen de los municipios de gran población previsto en la LBRL se centra fundamentalmente en aspectos organizativos, pero sin entrar a regular

7. Ante la inexistencia en la LBRL de una vía expresa para retornar al régimen común y para evitar una “condena a perpetuidad”, se ha planteado la posibilidad de que interviniera el legislador estatal para exonerar, de forma expresa, un determinado municipio de la aplicación imperativa del régimen especial de los municipios de gran población (Galán Galán, 2004: 148-149).

los ámbitos competenciales o financieros. En efecto, uno de los propósitos de la LMMGL era profundizar en la “parlamentarización” del gobierno local, iniciada con la citada Ley 11/1999, de 21 de abril, aproximando el régimen organizativo de los municipios de gran población a los niveles de gobierno de entidades territoriales superiores (Díez Sastre, 2023: 54-55).

En este sentido, el Título X de la LBRL se centra en regular, sobre todo, la estructura del Gobierno y la Administración municipal. Así, por ejemplo, se atribuyen mayores funciones de control político al pleno (art. 123.1 LBRL), el cual, a su vez, pierde buena parte de sus competencias ejecutivas, que pasan a ampliar las funciones de la junta de gobierno local (art. 127.1 LBRL)⁸; y se crea un nivel intermedio de órganos directivos (art. 130.1 LBRL), a medio camino entre los órganos de representación política y la Administración municipal. Al mismo tiempo, el Título X de la LBRL introduce nuevos órganos municipales obligatorios, como los distritos (art. 128 LBRL), la secretaría general del pleno (art. 122.3 LBRL), diferenciada de otras funciones de asesoramiento legal y fe pública, o el ya mencionado órgano especializado para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas (art. 137 LBRL), y apuesta también por el establecimiento de nuevos mecanismos de participación ciudadana, previendo la necesaria creación del consejo social de la ciudad (art. 131 LBRL) o de la comisión especial de sugerencias y reclamaciones (art. 132.1 LBRL).

Sin embargo, el contenido de esta regulación tampoco ha estado exento de críticas. En primer lugar, por su rigidez, por cuanto la organización prevista en el Título X de la LBRL se aplica de manera uniforme a todos los municipios incluidos en su ámbito de aplicación⁹. Así, son varios los autores que han destacado que, si bien estas peculiaridades organizativas pueden resultar adecuadas para municipios de gran tamaño y complejidad, su aplicación uniforme a todos los municipios incluidos en el ámbito del Título X de la LBRL, independientemente de sus diferencias poblacionales y socioeconómicas, puede generar importantes disfunciones (Velasco Caballero, 2023: 43-64; Carbonell Porras, 2009).

Seguramente, uno de los casos más paradigmáticos es la obligación de crear distritos como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada (artículo 128.1 LBRL). Mientras que esta estructura

8. Una junta de gobierno local que, hasta la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 103/2013, de 25 de abril, podía estar compuesta por personas que no tuvieran la consideración de cargos electos locales, hasta un máximo de un tercio de sus miembros.

9. En este sentido, se ha afirmado: “La reforma legal confiesa su propósito de quebrar el uniformismo del régimen municipal, pero viene a incurrir en el mismo defecto y hasta extremos que la anterior LBRL no contemplaba, aunque sea en relación con los municipios de mayor franja de población” (Sánchez Morón, 2005: 43).

puede ser pertinente —y beneficiosa— para fomentar la participación ciudadana y mejorar la gestión en grandes urbes, su aplicación obligatoria a municipios de 75 000 habitantes —o, como hemos visto, incluso menos— no solo puede carecer de sentido práctico¹⁰, sino que, ante la necesidad de dotar a estos distritos de los medios personales y materiales necesarios, puede suponer también una carga financiera importante, que puede no justificarse por las necesidades reales del municipio.

De manera similar, la exigencia de contar con un órgano especializado para resolver las reclamaciones económico-administrativas, con al menos tres miembros de reconocida competencia técnica (art. 137 LBRL), puede ser difícil de cumplir y poco eficiente en municipios con un volumen reducido de litigiosidad tributaria.

De hecho, esta última previsión ha planteado ciertos problemas prácticos, por cuanto, finalizado el plazo previsto en la disposición transitoria primera de la LMMGL para que los distintos ayuntamientos afectados adaptaran su organización conforme a lo previsto en esta norma, algunos tribunales de justicia han declarado la nulidad de aquellos actos de liquidación tributaria aprobados por municipios incluidos en el ámbito de aplicación del Título X de la LBRL, pero que aún no habían creado dicho órgano especializado¹¹. En estos casos, se ha considerado que tal omisión vulnera el derecho de los contribuyentes a que un órgano administrativo independiente, especializado y gratuito, conozca de su recurso con carácter previo a la vía judicial¹².

Pero, sobre todo, más allá de estas cuestiones organizativas, se ha considerado también que el hecho de que el Título X de la LBRL haya dejado de lado otras cuestiones fundamentales para la gestión de las grandes áreas urbanas —como puede ser la financiación o las competencias municipa-

10. De manera muy gráfica, José María Menéndez subraya cómo, mientras que un solo distrito del municipio de Barcelona, como el *Eixample*, cuenta actualmente con más 270 000 habitantes, ciudades como Mérida (con poco más de 60 000 habitantes) o Cuenca (con una población total de 54 000 habitantes) están también obligadas, por aplicación del régimen especial de los municipios de gran población, a seccionar su territorio en distritos (Menéndez Alonso, 2023: 235).

11. *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante núm. 170/2018, de 11 de abril (ECLI:ES:JCA:2018:166), o la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 23 de Madrid núm. 180/2024, de 20 de mayo (ECLI:ES:JCA:2024:94). En contra, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria núm. 415/2022, de 15 de noviembre (ES:TSJCANT:2022:1286).

12. En este punto, debe recordarse también que, mediante auto de 12 de enero de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:38A), el Tribunal Supremo había admitido a trámite un recurso contencioso-administrativo cuyo objeto casacional residía en aclarar si la falta de creación, en los municipios de gran población, del órgano especializado para resolver las reclamaciones económico-administrativas previsto en el art. 137 LBRL, determinaba la nulidad de los actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos e ingresos de derecho público, que sean de competencia municipal. Sin embargo, finalmente el recurrente (Ayuntamiento de Santander) desistió de dicho procedimiento.

les— limita notablemente su capacidad para dar una respuesta integral a las complejas problemáticas de las grandes áreas urbanas (Velasco Caballero, 2023: 38)¹³.

Y es que, aunque es cierto que una estructura organizativa adecuada es un elemento importante para la gestión municipal, resulta insuficiente si no se acompaña de una adaptación de las competencias y de un sistema de financiación que reconozca las singularidades y los mayores costes asociados a la gestión de las grandes ciudades.

2.3

Sobre la dimensión competencial del régimen especial de los municipios de gran población

Finalmente, al margen del contenido concreto de la LMMGL, debe señalarse también que la introducción del régimen especial para los municipios de gran población, y muy especialmente el amplio grado de detalle con el que se regulan sus aspectos organizativos, fue objeto de crítica desde el punto de vista de la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las comunidades autónomas.

Esta crítica se fundamentaba, principalmente, en la consideración de que la LMMGL había adoptado una interpretación muy expansiva del concepto de “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (ex art. 149.1.18 CE), invadiendo un espacio que correspondería al desarrollo legislativo autonómico en materia de régimen local. En este sentido, algunos autores sostuvieron que la “actuación agotadora” del legislador básico estatal en esta materia vaciaba prácticamente de contenido la competencia de las comunidades autónomas para configurar un régimen institucional particular (Jiménez Asensio, 2004: 102), de manera que, en la práctica, esta norma resultaba ser paradójicamente más centralista que la LBRL de 1985 (Sánchez Morón, 2005: 44).

Sin embargo, sin exceso de argumentación, esta interpretación fue rechazada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 103/2013, de 25 de abril, la cual declaró la constitucionalidad del Título X de la LBRL y

13. En materia de financiación, conviene matizar que, aunque es cierto que el Título X de la LBRL no se vincula directamente a un régimen de financiación diferenciado, el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales sí que atiende, en cierta medida, al volumen de población o las características singulares de determinados municipios. Además, se contempla la existencia de un fondo complementario de financiación (art. 118-121 TRLHL) cuyo ámbito subjetivo de aplicación coincide parcialmente con el ámbito potencial de aplicación del Título X de la LBRL (Díez Sastre, 2023: 57).

confirmó la competencia estatal para establecer los elementos organizativos esenciales de los municipios de gran población; reconociendo, eso sí, la competencia normativa autonómica para desarrollar o complementar la estructura básica estatal¹⁴.

2.4 Propuestas para la revisión del régimen de los municipios de gran población

A la vista de las consideraciones anteriores, y teniendo en cuenta que han transcurrido ya más de dos décadas desde la aprobación de la LMMGL, quizá sería un buen momento para plantear una reforma en profundidad de este marco legal, para atender correctamente los problemas y necesidades de las grandes ciudades.

En este sentido, sin poder entrar a analizar en detalle cuál debería ser el contenido normativo concreto que debería tener dicha reforma, comparemos aquellas propuestas que abogan por reducir la excesiva homogeneidad organizativa municipal impuesta por el Título X de la LBRL, flexibilizando su aplicación mediante normas de carácter facultativo. Esto permitiría a cada municipio adaptar su organización a las características propias de su territorio. Y es que, como se ha afirmado, corresponde a la LBRL regular de manera uniforme las formas y técnicas organizativas de las que —en función de sus circunstancias singulares— puedan servirse los ayuntamientos, pero no imponer concretas opciones organizativas o funcionales (Velasco Cabañero, 2023: 43).

Por otro lado, resulta también necesario ampliar el contenido del Título X de la LBRL más allá de los aspectos puramente organizativos, incorporando también especialidades en materia competencial, acordes con la realidad funcional de los grandes municipios. Como se ha afirmado, la diversidad territorial no puede reducirse a la vertiente organizativa, puesto que los problemas requieren de medios e instrumentos que se fundamentan en atribuciones y competencias (Malaret García, 2022: 159).

Precisamente, en esta misma línea de favorecer una mayor diferenciación también en el ámbito competencial municipal, cabe recordar que, aunque no se refiera específicamente a los municipios de gran población, el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transfor-

14. *Vid.* también la STC núm. 143/2013, de 13 de julio.

mación y Resiliencia, ha añadido un nuevo apartado al artículo 25 de la LBRL, según el cual:

“6. Con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencia [...]”.

Aunque es cierto que el artículo 2 de la LBRL ya alude indirectamente a la capacidad de gestión como uno de los criterios a tener en cuenta para atribuir competencias a los municipios, lo cierto es que el nuevo artículo 25.6 de la LBRL incorpora una referencia expresa al *principio de diferenciación*, mediante el cual dar un tratamiento específico —diferente— a la gran diversidad de situaciones que se ofrecen en el panorama municipal, entre ellas, la propia de las grandes ciudades¹⁵.

3

La organización metropolitana en el ordenamiento jurídico español

Más allá del régimen especial de los municipios de gran población, uno de los aspectos más complejos en relación con la construcción jurídica del régimen jurídico de las ciudades es la propia delimitación de su concepto. Y es que, como se ha apuntado, aunque la *ciudad-municipio* sigue siendo la forma jurídica por excelencia, hay otras maneras de ser ciudad, algunas de las cuales superan el marco jurídico-administrativo del municipio (Font i Llovet, 2023a: 30-31; Tolivar Alas, 2020: 71).

Desde esta perspectiva, uno de los principales retos que se plantean en las grandes áreas urbanas radica en la disociación entre el espacio de vida de los ciudadanos —la denominada *ciudad real*— y los límites administrativos de los municipios que la integran¹⁶. De ahí que sea necesario prever instrumentos organizativos que permitan superar la fragmentación institucional y articular respuestas conjuntas a los retos comunes que plantea esta realidad territorial.

15. Sobre estas cuestiones y, en general, sobre la reforma del régimen local introducida por el mencionado Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, nos remitimos a Font y Vilalta (2024: 13-42).

16. De acuerdo con el citado informe *Áreas urbanas en España 2024*, la gran mayoría de las grandes áreas urbanas existentes en España están constituidas por varios municipios —solamente 19 de ellas están formadas por un único municipio—, constituyendo verdaderas aglomeraciones urbanas.

En esta línea, tal y como decíamos en la Introducción, la LBRL incorporó acertadamente a nuestro ordenamiento jurídico un mecanismo específico para el gobierno y administración de las grandes aglomeraciones urbanas: las *áreas metropolitanas*. De acuerdo con el artículo 43.2 de la LBRL, estas se definen legalmente como entidades locales, con personalidad jurídica propia, integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas.

Ahora bien, pese a la existencia legal de esta figura, lo cierto es que en España la respuesta institucional al fenómeno metropolitano no ha pasado por la creación de áreas metropolitanas, sino que, de forma muy mayoritaria, se ha buscado en la utilización de otros mecanismos jurídicos menos institucionalizados, de carácter asociativo y ámbito sectorial, como pueden ser las mancomunidades de municipios, los consorcios o la planificación estratégica. De ahí que la utilización de las áreas metropolitanas haya sido calificada de *fracaso* (Toscano Gil, 2010: 284).

De hecho, una muy buena muestra de ello es que, excluyendo la conurbación de Madrid, cuyo territorio viene a coincidir prácticamente con el de la Administración autonómica madrileña, la cual asume *de facto* el rol de coordinación metropolitana, puede afirmarse que en España solo existe un único gobierno local de carácter metropolitano, de carácter territorial y ámbito de actuación multifuncional: el Área Metropolitana de Barcelona, creada por la Ley catalana 31/2010, de 3 de agosto.

Es más, las demás (y escasas) iniciativas que han planteado la posibilidad real de institucionalizar en España nuevos modelos de gobierno metropolitano han encontrado importantes dificultades para asentarse y desarrollarse correctamente en nuestro ordenamiento jurídico. Es el caso, por ejemplo, del *Consell Metropolità de l'Horta*, creado en el año 1986 para planificar y gestionar de manera conjunta determinados servicios públicos en la conurbación de Valencia, pero que fue suprimido en el año 1999 y sustituido por dos entidades metropolitanas sectoriales, centradas exclusivamente en la gestión de residuos y en los servicios hidráulicos¹⁷. O, más recientemente, también podemos referirnos al caso del Área Metropolitana de Vigo, que, a pesar de haber sido creada formalmente por la Ley 4/2012, de 12 de abril, ha estado rodeada de controversia desde un primer momento, hasta el punto de que su constitución fue finalmente anulada por vía judicial¹⁸.

Esta situación contrasta notablemente con lo que ocurre en otros países europeos —como Francia, Italia, Alemania o Reino Unido—, en los que,

17. Vid. la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana.

18. Véase la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Vigo núm. 179/2020, de 23 de septiembre (ECLI: ES:JCA:2020:1802).

sin negar tampoco las dificultades históricas para el establecimiento de un único modelo de administración metropolitana, en los últimos años se han venido aprobando un conjunto de normas jurídicas tendentes a la creación o consolidación de verdaderas estructuras estables de gobierno metropolitano, con una base territorial fija y una gama suficientemente amplia de competencias, ya sea mediante las *métropoles* francesas, las *città metropolitane* italianas, las *metropolregion* alemanas o las *combined authorities* inglesas¹⁹.

Como tuvimos ocasión de analizar no hace mucho, las razones concretas que explican el porqué de este fracaso no resultan nada fáciles de identificar, dado que este fenómeno trasciende el ámbito estrictamente jurídico para abarcar también aspectos económicos, sociales o políticos (Vilalta Reixach, 2023: 68). No obstante, podemos identificar tres posibles factores que, desde un punto de vista jurídico, han contribuido a la situación actual, y que, como veremos seguidamente, guardan mucha relación con la (excesiva) indefinición jurídica con la que la LBRL regula esta figura. Estos factores son: en primer lugar, la configuración de las áreas metropolitanas como entidades locales potestativas; en segundo lugar, la ambigüedad en la determinación de su ámbito territorial; y, finalmente, la falta de un marco de referencia claro sobre sus funciones y posición jurídica.

3.1

La naturaleza potestativa de las áreas metropolitanas y su difícil encaje en el sistema territorial español

Una de las primeras razones que explicarían la escasa implementación de las áreas metropolitanas en nuestro ordenamiento jurídico reside en su propia naturaleza jurídica. En efecto, a diferencia de los municipios y las provincias, que son considerados niveles básicos de nuestra organización territorial (ex art. 137 CE), las áreas metropolitanas se configuran como entidades locales potestativas, por cuanto su existencia no viene garantizada directamente por la Constitución, sino que depende de la voluntad del legislador ordinario²⁰.

19. Sobre algunas experiencias metropolitanas comparadas nos remitimos a Barres y Martí-Costa (2023), Zimmermann y Feiertag (2018: 17-18), o Vilalta Reixach (2020).

20. En este punto, debe recordarse que los estatutos de autonomía de las diferentes comunidades autónomas tampoco han reconocido las áreas metropolitanas como entidades locales de existencia obligatoria en sus respectivos ordenamientos jurídicos. De hecho, algunos de ellos —como sucede en Cantabria, Galicia o Navarra— ni tan siquiera mencionan expresamente esta figura. En aquellos estatutos de autonomía que sí regulan el hecho metropolitano, aquellas se

Este carácter potestativo tiene una consecuencia directa en el desarrollo de su régimen jurídico. Y es que, como ha destacado el Tribunal Constitucional —por ejemplo, en la Sentencia núm. 179/1985, de 19 de diciembre (FJ. 2)—, corresponde a las comunidades autónomas, y no al Estado, asumir un papel protagonista en la determinación de los aspectos principales de dicho régimen jurídico. De ahí que, de forma coherente, el artículo 43.3 de la LBRL remita a la legislación autonómica no solo la creación de las áreas metropolitanas, sino también la determinación de sus órganos de gobierno y administración, su régimen económico y de funcionamiento, así como sus competencias.

Desde nuestro punto de vista, esta amplia competencia normativa autonómica ayuda a explicar, en parte, la limitada implantación de las áreas metropolitanas en nuestro ordenamiento jurídico. Y es que, tradicionalmente, las áreas metropolitanas han venido considerándose como potenciales competidoras de las comunidades autónomas, por cuanto aquellas se crean no solo para coordinar o gestionar servicios públicos locales de carácter supramunicipal, sino también, y sobre todo, para dar cobertura a una mayor descentralización de competencias de otros niveles territoriales superiores de gobierno. De ahí que, ante el temor a que el dinamismo económico y social de las áreas metropolitanas pueda sobrepasar la propia actuación administrativa autonómica, la creación de áreas metropolitanas haya encontrado la reticencia —cuando no directamente el rechazo— del legislador autonómico (Rodríguez Álvarez, 2002: 114; Ojeda *et al.*, 2014: 167-171)²¹.

Más allá de la relación con la comunidad autónoma, otro aspecto fundamental que, de forma recurrente, explica la escasa utilización de esta figura es la desconfianza de los propios municipios situados en el ámbito de las potenciales áreas metropolitanas. Por un lado, por el hecho que su creación no es fruto de la asociación voluntaria entre estos municipios, sino que se trata de una agrupación forzosa, impuesta por ley (art. 43.1 LBRL). De ahí que pueda percibirse como algo *ajeno* a la voluntad municipal²².

configuran siempre como entidades locales de existencia potestativa, remitiendo su creación al legislador ordinario.

21. Son muchos los autores que han destacado la competitiva —y compleja— relación que ha existido entre los Gobiernos autonómicos y las potenciales entidades metropolitanas, y que ha llevado a casos históricos como la mencionada supresión del *Consell Metropolità de l'Horta* en 1999 o de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona —precursora de la actual Área Metropolitana de Barcelona— en el año 1985. Sobre estos casos concretos, pueden verse, entre otros, Tornos Mas (1993: 18) o Valencia Martín (2012: 358). Más recientemente, sobre la incompleta institucionalización del Área Metropolitana de Vigo también por marcadas razones de signo político, nos remitimos a Varela y Barral (2023: 148-150).

22. A todo ello contribuye también la tímida regulación de la participación local en el procedimiento de creación de las áreas metropolitanas, que se limita a un mero trámite de audiencia, obligatorio pero no vinculante. De manera que, incluso con la opinión en contra de

Por el otro, por el peso político y representativo del municipio central, en torno al cual suelen configurarse las grandes áreas urbanas, y que lleva a menudo a los municipios más pequeños y periféricos a rehuir estas formas organizativas supramunicipales. No solo por el temor a encontrarse en una situación de subordinación respecto a la ciudad central, sino también por la necesidad de transferir competencias y recursos propios hacia la instancia metropolitana²³.

De ahí que, como decíamos antes, para hacer frente a los problemas de las grandes áreas urbanas, se haya optado mayoritariamente por mecanismos jurídicos menos institucionalizados y de creación voluntaria (como los consorcios y mancomunidades de municipios), frente a las áreas metropolitanas de carácter territorial y con amplias competencias. De hecho, algunos estudios empíricos destacan la percepción generalizada de escepticismo por parte de los alcaldes sobre la eficacia de Gobiernos metropolitanos multifuncionales (Medir *et al.*, 2018: 142-143).

3.2

La ambivalencia en la delimitación territorial: la existencia de una gran “aglomeración urbana”

El artículo 43.2 de la LBRL establece que las áreas metropolitanas pueden constituirse siempre que los municipios de que se trate formen una “gran aglomeración urbana”, en la que existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

Así, de acuerdo con la LBRL, estos dos elementos se configuran como aquellos que justifican o definen la creación de este tipo específico de entidad local. Sin embargo, el problema reside en la falta de concreción sobre qué debemos entender como tales.

Esta vaguedad conceptual, propia de un concepto jurídico indeterminado, se presenta como otro de los factores que lastran el desarrollo e implementación de las áreas metropolitanas en España. Aunque es evidente

todos los municipios metropolitanos, el legislador autonómico podría igualmente proceder a la creación de un área metropolitana en su territorio. En contra de esta opinión, Barrero Rodríguez (1993: 215-217).

Vid. también la STC núm. 47/2008, de 11 de marzo, en la que se cuestionaba la nula participación municipal en la disolución de las áreas metropolitanas.

23. En algunos casos, se ha afirmado que es incluso la propia ciudad central la que se opone a articularse con una periferia de menor nivel socioeconómico, a la que, en cierto modo, considera subsidiaria y dependiente (Rodríguez Álvarez, 2005: 236).

que, cuando hablamos de áreas metropolitanas, nos referimos a la coexistencia de diferentes núcleos urbanos o continuos de población que mantienen una estrecha relación funcional, este concepto teórico se “difumina” al poderse utilizar variables muy diversas para determinar la existencia de un verdadero sistema metropolitano (morfológicas, económicas, sociales, etc.).

Así, la indeterminación legal sobre los criterios territoriales o poblacionales necesarios para la creación de un área metropolitana puede generar algunas dudas sobre su aplicación. Por poner solamente algunos ejemplos, aunque intuitivamente asociamos este concepto con territorios de alta densidad demográfica, no existe un umbral de población definido legalmente para considerar la existencia de una gran aglomeración urbana.

Por poner solamente algunos ejemplos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha desarrollado su propia metodología para definir y comparar las áreas metropolitanas a nivel global. Esta toma como referencia la variable movilidad residencia-trabajo y considera como áreas urbanas funcionales solamente aquellas que tienen más de 500 000 habitantes (OCDE, 2012). En cambio, el ya mencionado informe *Áreas Metropolitanas en España 2024* define como grandes áreas urbanas (GAU) aquellas que, entre otros criterios, incluyen un municipio de, al menos, 50 000 habitantes, identificando así la existencia de un total de 86 grandes áreas urbanas.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística (INE) utiliza la metodología elaborada por EUROSTAT (2019) que define las áreas urbanas funcionales como aquellos espacios formados por una ciudad densamente poblada, de más de 50 000 habitantes, y una zona de intercambio menos densamente habitada pero integrada laboralmente con la ciudad; constatando, de esta manera, la existencia de 70 áreas urbanas funcionales.

Por otro lado, podemos preguntarnos: ¿resulta legalmente exigible la necesaria continuidad territorial entre *todos* los municipios metropolitanos? Lógicamente, dicha continuidad es siempre preferible e incluso en algunos casos puede resultar indispensable para garantizar la correcta prestación de determinados servicios. De ahí que algunos autores (Martín Mateo, 1987: 236) y alguna norma autonómica (como, por ejemplo, el art. 65.1 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias) hayan considerado que las áreas metropolitanas deben constituirse necesariamente solo entre municipios limítrofes.

Sin embargo, en un sentido contrario, se ha puesto de relieve que la LBRL emplea el concepto “aglomeración” (art. 43.2 LBRL), que hace referencia esencialmente al dato de la densidad demográfica de un determinado territorio, pero sin exigir que exista continuidad o conexión urbanística entre

los distintos núcleos de población, que sería un rasgo más propio del concepto “conurbación” (Ortega, 1991: 808).

Además, algunos estudios en el campo de la Geografía Urbana han cuestionado también este enfoque, argumentando que uno de los problemas que presenta actualmente la definición del hecho metropolitano es asumir de manera irrenunciable que su delimitación debe ser solo una mera agregación de términos municipales contiguos; ignorando que la contigüidad territorial no debería ser un impedimento para identificar los sistemas metropolitanos, ya que existen figuras, como los enclaves municipales, que permiten superar este obstáculo (Selva-Royo, 2020: 216).

Esta ambigüedad en la delimitación territorial no solo dificulta la identificación precisa de los ámbitos metropolitanos susceptibles de organización jurídica, sino que, de nuevo, en ausencia de unos criterios objetivos claros previstos en la LBRL, deja un amplio margen de discrecionalidad a las comunidades autónomas para decidir (o no) la existencia de un área metropolitana.

3.3

La indefinición del ámbito competencial de las áreas metropolitanas

Finalmente, otro de los motivos que explicarían la escasa implementación de las áreas metropolitanas en España es la inexistencia de un marco de referencia objetivo sobre la posición jurídica que deben ocupar y sobre las funciones que les corresponden.

Al configurar las áreas metropolitanas como entidades con un alto grado de interiorización autonómica, la LBRL remite la determinación de sus competencias y potestades al legislador autonómico (art. 43.3 LBRL). Sin embargo, como hemos apuntado, la mayoría de los estatutos de autonomía no regulan de forma expresa el régimen jurídico de estas entidades, ni se refieren tampoco a sus competencias.

Por su parte, las leyes autonómicas en materia de régimen local que sí que han regulado esta figura tampoco suelen añadir mucho más, limitándose a prever genéricamente que las áreas metropolitanas podrán asumir tareas de planificación, coordinación o prestación de servicios supramunicipales, pero remitiendo casi por completo su concreción a las leyes singulares de creación de cada área²⁴.

24. Podemos citar, por ejemplo, los arts. 95 y 96 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cata-

En nuestra opinión, esta indefinición plantea algunos problemas. A diferencia de otras entidades locales como las provincias o las comarcas, cuya legislación reguladora suele detallar su ámbito competencial de forma general, reconociéndoles también competencias para la coordinación y prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, para las áreas metropolitanas no existe un catálogo objetivo de competencias básicas. Así, aunque es cierto que esta flexibilidad podría permitir adaptar mejor las funciones de las áreas metropolitanas a las necesidades específicas de cada territorio, en la práctica dificulta la construcción de un concepto funcional objetivo de área metropolitana, y contribuye a su “invisibilidad” institucional.

En otras palabras, la falta de un ámbito competencial claro de las áreas metropolitanas, y la aparente similitud funcional de estas con otras entidades públicas, ha llevado en la práctica a su intercambiabilidad (Toscano Gil, 2010: 239-242). De manera que, como apuntábamos, ante la percepción de que las áreas metropolitanas no ofrecen un marco competencial más definido o amplio que otras figuras, la búsqueda de soluciones a los problemas metropolitanos no se ha realizado en el instrumento legalmente diseñado para ello —las áreas metropolitanas—, sino en la utilización de estas otras agrupaciones de municipios.

Un ejemplo significativo lo encontramos en el caso de Zaragoza, donde, a pesar de que la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón prevé la posible creación de una entidad metropolitana, el legislador autonómico, mediante la Ley 8/2019, de 29 de marzo, optó finalmente por la creación de una nueva comarca, la Comarca Central, cuyo ámbito territorial coincide prácticamente con el área metropolitana zaragozana —si bien, aunque formalmente la Comarca Central aragonesa incluye el municipio de Zaragoza, no lo integra realmente en sus servicios—, y a la que se reconocen funciones similares.

Por lo demás, debe destacarse también que, hasta ahora, las áreas metropolitanas constituidas en España se han ocupado principalmente de las llamadas *hard policies*, es decir, de aquellas políticas públicas más centradas en el medio físico (como el transporte público, el abastecimiento domiciliario de agua potable, la gestión de residuos urbanos o la planificación urbanística) (Tomàs y Roselló, 2023: 77-82), pero dejando de lado las *soft*

luña, o el art. 121.2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia.

Constituye una excepción el art. 76.1 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, la cual, aunque remite la determinación concreta de las competencias de una hipotética entidad metropolitana de Zaragoza a su ley de creación, sí que prevé que esta podrá asumir competencias planificadoras o prestacionales en áreas como el abastecimiento de agua, la depuración, el tratamiento de residuos y el transporte interurbano.

policies, es decir, aquellas políticas más directamente vinculadas con las personas (como los servicios sociales, la seguridad pública, la sanidad, etc.).

A pesar de que esta concentración funcional parece lógica, por cuanto responde a algunos de los problemas tradicionales de las grandes áreas urbanas, en la práctica supone que las áreas metropolitanas tienen una participación mucho más limitada en políticas que tienen un gran impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, contribuyendo, nuevamente, a su invisibilidad institucional.

3.4

Propuestas para una reforma del régimen jurídico de las áreas metropolitanas

Tal y como hacíamos en el apartado anterior, una vez analizados los principales motivos que, en nuestra opinión, explican el porqué de la escasa utilización de las áreas metropolitanas en España, ¿es posible plantear alguna propuesta de reforma de la LBRL para contribuir a una mejor regulación de esta institución?

En nuestra opinión, aunque, como ha quedado dicho, las áreas metropolitanas son entidades con un alto grado de interiorización autonómica, creemos que podría plantearse la posibilidad de que el legislador básico estatal, en virtud de su competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), asumiera un papel más activo en la regulación de esta figura²⁵.

En la medida en que, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, este título competencial permite al Estado fijar los elementos constitutivos de las Administraciones locales que requieren un tratamiento común o uniforme en todo el territorio, podría pensarse en la posibilidad de que la LBRL definiera de manera más precisa algunos aspectos del régimen jurídico de las áreas metropolitanas —como su propia definición legal, los criterios territoriales o poblacionales necesarios para su creación o su procedimiento de constitución—, entendiéndolos como elementos definitorios básicos y necesarios de este tipo de entidades supramunicipales.

Aunque, como ha destacado el Tribunal Constitucional —en la ya citada Sentencia núm. 179/1985, de 19 de diciembre—, la competencia básica

25. Son varios los autores que se han referido a la posibilidad de que una mayor institucionalización del fenómeno metropolitano pueda requerir también una mayor regulación básica estatal. Por ejemplo, Rodríguez Álvarez (2002: 114) o Font y Vilalta (2023: 26). En contra parecen expresarse Orduña Prada (2005: 98) y Toscano Gil (2022: 102).

estatal no permitiría, como es lógico, al Estado la creación de áreas metropolitanas (F. J. 2), que seguiría remitiéndose a las comunidades autónomas mediante ley, una mayor regulación básica en esta materia, aunque limitada a los aspectos estrictamente necesarios, podría contribuir a clarificar su régimen jurídico y revertir algunos de los impedimentos que hemos mencionado anteriormente.

3.4.1

Propuestas orientadas a fomentar la aceptación municipal

Para superar la tradicional desconfianza municipal hacia las formas de gobierno metropolitano, y aun reconociendo la fuerte dimensión política de esta problemática, pueden proponerse algunas medidas concretas.

En primer lugar, cabría plantear reconocer a los municipios una mayor implicación en el procedimiento de creación de las áreas metropolitanas. Esto podría pasar, por ejemplo, por atribuirles expresamente —tal como ocurre con las comarcas (art. 42.2 LBRL)— la iniciativa para impulsar dicho procedimiento. Si bien dicha iniciativa no implicaría, en ningún caso, el reconocimiento de un derecho de los municipios a la creación de una determinada entidad metropolitana, ni tampoco les permitiría asegurar un contenido funcional u organizativo, sí que podría incentivar un mayor interés de los municipios hacia la *metropolitanización* de su territorio, permitiéndoles consensuar “desde abajo” una mínima base común sobre la que asentar el nivel de gobierno local metropolitano²⁶.

Asimismo, podría valorarse reforzar el trámite de audiencia municipal previsto en el artículo 43.1 de la LBRL, atribuyendo algún efecto jurídico concreto en los supuestos de oposición expresa por parte de todos —o de una parte significativa— de los municipios metropolitanos, de forma similar a lo previsto para el caso de las comarcas²⁷. De esta manera, se podría avanzar hacia un modelo procedimental basado en el *acuerdo* previo entre los municipios metropolitanos y la comunidad autónoma.

Paralelamente, para mitigar las tensiones políticas entre los propios municipios que integran el área metropolitana —y, en particular, la reticen-

26. De hecho, este reconocimiento no constituiría ninguna novedad en nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto algunas (pocas) normas autonómicas en materia de régimen local han recogido expresamente esta posibilidad. Es el caso, por ejemplo, del art. 45.3 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

27. En este punto, debe recordarse que la STC núm. 214/1989, de 21 de diciembre, validó la posibilidad de que la legislación básica estatal previera que la voluntad municipal pudiera llegar a impedir la constitución de una determinada comarca (F. J. 13).

cia de los municipios periféricos hacia la ciudad central—, es importante prestar mayor atención a la forma de gobierno metropolitano, reforzando su representatividad y proporcionalidad²⁸.

Aunque esta cuestión corresponde al legislador autonómico, si pretende avanzar hacia la institucionalización de verdaderos Gobiernos metropolitanos de carácter territorial, con competencias en la prestación de servicios esenciales para la ciudadanía, podría considerarse la posibilidad de introducir un sistema de elección directa de los órganos de gobierno de las áreas metropolitanas. Este mecanismo contribuiría a reforzar su legitimidad democrática y la responsabilidad de la institución ante la ciudadanía, y facilitaría el surgimiento de un liderazgo político específicamente metropolitano.

Y es que, como se ha señalado, el actual modelo de legitimación democrática indirecta por el que han optado las áreas metropolitanas existentes dificulta que sus representantes puedan defender un interés metropolitano común cuando, en realidad, se es responsable solamente ante los electores del municipio y no del conjunto del área metropolitana, y, de hecho, la continuidad de los consejeros metropolitanos no depende de su rendimiento a escala metropolitana, sino municipal (Tomàs, 2009: 183).

3.4.2

Hacia una delimitación normativa del espacio metropolitano

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones, otro de los factores que, como decíamos, condiciona significativamente la creación de las áreas metropolitanas en nuestro ordenamiento jurídico, es la indefinición del “hecho metropolitano”, es decir, del presupuesto fáctico que justifica su existencia.

Así, con el objetivo de ofrecer mayor seguridad a los operadores jurídicos a la hora de crear áreas metropolitanas, cabría plantearse la posibilidad de positivizar, de una forma más clara, los criterios que permiten identificar dicho fenómeno metropolitano.

Una primera opción consistiría en que los propios estatutos de autonomía de las diferentes comunidades autónomas —o, en su caso, las leyes autonómicas de régimen local— predeterminasen cuáles son las áreas metropolitanas que existen en sus respectivos territorios²⁹. Es decir, que la nor-

28. Aunque centrándose en el caso del Área Metropolitana de Barcelona, algunas propuestas a tal efecto pueden verse en Barres y Martí-Costa (2020).

29. Una opción similar es la que se ha llevado a cabo en el ordenamiento jurídico italiano, donde la Ley 56/2014, de 7 de abril, crea las *città metropolitane* de Turín, Milán, Venecia, Bolonia, Florencia, Roma Capital, Bari, Nápoles y Reggio Calabria, determinando también cuál es su

ma institucional básica de cada comunidad autónoma, o la norma general que desarrolle la organización territorial, incorpore una enumeración legal de las áreas metropolitanas concretas que existen, como paso previo a su creación formal mediante una ley específica. Sin ninguna duda, ello facilitaría su identificación y simplificaría su proceso de constitución, huyendo de categorías abstractas de difícil interpretación³⁰.

Ahora bien, dada la complejidad de esta técnica normativa, podría plantearse también la posibilidad de que el legislador estatal definiera con mayor precisión los criterios mínimos territoriales o poblacionales necesarios para la creación de un área metropolitana, remitiendo su aplicación a las leyes autonómicas.

Sin embargo, el problema radica en determinar cuáles deben ser estos otros criterios que, de manera objetiva y homogénea, nos permitan identificar con mayor claridad el hecho metropolitano. Por ejemplo, si nos centramos en criterios demográficos, ¿cuál debe ser el umbral mínimo para que un territorio se considere legalmente como un área metropolitana? ¿Sería factible que la LBRL limitara la creación de áreas metropolitanas a territorios que cuenten con, al menos, 50 000 habitantes? ¿O deberían ser 500 000?

En definitiva, en la medida en que el debate sobre la delimitación de los sistemas metropolitanos es hoy en día una cuestión controvertida, parece complejo que el legislador pueda prefijar nuevos criterios que contribuyan realmente a precisar mejor el elemento geográfico necesario para constituir un área metropolitana.

3.4.3

La articulación competencial entre provincias y áreas metropolitanas

Finalmente, la promoción de las áreas metropolitanas en nuestro ordenamiento jurídico pasaría también por una reforma de su ámbito de actuación material, que les permitiera asumir competencias en nuevos sectores de actividad, especialmente aquellos vinculados a la mejora de las condiciones

territorio —que, esencialmente, viene a coincidir con el de las provincias previamente existentes a las que sustituyen—.

30. No se nos escapa que esta predeterminación normativa supone también algunos riesgos, como la *petrificación* de una determinada realidad territorial o su eficacia jurídica cuando esta se contenga en una norma con rango de ley, que puede ser modificada por una ley posterior. Con más detalle, nos referimos a estos aspectos en Vilalta Reixach (2023: 87-88).

de vida de los ciudadanos y al equilibrio territorial entre los municipios que las integran.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la determinación de las competencias propias de cada área metropolitana corresponde al legislador autonómico, el margen de actuación del legislador básico estatal en este ámbito resulta notablemente limitado. No obstante, la LBRL sí puede contribuir a clarificar la posición jurídica de las áreas metropolitanas, mediante una mejor articulación entre estas y las restantes estructuras supramunicipales existentes; muy especialmente las provincias.

En este sentido, lo primero que debe destacarse es que, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de nuestro Tribunal Constitucional —véase, por ejemplo, la Sentencia núm. 31/2010, de 28 de junio, F. J. 40—, la creación de nuevas formas de gobierno metropolitano no puede suponer la supresión o desaparición de las provincias, por cuanto estas son entidades constitucionalmente necesarias (ex art. 137 CE). En consecuencia, las provincias deben coexistir con las áreas metropolitanas que pueda crear el legislador autonómico.

Ahora bien, partiendo de esta premisa, podría plantearse la posibilidad de que las diputaciones provinciales asuman directamente la gestión de los espacios metropolitanos, haciendo coincidir, allí donde sea posible, el territorio provincial con el hecho metropolitano.

A tal efecto, debe recordarse que, como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional —por ejemplo, en la Sentencia 27/1987, de 2 de marzo, F. J. 2—, corresponde al legislador configurar institucionalmente la provincia, pudiendo concretar, e incluso ampliar, sus competencias. Es por ello que el artículo 36.1 de la LBRL establece lo siguiente: “Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública [...]”.

Por lo tanto, en la medida en que nuestro ordenamiento jurídico permite que las leyes estatales y autonómicas amplíen el ámbito de actuación de las provincias más allá de las mínimas funciones de asistencia y cooperación que les asigna la LBRL, es posible que una ley autonómica atribuya también a las *provincias metropolitanas* funciones de planificación, coordinación y prestación de servicios y obras, en línea con lo previsto en el artículo 43.2 de la LBRL para las áreas metropolitanas.

En nuestra opinión, esta ampliación competencial de las diputaciones provinciales no vulneraría la garantía constitucional de la provincia (art. 137 CE), porque no solo no implica su eliminación, sino que, por el contrario, se amplía el haz de potestades y materias sobre las que puede intervenir el

ente provincial. Además, estas nuevas funciones seguirían alineadas con el núcleo esencial de su actividad, que, tal como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, se centra en la coordinación y la asistencia a los municipios para garantizar unos mínimos estándares en la prestación de servicios públicos en su ámbito territorial³¹. En otras palabras, integrar la gestión metropolitana dentro de las competencias provinciales no supondría una transformación radical de su naturaleza jurídica, sino una evolución de sus funciones tradicionales.

No obstante, desde el punto de vista territorial, la situación resulta un poco más compleja. Si tomamos como referencia las *grandes áreas urbanas* existentes en España, recogidas en el mencionado informe *Áreas Metropolitanas en España 2024*, resulta evidente que, para hacer coincidir geográficamente los posibles sistemas metropolitanos existentes en España con las provincias, sería preciso modificar el número y los límites territoriales de las actuales provincias. Alteración territorial que, según el artículo 141.1 de la Constitución, requeriría la aprobación de una ley orgánica.

Una segunda opción pasaría por establecer una diferenciación dentro de la estructura provincial, pero sin necesidad de modificar legalmente sus límites. En este caso, como se ha señalado en ocasiones (Velasco Caballero, 2020: 36), podría entenderse que la garantía constitucional de la provincia no impide que los municipios metropolitanos puedan tener un régimen diferenciado en el seno de la misma provincia, en atención, precisamente, a su pertenencia a un área metropolitana. Es decir, tal y como se ha hecho muy recientemente para los municipios³², la LBRL podría incorporar expresamente el principio de diferenciación al regular el régimen provincial y establecer que, excepcionalmente, los municipios metropolitanos queden al margen de las funciones de asistencia y cooperación provincial, la cuales serían asumidas por el Gobierno metropolitano.

De nuevo, desde nuestro punto de vista, esta solución no vulneraría la autonomía reconocida constitucionalmente a la provincia, por cuanto no se eliminarían por completo las competencias de las diputaciones. Por el contrario, estas podrían seguir ejerciendo sus funciones de asistencia y cooperación para el resto de los municipios no metropolitanos y, además, podrían continuar prestando en el conjunto del territorio provincial todos aquellos

31. A tal efecto, pueden verse, entre otras, la STC 103/2013, de 25 de abril, F. J. 5 c), o la STC 111/2016, de 9 de junio, F. J. 9.

32. Nos referimos nuevamente a la modificación del art. 25 de la LBRL introducida por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre.

servicios supramunicipales que no fueran atribuidos legalmente al área metropolitana (ex art. 31.2 de la LBRL)³³.

En definitiva, esta interpretación permitiría al legislador básico estatal delimitar con mayor precisión el alcance de la autonomía provincial, adaptándola a la realidad territorial española, donde existen grandes áreas urbanas que requieren un tratamiento diferenciado. No obstante, como también se ha apuntado, esta mayor diferenciación en la articulación del nivel provincial de gobierno requeriría también de otras medidas. Ya sea para evitar que la actuación provincial pudiera entrar en contradicción con el área metropolitana o para adecuar el sistema electoral de la diputación afectada, con el fin de garantizar una representación adecuada de los municipios metropolitanos y no metropolitanos en sus órganos de gobierno (Velasco Caballero, 2020: 34-35).

4

El régimen municipal especial de Barcelona y Madrid

Finalmente, más allá del régimen especial aplicable a los municipios de gran población y de la regulación de las áreas metropolitanas, conviene referirse también, aunque sea de forma breve, al régimen jurídico singular previsto para los municipios de Barcelona y Madrid. Como ya hemos mencionado, la LBRL no solo permitió la continuidad —en la medida en que no se opusieran o resultaran incompatibles— de las normas jurídicas aprobadas durante la etapa preconstitucional³⁴, sino que también abrió la posibilidad de su actualización mediante leyes autonómicas³⁵.

En este punto, si bien puede sostenerse que la existencia de un régimen especial para Barcelona y Madrid no constituye propiamente una exigencia constitucional, lo cierto es que el Tribunal Constitucional nunca ha cuestionado

33. Con carácter general, se ha referido también a estas ideas Carro Fernández-Valmayor (2006: 24), y, centrándolo específicamente en el caso de Cataluña, Argullol Murgadas (1984: 310).

34. En efecto, desde los años 60, y en atención a sus circunstancias sociales, históricas, demográficas y económicas, ambas ciudades contaron con normas jurídicas específicas. En particular, la Ley especial del municipio de Barcelona fue aprobada por el Decreto 1166/1960, de 23 de mayo; mientras que, en el caso de Madrid, el texto articulado de la Ley Especial del Municipio de Madrid fue aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio. De manera mucho más detallada sobre los antecedentes legislativos de estos regímenes especiales pueden consultarse, entre otros, Gracia Retortillo (2008) o Fernández-Miranda Fernández-Miranda (2006).

35. En este punto debemos mencionar que, aunque el objeto de nuestro trabajo se centra en la LBRL, algunas leyes autonómicas han reconocido también un régimen jurídico singular a otras ciudades. Es el caso, por ejemplo, de la Ley balear 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca, o de la Ley aragonesa 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza.

su legitimidad, en tanto que ambos se fundamentan en la existencia de unos hechos diferenciales propios que justifican un tratamiento singular (Galán Galán, 2001: 18; Troncoso Reigada, 2006: 66-67). Teniendo en cuenta, además, que este régimen especial no debe entenderse en ningún caso como un privilegio, sino como la expresión de la voluntad de estas ciudades de asumir más responsabilidades en el ejercicio de sus competencias (Font i Llovet, 2023a).

Desde esta perspectiva, el régimen jurídico de Barcelona se encuentra actualmente articulado en dos normas distintas: por un lado, la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (en adelante, CMB), que desarrolla el régimen especial en el ámbito competencial autonómico, regulando aspectos como la estructura organizativa y competencial del municipio de Barcelona; y por el otro, la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona (en adelante, LREMB), que completa dicho régimen en lo que se refiere a materias de competencia estatal. Así, esta norma establece, entre otros, un régimen financiero específico, reconoce a Barcelona un papel singular en algunas infraestructuras estatales (como el puerto o el aeropuerto), y le atribuye competencias en ámbitos como las telecomunicaciones, la justicia de proximidad o la seguridad pública.

En cuanto a Madrid, su régimen jurídico singular se recoge en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, que regula tanto las especificidades derivadas de su condición como capital del Estado (ex art. 5 CE) como su régimen local especial. A tal efecto, en esta norma no solo se detallan las particularidades de las relaciones institucionales entre el Ayuntamiento, la Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado, sino que se establece también la estructura del Gobierno y Administración municipal y, de forma similar a Barcelona, se atribuyen al Ayuntamiento madrileño competencias diferenciadas en ciertos ámbitos materiales.

En este punto, teniendo en cuenta que una exposición detallada del contenido concreto de estos regímenes especiales excedería los límites de este trabajo, creemos más oportuno centrar brevemente nuestra atención en mencionar algunos de los problemas que plantea en la actualidad la aplicación de este derecho especial.

A tal efecto, debe destacarse que, con toda seguridad, una de las cuestiones más relevantes tiene que ver con la posición ordinamental de este régimen especial, y los conflictos normativos que, con frecuencia, surgen con la LBRL y la legislación sectorial.

En estos supuestos, a diferencia de lo que a veces ocurre en la práctica judicial (Font i Llovet, 2022: 36-44), debe tenerse presente que ha sido el propio legislador básico estatal quien ha reconocido expresamente —en la ya citada disposición adicional sexta de la LBRL— la existencia de unos

regímenes específicos para Madrid y Barcelona. En consecuencia, en aquellas materias que son objeto de regulación por el derecho especial de estas ciudades, este desplaza las disposiciones generales del régimen local básico, que solo serán aplicables a los municipios de Barcelona y Madrid en lo que no se opongan a aquel o en la medida en que resulte útil para llenar concretos vacíos normativos (Font i Llovet, 2023a: 37-38; Cases y Aguilà, 2023: 217-218). Y es que, como se ha afirmado, por definición, la existencia de un derecho especial —respecto de uno común o general— significa necesariamente que su contenido difiere, se aparta o contradice la norma común (Font i Llovet, 2022: 39).

Paralelamente, otro de los desafíos del régimen especial de Barcelona y Madrid viene dado por la obsolescencia de su marco normativo, que no ha evolucionado mucho desde su aprobación inicial. En este sentido, la velocidad con la que se transforma la realidad urbana de las grandes ciudades —ligada a la aparición de nuevas tecnologías, al surgimiento de nuevas demandas sociales, a la necesaria protección del medio ambiente, entre otros— pone de relieve la necesidad urgente de revisar y actualizar dichos regímenes especiales para adecuarlos al momento actual.

Es por ello que, tanto en el caso de Barcelona —con la puesta en marcha, en el año 2021, del *Programa para el impulso del régimen especial de Barcelona*³⁶— como en el de Madrid —con la constitución de la Comisión para la Reforma del Régimen de Capitalidad de Madrid en el año 2024—, se han iniciado los trabajos preparatorios para la actualización del marco normativo vigente a fin de dotar a dichos ayuntamientos de todas las herramientas —ya sean competenciales, organizativas o financieras— que les permitan afrontar mejor la gestión de un entorno urbano cada vez más cambiante e innovador.

En el caso de Barcelona, la revisión de su régimen especial plantea, además, otro reto de particular relevancia: su articulación con la *nueva* realidad metropolitana surgida a raíz de la creación del AMB en el año 2010. Así, a diferencia del planteamiento inicial de la CMB —que consistió en centrarse solamente en el municipio de Barcelona, dejando de lado la *Barcelona real* (Galofré Crespi, 2004: 179-180)—, creemos que la actualización del régimen especial de Barcelona debe incorporar de forma explícita la dimensión metropolitana, con el fin de diseñar fórmulas organizativas que permitan explotar todas las sinergias posibles. Este objetivo puede llevar no solo a reforzar

36. Vid. el Decreto de Alcaldía S1/D/2021-252, de 22 de abril, publicado en la *Gaceta Municipal* de Barcelona de 28 de abril de 2021. En el caso de Barcelona, este proceso de actualización normativa se ha plasmado ya en una primera modificación de la CMB, mediante la aprobación por parte del Parlamento catalán de la Ley 3/2025, de 18 de marzo.

la posición interna del Ayuntamiento de Barcelona en la estructura y los mecanismos de toma de decisiones del AMB, sino también, y sobre todo, a potenciar aún más los instrumentos relacionales entre ambas entidades³⁷.

5

A modo de conclusión

A la vista de las consideraciones expuestas, puede concluirse que, si bien, con toda probabilidad, la ciudad constituye el sistema más complejo creado por el hombre (Parejo Alfonso, 2020: 638), el análisis de la legislación básica estatal sobre régimen local revela la ausencia de una política general coherente sobre grandes áreas urbanas, capaz de afrontar los retos específicos que plantean estos “nuevos” espacios territoriales. A pesar del papel esencial que desarrollan las grandes metrópolis desde el punto de vista económico, social y territorial, lo cierto es que han sido tratadas por la LBRL de una forma fragmentaria y, a menudo, meramente reactiva, respondiendo más a las demandas de las propias Administraciones afectadas³⁸ que a una verdadera estrategia normativa integral.

En este sentido, hemos visto cómo, aunque la figura del *municipio de gran población* ha permitido establecer un modelo organizativo específico para las grandes ciudades, su excesivamente amplio ámbito de aplicación subjetivo, su rigidez estructural y su falta de conexión con cuestiones esenciales —como las competencias municipales— han limitado su efectividad para afrontar de forma integral las complejidades de la gestión urbana. Y lo mismo podemos decir del régimen jurídico singular de Barcelona y Madrid, el cual, a pesar de permitir cierta adaptación a sus realidades particulares, se encuentra afectado actualmente por una falta de actualización normativa y, sobre todo, por la ambigüedad en su articulación con la LBRL³⁹.

Ahora bien, donde quizá deba insistirse más es en la figura de las áreas metropolitanas. Aunque, en nuestra opinión, estas se nos presentan como una herramienta con gran potencial para superar la fragmentación insti-

37. Algunas propuestas concretas de articulación entre el Ayuntamiento de Barcelona y el Área Metropolitana de Barcelona pueden encontrarse en Vilalta Reixach (2022).

38. En este sentido, se ha destacado, por ejemplo, cómo la aprobación de la LMMGL se explica, en muy buena medida, por la presión ejercida por las siete mayores ciudades españolas de ese momento (Rodríguez Álvarez, 2002: 118).

39. Y, seguramente, esta misma conclusión podría extenderse también a aquellas otras leyes autonómicas que han reconocido un régimen jurídico singular a otras ciudades, respecto de las cuales se ha afirmado que no suponen, con carácter general, un verdadero tratamiento jurídico diferenciado, más allá de lo simbólico (Agudo González, 2012: 106).

tucional de las grandes aglomeraciones urbanas, su escasa implantación práctica pone de manifiesto la debilidad estructural del modelo previsto en la LBRL —condicionado por su carácter potestativo, la indefinición de su delimitación territorial y la falta de un marco competencial claro—, lo que ha llevado a privilegiar otras fórmulas de cooperación intermunicipal menos institucionalizadas y más flexibles.

Aunque es cierto también que esta diversidad institucional no tiene por qué verse, necesariamente, de forma negativa, sí que evidencia claramente el *fracaso* del instrumento jurídico pensado específicamente para el gobierno y la administración de las grandes áreas urbanas. De ahí que, a los 40 años de la aprobación de la LBRL, creamos que debe avanzarse más decididamente hacia una política estatal que sienta las bases —y garantías— para reconocer la realidad metropolitana como una escala de gobierno propia, a la que pueda dotarse de competencias claras y una financiación adecuada.

Lógicamente, la creación y el desarrollo de este nivel de gobierno corresponden en exclusiva al legislador autonómico, pero la LBRL, en línea con los planteamientos de otros países de nuestro entorno, que abogan por reforzar la gobernanza metropolitana como clave para alcanzar los objetivos de sostenibilidad, cohesión social y eficiencia en la prestación de servicios, quizá sí que podría establecer un marco común que permitiera orientar mejor las iniciativas autonómicas —y también locales—, asegurando unos requisitos institucionales mínimos.

En definitiva, a los 40 años de la aprobación de la LBRL, creemos que el tratamiento jurídico de las grandes áreas urbanas sigue siendo un espacio abierto a la reflexión y reforma normativa. Así, del tratamiento parcial y fragmentario previsto en la LBRL, debería pasarse a una visión más sistémica, que permitiera dotar a las grandes metrópolis de instrumentos jurídicos y de gobierno flexibles, representativos y funcionales, útiles para dar respuesta a la nueva realidad territorial del siglo XXI.

6

Bibliografía

- Agudo González, J. (2012). La regulación de las capitales regionales y su trascendencia a nivel territorial. *Cuadernos de Derecho Local*, 30, 85-107.
- Argullol Murgadas, E. (1984). Las opciones de organización territorial de Cataluña. *Revista de Estudios de la Vida Local*, 223, 295-314.

- Barrero Rodríguez, M. C. (1993). *Las Áreas Metropolitanas*. Madrid: Civitas – Instituto García Oviedo.
- Barrero Rodríguez, C. y Socías Camacho, J. M. (coords.) (2020). *La ciudad del Siglo XXI: transformaciones y retos*. Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA) – INAP.
- Barres, R. y Martí-Costa, M. (2020). *Sistemes electorals en àrees metropolitanes europees. Aprenentatges per l'Àrea Metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB).
- Barres, R. y Martí-Costa, M. (2023). La anomalía española: el proceso de institucionalización metropolitana en Europa Occidental. En M. Tomàs (ed.). *Metrópolis sin gobierno. La anomalía española en Europa* (pp. 23-41). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Carbonell Porras, E. (2009). Los municipios de gran población, cinco años después. *Revista General de Derecho Administrativo*, 20.
- Carbonell Porras, E. (2010). Ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población. En A. Ruiz Ojeda (coord.). *El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña* (pp. 129-166). Madrid: Iustel.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2006). Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 302, 9-24.
- Cases Pallarés, J. y Aguilà Recha, E. (2023). El régimen especial del Ayuntamiento de Barcelona. *Cuadernos de Derecho Local*, 62, 200-230.
- Del Saz, S. (2023). Ámbito de aplicación del régimen de los municipios de gran población. *Cuadernos de Derecho Local*, 63, 67-90.
- Díez Sastre, S. (2023). El tratamiento de las grandes ciudades y la actualización del régimen local de Barcelona. En T. Font i Llovet (dir.). *Repensar el govern local: perspectives actuals* (pp. 41-64). Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Fernández-Miranda Fernández-Miranda, J. (2006). *Evolución histórica del régimen especial de Madrid*. Madrid: Colex.
- Font i Llovet, T. (2022). El significat del règim especial de Barcelona i el seu impuls per a un nou dret de la ciutat. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Municipal de Barcelona i el Dret de la ciutat* (pp. 25-60). Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Font i Llovet, T. (2023a). L'estat actual del govern local: diversitat, flexibilitat, dinamisme. En T. Font i Llovet (dir.). *Repensar el govern local: perspectives actuals* (pp. 11-39). Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.

- Font i Llovet, T. (2023b). Las transformaciones de la ciudad y su derecho. El papel actual de las grandes ciudades. *Cuadernos de Derecho Local*, 63, 14-32.
- Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M. (2023). La ciudad en busca de autor. Hacia un estatuto europeo de las grandes ciudades. *Anuario del Gobierno Local* 2022, 11-40.
- Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M. (2024). La reforma “urgente” del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña. *Anuario del Gobierno Local* 2023, 11-51.
- Galán Galán, A. (2001). *La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local: el régimen especial del Municipio de Barcelona*. Madrid: Marcial Pons – Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales.
- Galán Galán, A. (2004). El régimen especial de los municipios de gran población. *Anuario del Gobierno Local* 2003, 143-176.
- Galofré Crespi, J. (2004). La reforma del régimen de las grandes ciudades: la cuestión metropolitana y la Carta Municipal de Barcelona. *Anuario del Gobierno Local* 2003, 177-194.
- Gracia Retortillo, R. (2008). *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Jiménez Asensio, R. (2004). Política y administración en la reforma del gobierno local (Un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”). *Anuario del Gobierno Local* 2003, 71-106.
- Malaret García, E. (2022). El modelo especial de atribución de competencias a la ciudad de Barcelona y su necesario aggiornamento en la era de las ciudades. En T. Font i Llovet (dir.), *La Carta Municipal de Barcelona i el Dret de la ciutat* (pp. 153-195). Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Martí-Costa, M., Tomàs, M. y Romero, J. (2023). Conclusiones. ¿Para cuándo una agenda metropolitana en España? En M. Tomàs (ed.), *Metròpolis sin gobierno. La anomalía española en Europa* (pp. 305-320). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Martín Mateo, R. (1987). *Entes locales complejos*. Madrid: Trivium.
- Medir, L., Magre, J. y Tomàs, M. (2018). Mayor's perception on local government reforms and decentralization in Spain. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 129-155.
- Menéndez Alonso, J. M. (2023). La aplicación práctica del régimen especial de los municipios de gran población en los ayuntamientos de tamaño intermedio. *Cuadernos de Derecho Local*, 63, 231-254.

- Ojeda García, R., Jaráiz Gulías, E. y Lagares Díez, N. (2014). Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España. *Revista de Estudios Políticos*, 164, 151-181.
- Orduña Prada, E. (2005). Las áreas metropolitanas. En J. M. Carbonero Gallardo (dir.), *La intermunicipalidad en España* (pp. 93-116). Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Ortega, L. (1991). Madrid capital metropolitana. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 252, 795-819.
- Parejo Alfonso, L. (2020). Reflexiones en torno a la ciudad y el Derecho Administrativo. En C. Barrero Rodríguez y J. M. Socías Camacho (coords.), *La ciudad del Siglo XXI: transformaciones y retos* (pp. 629-664). Madrid: AEPDA - INAP.
- Rodríguez Álvarez, J. M. (2002). La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 24, 107-126.
- Rodríguez Álvarez, J. M. (2005). Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 298-299, 229-268.
- Sánchez Morón, M. (2005). Balance de la reforma legal sobre el régimen de los municipios de gran población. *Anuario del Gobierno Local 2004*, 41-54.
- Selva-Royo, J. R. (2020). La cuantificación metropolitana en España. Hacia una definición homogénea de los espacios de gobernanza supramunicipal. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 204, 211-218.
- Tomàs, M. (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Tomàs, M. y Roselló, M. (2023). El desgobierno metropolitano en España. El decalaje entre instituciones y territorios. En M. Tomàs (ed.), *Metrópolis sin gobierno. La anomalía española en Europa* (pp. 63-89). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tornos Mas, J. (1993). Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona: nacimiento, desarrollo, muerte y resurrección del área metropolitana de Barcelona. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 3, 11-27.
- Tolivar Alas, L. (2020). Gobierno de y desde la ciudad. En C. Barrero Rodríguez y J. M. Socías Camacho (coords.), *La ciudad del Siglo XXI: transformaciones y retos* (pp. 59-83). Madrid: AEPDA - INAP.

- Toscano Gil, F. (2010). *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*. Madrid: Iustel.
- Toscano Gil, F. (2022). El fenómeno metropolitano. En T. Font i Llovet (dir.). *Las reformas y propuestas de reforma de la legislación local en España, 1999-2022* (pp. 91-103). Barcelona: Diputación de Barcelona – Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Troncoso Reigada, A. (2006). Preámbulo. En A. Troncoso Reigada (dir.). *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid* (pp. 57-199). Navarra: Thomson – Aranzadi.
- Valencia Martín, G. (2012). Las áreas metropolitanas. En J. Díez Sánchez y J. A. Ivars Báuñls (coords.). *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. Ley 8/2010, de la Generalitat* (pp. 337-399). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Varela Álvarez, J. y Barral Buceta, B. (2023). El Área Metropolitana de Vigo: una institucionalización incompleta. En M. Tomàs (ed.). *Metrópolis sin gobierno. La anomalía española en Europa* (pp. 123-156). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Velasco Caballero, F. (2020). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. *Anuario de Derecho Municipal*, 19, 21-53.
- Velasco Caballero, F. (2023). Municipios de gran población, veinte años después. *Cuadernos de Derecho Local*, 63, 33-66.
- Vilalta Reixach, M. (2020). Modelos de organización metropolitana: las combined authorities inglesas. *Revista d'Estudis Federals i Autonòmics*, 31, 101-142.
- Vilalta Reixach, M. (2022). Propuestas de articulación de las relaciones entre el Ayuntamiento de Barcelona y el AMB. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Municipal de Barcelona y el Derecho de la ciudad* (pp. 407-425). Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Vilalta Reixach, M. (2023). Las áreas metropolitanas en España. Propuestas para una reforma. En T. Font i Llovet (dir.). *Repensar el govern local: perspectives actuals* (pp. 65-104). Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Zimmermann, K. y Feiertag, P. (2018). Return of the metro-model? Governance and planning in the metropolitan regions under change. An international comparison of France, Italy and Germany. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 61, 16-27.