

Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico

José Manuel Rodríguez Álvarez

Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid
Vocal Asesor de la Dirección General de Cooperación Local (MAP)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. LOS OBJETIVOS DEL PRESENTE TRABAJO. II. LAS CAUSAS DETERMINANTES DEL RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS FUNCIONALES. LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LA COMPETENCIA INTERNACIONAL. 1. La dimensión interna del área metropolitana. 2. La dimensión externa (nacional e internacional) del área metropolitana. 3. Algunos obstáculos relevantes para la institucionalización de áreas metropolitanas. III. TIPOLOGÍA INSTITUCIONAL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS. UN ENSAYO DE SISTEMATIZACIÓN A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA EUROPEA. 1. Soluciones institucionales de naturaleza federal. a) *La región metropolitana como ciudad-Estado o como Estado federado*. b) *El distrito federal*. 2. El área metropolitana como región institucional. a) *El área metropolitana como región administrativa*. b) *El área metropolitana como región política*. 3. La creación de un nuevo nivel local supramunicipal metropolitano (plurifuncional o monofuncional) por los niveles superiores de gobierno. 4. La creación de instituciones y organismos (plurifuncionales o monofuncionales) estatales o controlados por el Estado u otros niveles superiores de poder territorial, para la gestión de las áreas metropolitanas funcionales. 5. La creación de mecanismos asociativos voluntarios por los municipios integrantes del área metropolitana funcional y otros actores públicos. 6. La absorción de los municipios del área metropolitana por la ciudad central. 7. La gestión de funciones metropolitanas por entidades locales preexistentes del nivel superior al municipio. 8. Los mecanismos no formales de gobernanza metropolitana: la planificación estratégica sin marco metropolitano institucional. IV. A MODO DE SUCINTA CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN. LOS OBJETIVOS DEL PRESENTE TRABAJO

El objeto de este artículo es la presentación sucinta y sistemática de las causas subyacentes en el fenómeno del reconocimiento de las áreas metropolitanas en Europa y de una posible tipología de sus manifestaciones, en ambos casos desde una perspectiva institucional. La tesis que sostenemos es que el reconocimiento institucional de las áreas metropolitanas constituye una realidad que se extiende crecientemente, favorecida no sólo por necesidades de articulación de la planificación territorial y de los servicios, así como la evitación o superación de las fracturas sociales (excesivas, al menos) en las áreas metropolitanas funcionales, sino también y sobre todo, por la dinámica impuesta por la competencia interterritorial internacional en un mundo crecientemente globalizado, si bien ese reconocimiento presenta muy diversas modalidades y grados de intensi-

dad, en función del régimen institucional de cada Estado, e incluso, en ocasiones, de los subregímenes institucionales, cuando en un Estado determinado la decisión sobre la regulación institucional de los espacios metropolitanos corresponde a entidades subnacionales (Estados federados, regiones políticas) como ocurre normalmente en los Estados federales y en los países descentralizados políticamente en el nivel regional. Lo que no significa que el Estado central no tenga instrumentos y medios para incidir en la configuración de los espacios metropolitanos y, sobre todo, en el diseño e implementación de las políticas que les afectan, lo que parece especialmente justificado en un contexto de fuerte competencia nacional e internacional, en el que las áreas metropolitanas producen o participan de flujos que afectan a amplias partes del Estado y que, en muchas ocasiones, desbordan los límites de las fronteras nacionales.

Un «régimen institucional» está compuesto de varios «espacios institucionales», por los que entendemos un área geográfica específica en la que hay una institución encargada del pilotaje político de esa zona (TERHORST, 2002b). De esta forma, se puede definir una jerarquía de espacios institucionales, desde el nivel internacional hasta el nivel local. Estos espacios institucionales están fuertemente imbricados entre sí, lo que implica que su interacción y sus formas de articulación varían notablemente de un espacio a otro, y de un periodo a otro. Por ello, cambiando de espacio y de etapa histórica, no sólo cambian o evolucionan los vínculos entre los espacios, sino también las formas de interacción. Por ello, también, los regímenes institucionales son específicos de un espacio y de un periodo histórico dados.

El estudio y la sistematización de las manifestaciones institucionales y de sus causas nos permitirá establecer tipologías y comprender mejor la realidad, y ofrece interés no sólo desde una perspectiva científica, sino también político-práctica, por cuanto a la luz de las diversas experiencias se puede comprender, gestionar y transformar mejor la propia, evitando incurrir en errores ya cometidos y aprendiendo de las buenas prácticas (normalmente más procedimentales y metodológicas que puramente estructurales), pero debemos eludir toda tentación de transplante institucional puro y duro, a la luz de estas consideraciones.

En todo caso, se trata de cuestiones relevantes, en un contexto en el que las grandes ciudades juegan un papel crecientemente importante en la vida social, económica y política de sus respectivos países, un papel que, por otra parte, se refuerza aún más en un entorno económico europeo (y también mundial) altamente integrado.

II. LAS CAUSAS DETERMINANTES DEL RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS FUNCIONALES. LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LA COMPETENCIA INTERNACIONAL

1. La dimensión interna del área metropolitana

Las grandes ciudades europeas, sin perjuicio de la existencia de numerosos casos de estancamiento y de declive, han experimentado en su conjunto un proceso de crecimiento continuado desde su consolidación con el desarrollo del comercio y la artesanía preindustrial en la Edad Media y la Edad Moderna, primero, de la producción protoindustrial después, para acelerarse con la industrialización en sus diversas etapas en la Edad Contemporánea y con el desarrollo de los servicios en la denominada sociedad postindustrial.

En este contexto, las ciudades europeas primeramente desbordaron sus recintos medievales amurallados en el siglo XIX, planificando sus ensanches «racionales» (junto con el fenómeno espontáneo o incontrolado de los «arrabales»), pero en numerosos casos ese crecimiento desbordó los propios límites del territorio del municipio, para extenderse por los vecinos en diversas configuraciones (crecimiento en mancha, crecimiento tentacular, confusión física de varias ciudades cercanas) que fueron articulando conurbaciones o áreas metropolitanas funcionales en torno a las ciudades más relevantes.

Se plantean así los primeros problemas derivados de la necesidad de articular adecuadamente esos espacios funcionales. Las primeras manifestaciones de la necesidad de construir espacios metropolitanos se refieren esencialmente a la planificación del desarrollo del espacio físico urbano, articulándolo de forma coherente, tratando de superar, por una parte, los efectos nocivos de la falta de coordinación de la planificación espacial en espacios que social y económicamente constituyen verdaderos sistemas de relaciones, especialmente los desequilibrios en infraestructuras, equipamientos y servicios entre los sectores más prósperos y los más modestos de la conurbación, y por otra parte, los intereses particularistas, muchas veces contrapuestos, de los municipios integrantes, gráficamente expresados en el término anglosajón *NIMBY* (*Not in my back yard*). Y el «nimbismo» es un fenómeno que no es exclusivo de las ciudades norteamericanas, donde surgió la expresión.

Pero también es preciso articular ese territorio mediante el transporte público, para garantizar una movilidad adecuada o, al menos, suficiente,

atendiendo a los flujos de personas, bienes y servicios que constituyen el aspecto dinámico de la conurbación. El transporte ha sido siempre, sin duda alguna, un servicio típicamente metropolitano en las conurbaciones, pues sin él es imposible la articulación de ese espacio funcional. Trenes de cercanías, tranvías, ferrocarriles metropolitanos (la propia denominación es reveladora) y, más tarde, trolebuses y líneas de autobuses, garantizan el establecimiento de las redes a través de las cuales la ciudad funcional se mueve y se articula. Desde el comienzo de la configuración de las metrópolis europeas, se han dado casos de sistemas de transportes que desbordaban con sus líneas la ciudad central (aunque en muchos casos dependían de éstas últimas) para articularla con la periferia, convirtiéndose en metropolitanos.

También otros servicios adquieren en las conurbaciones una clara dimensión metropolitana, y muy especialmente entre ellos los vinculados con el medio ambiente en un sentido amplio, tales como la recogida y eliminación de los residuos y el ciclo hidráulico (suministro y depuración de aguas). Estos servicios, también, suelen acabar gestionándose cubriendo toda el área metropolitana funcional, con independencia de quien sea el titular institucional de los mismos y de la forma de gestión.

Planificación territorial y urbanística, transporte y medio ambiente (sobre todo los dos primeros) constituyen una especie de «trilogía» básica en la necesidad de gestionar conjuntamente la metrópoli funcional, más allá de las divisiones administrativas, de la titularidad de los servicios y de las fórmulas instrumentales utilizadas para su prestación. Es muy difícil encontrar un área metropolitana institucionalizada, sea cual sea la forma utilizada, que no comprenda la coordinación y/o la gestión de estas políticas urbanas.

A tales servicios y políticas pueden añadirse otros de muy distinta naturaleza, que tanto por razones de coordinación como de economía de escala encuentran en el nivel metropolitano su escala prestacional más adecuada (servicios contra incendios, policía, vivienda, vías de interés metropolitano, mataderos, grandes zonas verdes...).

Desde una perspectiva interna, pues, son esencialmente razones de necesidad de planificación y de prestación conjunta de servicios las causas esenciales que impulsan los procesos de institucionalización de las áreas metropolitanas funcionales.

Pero en ocasiones, una importante razón para solicitar la institucionalización del área metropolitana es de naturaleza fiscal, manifestándose en

la queja de la ciudad central y de sus habitantes de soportar financieramente de manera exclusiva una serie de servicios y equipamientos de los que, finalmente, se sirven los habitantes de la periferia sin coste alguno.

En esta perspectiva clásica, son los actores públicos los esenciales para la creación de las dinámicas políticas que puedan conducir a la institucionalización del espacio político metropolitano, si bien, como siempre, no basta con la concurrencia de factores objetivos: en todo espacio metropolitano hay una relación dialéctica entre el centro (el municipio central) y la periferia que debe solucionarse con un liderazgo efectivo e integrador, que impulse el proceso y sepa canalizar a la opinión ciudadana en el sentido favorable a una reforma institucional nunca fácil.

2. La dimensión externa (nacional e internacional) del área metropolitana

Las grandes áreas metropolitanas funcionales son sistemas de relaciones sociales y económicas que compiten en el marco del sistema urbano nacional e internacional. Las grandes ciudades y su periferia son los objetos sociopolíticos y económicos que, de hecho, están sujetos a los retos sociales y económicos más actuales (exclusión social, nuevos movimientos sociales, transformación de las relaciones de trabajo, reestructuración física de los espacios), en el contexto de esa creciente competencia interterritorial que desborda las fronteras y responde a un fenómeno de globalización, de forma que globalización y metropolitanización constituyen dos aspectos de un mismo proceso, tendencias que están vinculadas a la transformación de los Estados nacionales y sobre todo con la discusión del Estado keynesiano y del modo de producción fordista (JOUVE, 2002).

Los efectos de la globalización y de los efectos de las transformaciones de los Estados sobre los territorios han sido analizados desde múltiples perspectivas que permiten un análisis bastante profundo de esos procesos: economistas regionales (SCOTT, 2001; STORPER, 1997), geógrafos (BENKO y LIPIETZ, 2000), sociólogos (BAGNASCO y LE GALÈS, 2000) y politólogos (BRENNER, 1998) han abordado el tema y han aportado estudios de gran nivel sobre la cuestión.

La centralidad del actor político dominante en las sociedades occidentales, el Estado, se ha visto cuestionada, transformándose su papel de manera progresiva. Este cuestionamiento, que afecta a las relaciones entre el Estado y la sociedad, se produce mediante la conjugación de tres procesos en el caso de Europa (JOUVE y LEFÈVRE, 2002): por una parte,

la denominada globalización, que harían menos pertinentes a los Estados nacionales como espacios de regulación y que fortalecerían el papel de otros actores como las grandes empresas multinacionales mediante la desregulación, la privatización y la liberalización de los intercambios. En segundo lugar, el proceso de integración europea, que erosiona las atribuciones de los Estados, especialmente en ámbitos estratégicos de la regulación, como las políticas monetarias, presupuestarias y sociales. Y, por último, los procesos de descentralización, que vaciarían al Estado de una parte de su poder, transfiriendo recursos políticos, jurídicos y financieros a las entidades territoriales subestatales (mesogobiernos y entidades locales).

En este contexto, las ciudades dispondrían de una oportunidad histórica (BAGNASCO y LE GALÈS, 1997), si aprovechan sus ventajas. Debe recordarse que en los últimos quince años el peso demográfico y económico de las ciudades, sobre todo de las grandes ciudades, se ha incrementado notablemente. La población se concentra cada vez más en las grandes ciudades, en un proceso sancionado por el fenómeno de la metropolización.

Las metrópolis se han convertido en los principales centros de acumulación económica, de productores de riquezas y los espacios de concentración de las funciones de mando económico. En este concepto, son en la actualidad los principales motores del desarrollo económico, reforzadas por el hecho de que las mayores son puntos de concentración, nodos de redes técnicas, de información y de comunicación. Las grandes metrópolis son especialmente atractivas para las empresas, pero también para las familias, porque ofrecen un mercado de trabajo más abierto y diversificado, mayores recursos económicos y financieros, ofreciendo así a los agentes económicos una mayor garantía contra los riesgos debidos a las transformaciones económicas y sociales.

Pero también son los espacios donde se concentran los grandes problemas sociales, espacios de pobreza, de desigualdad y fragmentación, de diversidad étnica y cultural que exige esfuerzos de integración.

En este contexto, no son sólo las élites políticas de las metrópolis, sino también las económicas y sociales, las que se han implicado de manera activa en la transformación de los Estados-nacionales, reclamando más autonomía, competencias y recursos, y obteniendo más posibilidades de juego de las políticas descentralizadoras, desarrollando una nueva generación de políticas y estrategias de desarrollo local proactivas, intentándose por las élites metropolitanas convertir a sus ciudades en puntos de

anclaje de la globalización, si bien sin un modelo territorial único, ya que ello dependerá de la matriz de relaciones sociales de cada territorio, que dan lugar a distintas capacidades para generar relaciones entre los actores y las instituciones locales (JOUVE, 2002).

Los recientes estudios de un grupo de investigadores de diversas universidades europeas, financiado por la *European Science Foundation* (ESF), dirigidos por B. JOUVE y C. LEFÈVRE (2002), han analizado y demostrado la importancia de los actores sociales y económicos en la construcción de las metrópolis europeas como actores institucionales: sustancialmente, estos requieren un interlocutor institucional local poderoso con el que desarrollar estrategias de desarrollo de forma efectiva, aunque no existe una fórmula única.

Se trata de procesos que recuerdan las *Urban coalitions* conocidas por las ciudades norteamericanas, aunque no son idénticos los contextos institucionales. En especial, no puede olvidarse el importante papel que el Estado sigue jugando en Europa en el desarrollo de las políticas que afectan a las áreas metropolitanas, y sobre todo el papel equilibrador y redistribuidor que sigue jugando. E incluso la creciente implicación de la Unión europea en las cuestiones urbanas, aunque la cuestión del papel político de las metrópolis europeas no figure en la agenda de la Unión (JOUVE Y LEFÈVRE, 2002), ya que la Comisión Europea, de manera hábil y prudente, deja esta problemática a los Estados miembros, prefiriendo actuar sobre la formación de redes de ciudades, el desarrollo sostenible, el reequilibrio de las relaciones entre la ciudad y el campo y la protección del patrimonio cultural, en el marco del Esquema de Desarrollo del espacio comunitario.

También a través de sus fondos estructurales y de diversas iniciativas URBAN (ayuda a los barrios desfavorecidos), KONVER (reconversión de zonas dependientes de la industria de la defensa), RECHAR (reconversión de zonas carboníferas), RESIDER (reconversión de zonas siderúrgicas) y su política de investigación y de desarrollo la Unión Europea se preocupa cada vez más por las metrópolis, a fin de sostener su competitividad económica, luchar contra la exclusión social y favorecer el desarrollo sostenible. Pero también es cierto que, frente a lo que se esperaba en los años ochenta, las metrópolis sigue siendo más bien un objeto para sus políticas que un socio del nivel de las regiones, en lo referente a la gestión de los fondos comunitarios, pues los Estados se han resistido a esta posibilidad (JOUVE y LEFÈVRE, 2002).

3. Algunos obstáculos relevantes para la institucionalización de áreas metropolitanas

Si la institucionalización de los espacios metropolitanos, bajo una u otra forma, se impone por las razones señaladas, hay también factores que juegan en contra de su reconocimiento, relacionados esencialmente con conflictos de intereses territoriales, pero también con sensibilidades políticas. Destacaremos solamente las más relevantes:

- El temor de los municipios de la periferia a encontrarse en una situación de subordinación con respecto a la ciudad central, sobre todo cuando las dimensiones de ésta son muy grandes en términos demográficos con respecto al conjunto del área. Los municipios periféricos saben que la constitución de un área metropolitana implica necesariamente la transferencia de competencias y de recursos hacia la instancia metropolitana.
- En ocasiones es la ciudad central, experimentando procesos de «gentrificación», la que se opone a articularse con una periferia de inferior nivel socioeconómico a la que en cierto modo desprecia o considera subsidiaria y dependiente. El caso de Milán es paradigmático (DI CIOMMO, 2002).
- Cuando las áreas metropolitanas son muy amplias en relación con la población global de un Estado y/o de un Estado federado o de una región (salvo que sustancialmente se identifique o coincida con ese mismo mesogobierno), la creación de estas estructuras se convierte en una cuestión extremadamente delicada y sensible en términos políticos, de forma que los gobiernos centrales y/o los mesogobiernos pueden ser reticentes a institucionalizar entidades que pueden percibirse como «gargantúas políticas», e incluso como verdaderos «Estados dentro del Estado» o como «regiones dentro de la región», en términos de competencias y de recursos. Este obstáculo se manifiesta con especial virulencia en los casos en que existen diferentes mayorías políticas en el Estado y/o el mesogobierno, por una parte, y el territorio metropolitano, por otra, y en ocasiones ha dado lugar, no ya a la no constitución de entidades metropolitanas, sino a la supresión de las existentes o a su sustitución por formas más «ligeras» de gobierno metropolitano. Además, es cierto que en muchas ocasiones es muy difícil encontrar un espacio adecuado en el sistema institucional para las áreas metropolitanas, cuando el segundo espacio institucional del sistema (normalmente el segundo escalón local: la provincia, el departamento o el condado; pero también en ocasiones una región administrativa o política) se enfrenta al hecho de que la mayor

parte de su población y de su riqueza se concentra en el área metropolitana funcional.

- En relación con lo anterior, la creación de fuertes áreas metropolitanas puede constituir un factor que coadyuve al desarrollo desequilibrado de un país, e incluso a la creciente concentración de los recursos humanos y económicos, con el abandono o el retraso de importantes partes del territorio del país o de la región.
- Con frecuencia los cambios son difíciles de comprender por los propios ciudadanos, que en ocasiones no conocen las razones de estos cambios institucionales. Muchas veces las reformas institucionales adquieren un marchamo fuertemente tecnocrático, sin que se haya asociado suficientemente a los ciudadanos al proceso mediante procesos participativos y de discusión pública de las alternativas para la organización del espacio metropolitano, de forma que son rechazadas por los ciudadanos, que prefieren la estabilidad institucional si no perciben claramente las ventajas del cambio, e incluso reaccionan fuertemente contra lo que perciben o puede percibir como una disolución de la identidad histórica y cultural de su ciudad en un «totum» más amorfo. El factor identitario y simbólico es muy relevante en las estructuras territoriales, sobre todo cuando responde a una larga historia, y hay que saber gestionarlo con delicadeza.

III. TIPOLOGÍA INSTITUCIONAL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS. UN ENSAYO DE SISTEMATIZACIÓN A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA EUROPEA

1. Soluciones institucionales de naturaleza federal

En primer lugar abordamos un tipo de posibles soluciones institucionales para áreas metropolitanas funcionales que pueden darse exclusivamente en el marco de un Estado federal. Son la creación de una ciudad-Estado o Estado federado con el territorio de una región metropolitana, por una parte, y su institucionalización como distrito federal, en este segundo caso exclusivamente cuando se trate de la capital federal.

Como veremos, se trata de soluciones que no fueron ideadas en principio para abordar esta cuestión, y cuyas posibilidades son muy limitadas a determinadas áreas metropolitanas.

a) *La región metropolitana como ciudad-Estado o como Estado federado*

Es el supuesto de la región de Bruselas-capital en Bélgica (integrada por 19 municipios), o el de los *Länder* de Berlín y de las ciudades hanseáticas de Hamburgo y Bremen en la República Federal de Alemania, y el de Viena en Austria. Los citados *Länder* alemanes y austriacos, además, están integrados por un solo municipio que reúne ambas condiciones institucionales. También en Suiza, debido a las reducidas dimensiones de los cantones, se produce un fenómeno similar de actuación de éstos como regiones metropolitanas en algunos de ellos de naturaleza claramente urbana (Zúrich, Ginebra). Así, en el caso de Ginebra, el cantón ejerce competencias que en el caso de otros cantones son municipales (transportes y policía, por ejemplo).

En tal caso, el área metropolitana goza del mismo estatuto jurídico que los demás Estados federados en el marco de un Estado federal, y por lo tanto dispone de un poder constituyente en el marco de la Constitución federal, así como de las mismas competencias legislativas y ejecutivas que los demás Estados miembros.

En una primera aproximación, la posición institucional del área metropolitana en estos casos es particularmente sólida, pero a la postre ello dependerá de la importancia de las competencias atribuidas a los Estados miembros. Dicho de otra manera, en estos casos, *«cuando el meso-nivel se metropolitaniza, es decir, cuando actúa por sus políticas como la instancia política que aborda las cuestiones de cohesión social y de competitividad de una metrópoli, lo hace apoyándose sobre los recursos presupuestarios y normativos conferidos por el sistema institucional federal»*, y *«dándole al meso-nivel de gobierno la posibilidad de imponerse jurídicamente a las entidades de base [locales], el sistema federal proporciona a las élites políticas y administrativas «intermedias» medios de acción más importantes»* (JOUVE, 2002). Afirmaciones éstas que pueden reproducirse cuando el mesogobierno tiene la naturaleza de región política, como veremos.

Por otra parte, puede ocurrir que los límites de la ciudad-Estado se circunscriban a la ciudad central de una conurbación, pero que no alcancen toda su área metropolitana funcional o, al menos, a una parte sustancial de ella. En tal caso, las ventajas de tal estatuto jurídico se reducirían sustancialmente, pues volveríamos a enfrentarnos a un problema esencial de fragmentación institucional en el ámbito territorial del área funcional. Tal es el caso de Berlín, por ejemplo, y de ahí que se haya planteado por ello,

entre otras razones¹, la posibilidad de su fusión con el *Land* de Brandemburgo, que lo rodea en su totalidad. Pero el mismo problema se produce en Hamburgo y en Bremen, en donde las limitaciones del sistema federal hacen casi imposible modificar los límites del *Land* (CONSEJO DE EUROPA, 1993).

En todo caso, la existencia de este estatuto no constituye una respuesta general a las realidades metropolitanas en el país, sino que constituye una solución para ciertos territorios urbanos por razones institucionales específicas, vinculadas con la capitalidad (los casos de Berlín, Viena y Bruselas) o con razones históricas (Hamburgo, Bremen, los cantones suizos). Por lo tanto, pueden existir otras numerosas áreas metropolitanas funcionales que no gozan de tal estatuto, como ocurre en la República Federal de Alemania.

b) *El distrito federal*

La solución norteamericana de un estatuto especial para la capital federal, distinto al propio de un Estado federado, y normalmente en sus inicios con amplias posibilidades del Estado federal para incidir en su gobierno, se extendió a otros Estados federales americanos (México, Argentina, Brasil), pero no a los Estados federales europeos. Tan sólo en el marco de la reciente reforma constitucional italiana, y en el contexto de un proceso federalizante que por el momento es más retórico que real, se ha previsto una solución de esta naturaleza para la ciudad de Roma (BARRERA, 2002).

En todo caso, plantea el problema de que casi siempre la conurbación funcional desborda ampliamente los límites del distrito federal, diseñados en un momento histórico mucho menos dinámico, como ponen de manifiesto los casos de México DF, la ciudad de Buenos Aires o Washington DC.

2. El área metropolitana como región institucional

Un segundo grupo de soluciones institucionales se manifiesta en los Estados unitarios parcial o totalmente descentralizados administrativamente, o en los Estados descentralizados políticamente, también parcial o

¹ En realidad, la reducción del número de *Länder* en la República Federal de Alemania se ha planteado en el contexto de un análisis de más amplio alcance, dirigido a la búsqueda de la reducción de los territorios políticos en el marco de la competencia internacional y la globalización.

totalmente: la institucionalización del área metropolitana mediante la creación de una región administrativa o de una región política.

a) *El área metropolitana como región administrativa*

Esta solución la encontramos en países unitarios que han experimentado procesos de descentralización territorial generalizados o parciales. Sin embargo, hasta ahora sólo se ha producido para atender la situación de metrópolis cuya ciudad central es la capital del Estado: es el caso de París y de Londres.

En el caso de París, una de las 22 regiones administrativas en que se divide la Francia metropolitana es justamente Île-de-France, que, con sus más de 11 millones de habitantes, viene a coincidir, *grosso modo*, con el área metropolitana funcional de París, que la desborda ligeramente por las regiones de Picardía y de Centro (JOUVE y LEFÈVRE, 2002).

Debe destacarse que en Francia la región es concebida como una entidad territorial que goza en sus orígenes, en 1982, de la naturaleza de «collectivité locale» carente de previsión constitucional expresa, si bien la reforma constitucional de 2003 le ha otorgado carta de naturaleza constitucional y ha fortalecido su singularidad entre las entidades territoriales francesas (MARCOU, 2002).

La región de Île-de-France, curiosamente, no se sujetaba plenamente en sus inicios al régimen común de las regiones francesas, pues justamente dos de las grandes políticas tradicionalmente metropolitanas –la planificación urbanística y la política de transportes– estaban fuertemente estatalizadas en la región capital. Solamente reformas más recientes (2001) han supuesto una mayor sujeción de la región de Île-de-France al régimen común, incluyendo la política de ordenación del territorio y una participación en la de transportes, si bien en este caso aún bajo la hegemonía estatal (JOUVE y LEFÈVRE, 2002).

Sigue siendo una región débil, con apenas unos 1.000 empleados públicos, cifra ridícula si se compara con los más de 40.000 funcionarios de la ciudad de París, o, a título de ejemplo, los 6.000 del departamento de Val-de-Marne, uno de los ocho en que se divide la región. Y en materia presupuestaria, mientras que en el año 2001 el presupuesto de la ciudad de París, con 2,1 millones de habitantes era de 6.100 millones de euros, en el mismo año el de esta región más de cinco veces superior en población era sólo de 2.400 millones de euros (el de uno de sus ocho departamentos, Hauts-de-Seine, era el mismo año de 1.000 millones de euros).

La región dispone de una asamblea no legislativa elegida por sufragio universal directo –el consejo regional– que, a su vez, elige de entre sus miembros al presidente del consejo regional. Pero se enfrenta a un fraccionamiento institucional enorme, sobre el que no puede actuar, por carecer de competencias para alterar las circunscripciones administrativas locales: ocho departamentos, 1.281 municipios (entre los que está la ciudad de París, dividida a su vez en 20 distritos o «arrondissements») y varias decenas de estructuras intermunicipales, así como decenas de organismos y empresas públicas dependientes algunas de ellas del Estado.

En el caso de Londres, la situación es diferente. El Reino Unido no se ha regionalizado completamente, sino que comenzó su experiencia descentralizadora con los procesos de *devolution of powers* a Escocia, Gales e Irlanda del Norte, los tres de diferente intensidad, tratándose de un claro proceso de descentralización política en el caso de Escocia, meramente administrativa en el galés e híbrida en el norirlandés.

Con posterioridad se abordó por el *New Labour* la creación de la *Greater London Authority (GLA)* en el año 2000, como heredero del antiguo *Greater London Council (GLC)*, creado en 1965 en sustitución del *London County Council* (establecido a su vez en 1899), y suprimido por el Parlamento en 1986, bajo las mayorías conservadoras en los mandatos de Margaret Thatcher, agrupando de nuevo en una entidad territorial común a los 33 *Boroughs* londinenses (14 pertenecientes al *Inner London*, incluida la City, y 19 al *Outer London*).

El GLA debe entenderse en propiedad como una región administrativa metropolitana, sobre todo después de que el gobierno laborista haya puesto en marcha el proceso para organizar la Inglaterra propiamente dicha, mediante referéndum que se iniciarán en otoño de 2004, en otras ocho regiones administrativas con sus propias asambleas elegidas por sufragio universal directo. No obstante, el origen de la GLA hay que vincularlo en buena medida con un factor específicamente metropolitano, como es la percepción específica, compartida por los grandes actores económicos londinenses, de que la carencia de una «voz» propia perjudicaba la posición de la metrópoli londinense, excesivamente fragmentada en el plan o institucional, en la competencia internacional (MARK KLEINMAN, 2002). En este sentido, se diferencia del caso de Île-de-France, que surge directamente en el contexto de división general de Francia en regiones administrativas, sin que la preocupación por la posición relativa de París en la competencia internacional se encontrase en la génesis de la región.

El GLA se caracteriza institucionalmente por disponer de un alcalde «fuerte» elegido directamente por sufragio universal, así como de una asamblea «débil», formada por 25 miembros también elegidos directamente, pero que, por ejemplo, sólo puede oponerse al presupuesto presentado por el alcalde con una mayoría cualificada de dos tercios. Este modelo presidencialista la aleja también institucionalmente del modelo de Île-de France. Y también del modelo elegido para las ocho futuras regiones inglesas, que también se caracterizarán institucionalmente por un modelo de matriz parlamentaria.

Sin disponer de tan amplias competencias como la antigua LGC, la LGA dispone de atribuciones en importantes políticas metropolitanas, con cuatro grandes agencias funcionales en decisivos ámbitos sectoriales: la *London Fire and Emergency Planning Authority*, la *Metropolitan Police Authority*, la *Transport for London* y la *London Development Agency*.

b) *El área metropolitana como región política*

En alguna ocasión el mesogobierno que institucionaliza un área metropolitana funcional adopta la forma de región política, dotada de un estatuto de autonomía e incluso dotada de competencias legislativas en una serie de materias. Este es, claramente, el caso de la Comunidad de Madrid, en España.

Sin embargo, su origen no responde a la voluntad expresa de crear un área metropolitana con tal forma jurídica, sino la de buscar un encaje a Madrid en el modelo español del denominado «Estado de las Autonomías», con la generalización de la implantación de mesogobiernos regionales denominados «Comunidades Autónomas» en todo el territorio español, y en una situación en la que Madrid nunca había sido una región histórica, sino parte integrante de la denominada «Castilla La Nueva», pero también en la que la capital, por su enorme desarrollo urbano y socioeconómico en medio de la rural Castilla, se había diferenciado de ella netamente, incluso en los aspectos simbólicos y culturales, como crisol de gentes de toda la nación.

En este contexto, había tres posibles soluciones para la capital: la primera y más difícil, consistía en crear una especie de «distrito federal» o «distrito capital» con la ciudad central y los municipios de su primer cinturón periurbano, repartiendo el resto del territorio de la provincia de Madrid entre las dos Comunidades Autónomas vecinas; la segunda consistía en integrarla con las otras cinco provincias castellanomanchegas

en una única Comunidad Autónoma, alternativa bien vista por los políticos madrileños pero fuertemente rechazada por los políticos castellano-manchegos, que veían en ella una amenaza de fagocitación por las dinámicas y las élites de la capital; y finalmente la tercera –y la más sencilla y menos traumática política (se evitaban las resistencias castellano-manchegas) e institucionalmente (no se modificaban los límites de ninguna provincia, lo que siempre es más cómodo)-, consistía en transformar la antigua provincia de Madrid en una Comunidad Autónoma uniprovincial alternativa que finalmente se impuso.

La creación de la Comunidad Autónoma de Madrid no fue mayoritariamente percibida en su día como la institucionalización de un área metropolitana en forma de región política, salvo por algunos reputados administrativistas españoles (PIÑAR MAÑAS, 1983), y sólo con mucha posterioridad se ha puesto el acento en tal hecho (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2002a). Con tan sólo 8.000 km² y unos seis millones de habitantes, la Comunidad de Madrid no coincide totalmente con el área metropolitana funcional de Madrid, pero abarca la mayor parte de ella, salvo algunos tramos de los corredores del Henares y de Toledo, e incluye algunas comarcas agrícolas y de montaña fuertemente vinculadas por todo tipo de flujos con la capital, integradas en la antigua provincia de Madrid.

En todo caso, la Comunidad de Madrid es institucionalmente una Comunidad Autónoma más, pero une a las amplias competencias de éstas en materia de ordenación del suelo y urbanismo, vivienda, transportes, medio ambiente, modificaciones del mapa local, servicios sociales, etc, las de ser la responsable del completo ciclo hidráulico (suministro de agua y depuración) en todo el territorio de la región, la coordinación del transporte a través del Consorcio de Transportes de Madrid (en el que también participan el Estado y los municipios de la región) y los bomberos (excepto en el caso del municipio de Madrid capital, que tiene su propio cuerpo).

Su sistema institucional se basa en una asamblea legislativa elegida por sufragio universal directo, que elige de entre sus miembros al presidente de la región, funcionando de acuerdo con un claro patrón parlamentario.

La Comunidad de Madrid funciona de acuerdo con claros patrones neocorporativistas en sus relaciones con los grandes actores económicos (por lo demás, muy concentrados), y neocentralistas en sus relaciones con los municipios de su territorio, por lo que la coincidencia de gobiernos del mismo color (Partido Popular) en el gobierno regional y en de la capital los últimos nueve años no ha impedido los roces y enfrentamientos entre

ambos, a veces muy patentes (sin perjuicio de un contexto general de cooperación en numerosas políticas, por otra parte inevitable).

Se trata, en términos politológicos, de un fenómeno muy parecido en sus efectos políticos y en el sistema de relaciones intergubernamentales al de los Estados federados que engloban un área metropolitana, aunque, desde una perspectiva jurídico-formal, institucionalmente no sea idéntico.

3. La creación de un nuevo nivel local supramunicipal metropolitano (plurifuncional o monofuncional) por los niveles superiores de gobierno

Una solución frecuente desde una perspectiva comparada es el de la creación de un nuevo nivel local metropolitano, por encima del nivel municipal, agrupando todos los municipios del área metropolitana funcional. Experiencias (o ensayos) de este tipo se han producido en Europa en el Reino Unido, Francia, Italia, Países Bajos, España, Portugal, Alemania, Finlandia, Bélgica y Grecia.

– En el caso del **Reino Unido**, la reforma del régimen local de 1972 supuso la creación de seis condados metropolitanos, cada uno de ellos con seis distritos metropolitanos, en la seis principales zonas urbanas del país, aparte de Londres, donde se había creado en 1965 el Consejo del Gran Londres (*Greater London Council* –GLC–), englobando los 33 *boroughs*. Tanto en el primer caso como en el segundo, el primer nivel (sean distritos o *boroughs*) comprendía las competencias de proximidad, y el segundo (condados metropolitanos y GLC) las de alcance más estratégico, gestionadas en ambos niveles por consejos elegidos directamente por los ciudadanos (COLE, 2003).

En un contexto de excusas eficientistas (que comprendían la acusación de estructuras burocráticas e inadaptadas a la nueva política urbana empresarial planeada por los *tories*), pero con un trasfondo real de fuerte politización (todos estos gobiernos metropolitanos estaban controlados por la izquierda del laborismo, cuyo máximo representante en el ámbito municipal era el provocador presidente del GLC, Ken Livingstone, denominado «Ken el Rojo», y, de manera deliberada, actuaban como contrapoder al Thatcherismo), se suprimió en todos los casos el segundo nivel en 1986 por los conservadores, quedando los distritos y *boroughs* como supuesta administración unitaria en las grandes ciudades, si bien complicado por una densa red de *quangos* y entes instrumentales interadministrativos para la gestión de los servicios públicos sectoriales más relevan-

tes, pero de forma segmentada y sectorializada, pretendidamente despolitizada y tecnocratizada.

Si el *New Labour* ha restablecido en gobierno metropolitano para el Gran Londres –aunque bajo una fórmula más ligera que el GLC–, en el resto de las grandes ciudades ha seguido optando por un modelo de administraciones unitarias, de un solo nivel.

– Por lo que se refiere a **Francia**, la nueva política de la intermunicipalidad inaugurada con diversas leyes de 1999 ha establecido tres tipos de comunidades de municipios, de las que aquí nos interesa la «comunidad urbana», que son organismos públicos de cooperación intermunicipal, que agrupan municipios formando un conjunto de más de 500.000 habitantes, y que se asocian para elaborar y conducir juntos un proyecto común de desarrollo urbano y de ordenación de su territorio, de acuerdo con la Ley sobre el Reforzamiento y Simplificación de la Cooperación Intermunicipal o Ley Chevènement de 1999 (LEFÈVRE, 2002b).

Estas comunidades urbanas tienen competencias en materia de desarrollo económico, ordenación del territorio, equilibrio social del hábitat, política de la ciudad, gestión de servicios de interés colectivo (saneamiento y agua, cementerios, mataderos, servicios contra incendios), desarrollo social y cultural, protección y mejora del medio ambiente y política de la calidad de vida. Su máximo órgano de gobierno es un consejo elegido por los consejos de los municipios integrados, que elige de entre sus miembros al presidente de la comunidad urbana. Sin embargo, hay consenso en que los órganos de las estructuras intermunicipales sean elegidos directamente a partir del 2007, para reforzar su legitimidad.

Las comunidades urbanas deben elaborar un proyecto de aglomeración, crear un consejo de desarrollo en el que participan los principales actores económicos y sociales, y celebrar un contrato de aglomeración con el Estado, de acuerdo con una segunda Ley de 1999, la Ley de orientación para la Ordenación y el Desarrollo Sostenible del Territorio, denominada «Ley Voynet», cuya filosofía se resume en la fórmula «un territorio, una estrategia, un proyecto, un contrato».

La comunidad de aglomeración no es una fórmula jurídicamente impuesta, pero de hecho los estímulos e incentivos son tan fuertes que un modelo que de hecho es indicativo se ha impuesto en casi todas las aglomeraciones urbanas francesas que reúnen los requisitos señalados. Así, el Estado aumenta sus transferencias a los municipios que se agrupan bajo estas fórmulas, y una parte importante del principal impuesto local fran-

cés –el impuesto profesional– se transfiere a la comunidad, siendo además la presión fiscal de este impuesto la misma en todo el territorio de la comunidad urbana para evitar una competencia económica interna incompatible con la filosofía del modelo.

– En el caso de **Italia**, la Ley 142 de 1990 introdujo la institución de la *Città Metropolitana*. Se trata de un nuevo nivel de gobierno de la aglomeración urbana, que debía sustituir en las nueve principales ciudades italianas a los municipios y a la provincia existentes, asumiendo sus competencias ordinarias. Así, la nueva estructura de gobierno local en estas áreas metropolitanas estaría constituida por la *Città Metropolitana* dividida en municipios metropolitanos, que vendrían a sustituir a la provincia, *grosso modo*, la primera (aunque sus límites no tienen por que coincidir exactamente con los de la provincia de la ciudad central, sino que deben buscar los del área metropolitana funcional) y a los antiguos municipios los segundos, incluida la ciudad central, que se dividiría en varios municipios metropolitanos.

Sin embargo, esta ley no llegó a aplicarse a ninguna de las nueve grandes ciudades italianas donde se preveía (Roma, Milán, Turín, Génova, Bolonia, Bari, Florencia, Nápoles y Venecia), habiéndose intentado solamente, de forma infructuosa, en Bolonia y en Roma. A ello no es ajeno que se encomendase a las regiones su puesta en práctica, lo que, como demuestra la experiencia comparada, constituye una garantía casi absoluta de que no habrá impulso a una institución que se percibe siempre como una poderosa competidora territorial.

En el caso de Bolonia, se suscribió en 1994 un acuerdo entre 49 alcaldes del área metropolitana y el presidente de la provincia, y en 1995 una Ley regional marcó los límites del área, afectando a todos los municipios pertenecientes a la provincia de Bolonia, salvo algunas excepciones (algunos municipios que no deseaban formar parte del gobierno metropolitano) Pero el proyecto fracasó por la falta de apoyo de los partidos y de los grupos organizados de intereses económicos y sociales (D'ALBERGO, 2002a).

En el caso de Roma, se preparó el camino con una «conferencia metropolitana», formada por el alcalde de Roma –quien tuvo la iniciativa de esta experiencia-, el presidente de la provincia de Roma, el presidente de la región del Lazio y abierta a los otros 119 municipios del área metropolitana, preparando la división del municipio de Roma y la redistribución de funciones entre la nueva *Città Metropolitana* y los «municipios metropolitanos». Así, a partir de una reforma de 1995 Roma fortaleció sus estructuras territoriales internas desconcentradas, las 19 antiguas *circos-*

crizioni, similares en dimensión a los *arrondissements* parisinos y a los *boroughs* de Londres, transformándolos en *municipi* con importantes funciones, con un presidente que es elegido directamente desde el 2000, y que actúa como un cuasi-alcalde (D'ALBERGO, 2002b). El modelo metropolitano virtual de Roma funcionó de 1994 a 1999, mientras los tres niveles de gobierno tuvieron la misma coalición política, aunque sin alcanzar resultados significativos.

En el año 2001 se aprobó en Italia una reforma constitucional que incide directamente sobre el tema metropolitano, a través de la Ley constitucional 3/2001, que introdujo la «ciudad metropolitana» como uno de los cinco niveles de gobierno territoriales («La República está compuesta por los Municipios, las Provincias, las Ciudades Metropolitanas, las Regiones y el Estado»). Sin embargo, nada se ha hecho para desarrollar de manera efectiva esta nueva previsión constitucional, que no obstante debe ser destacada como un hito por la constitucionalización del hecho metropolitano, máximo nivel posible de su anhelada institucionalización.

También la citada reforma constitucional aborda la capitalidad de Roma, al obligar al Parlamento italiano a aprobar una ley sobre la configuración institucional de Roma, como ciudad capital de Italia, que va a necesitar un amplio consenso, porque hay muchas opciones posibles. En principio, no se trataría de la configuración de una especie de «distrito federal», porque la Constitución no excluye expresamente a la ciudad de Roma de la región del Lazio y, por lo tanto, de la aplicación de sus leyes. Sin embargo tampoco lo impide, y el presidente de la región de Lazio ha llegado al postular tal exclusión, de forma que se otorgue a la capital un estatuto de distrito federal con un sistema jurídico de tipo regional. Pero, al mismo tiempo, lo que se pretende desde Roma es que la ciudad cubra todo el área metropolitana y que este nuevo estatuto capitalino (sea el de ciudad capital no sustraída a al región de Lazio –como ocurre en el caso de la villa de Madrid, cuyo estatuto de capitalidad de España está previsto en el propio Estatuto de la Comunidad Autónoma del mismo nombre y de la que también es capital en todo caso–, sea como una suerte de «distrito federal» excluido de la región) afecte a toda una *Città Metropolitana* de Roma, con dos niveles: la ciudad metropolitana y los municipios (formados tanto por los antiguos municipios integrados como por las circunscripciones internas del (en tal caso extinto) municipio central de Roma (BARRERA, 2002).

– En los **Países Bajos** se intentó desarrollar por el Estado en los años ochenta una política de «ciudades-provincia» para las siete grandes aglomeraciones metropolitanas holandesas, que en muchos aspectos es simi-

lar a la italiana de la *Città Metropolitana*. Para evitar un peso excesivo de la ciudad central, se proponía su división en municipios de menor tamaño, como solicitaban los municipios suburbanos. Asimismo, para favorecer un proceso de negociación ascendente (*bottom-up*) y no impuesto, las entidades locales tenían la posibilidad de determinar las reglas que rigen el paso al estatuto de ciudad-provincia. Ámsterdam y los municipios periféricos decidieron en 1995 crear esta nueva institución metropolitana, con el apoyo total de la Cámara de Comercio de la ciudad y de todos los grupos de interés locales, excepto los ecologistas, ya que se consideraba la mejor opción para alcanzar las economías de escala que requería la construcción de las grandes infraestructuras que la ciudad necesitaba en la competencia internacional, como la ampliación del aeropuerto de Schiphol y del puerto marítimo (TERHORST, 2002).

Sin embargo, el proyecto se enfrenta a la opinión pública de Ámsterdam, opuesta a cualquier idea de división de la ciudad central en varios municipios y a una óptica tecnocrática que cuestionaba su identidad histórica. Se celebró un referéndum consultivo sin valor vinculante tanto en Ámsterdam como en Róterdam, afectada por un proyecto similar, con rotundos rechazos por parte de los habitantes de ambas ciudades, lo que condujo al Estado central y a los municipios afectados a abandonar este modelo, sobre el que, por otra parte, no había aún consenso sobre algunos aspectos básicos, como el poder de la institución metropolitana en relación con el de los municipios integrados, y la posibilidad de voto de los extranjeros (apoyada por Ámsterdam) en las elecciones a las instancias metropolitanas, que debían serlo de forma directa por la población.

– En **España**, la primera área metropolitana institucional como entidad local supramunicipal fue la Entidad Metropolitana de Barcelona, creada por el Decreto-ley de 24 de agosto de 1974, un producto típico de la tecnocracia tardofranquista, cuya finalidad esencial era la ejecución del Plan director metropolitano de Barcelona, finalizando así la etapa en que en España el impulso de la acción metropolitana se encomendaba a organismos estatales, si bien ese proceso de municipalización era aún incompleto, por cuanto persistía un organismo estatal desconcentrado de fiscalización de la acción metropolitana (LLISET BORRELL, 1975). Esta figura vino a ser una especie de anticipo, a su vez, de las denominadas entidades municipales metropolitanas, previstas en la Ley 41/1975, de 19 de noviembre (un día antes de la muerte del general Franco), integradas por un consejo metropolitano, cuyos miembros debían elegirse por cada uno de los Ayuntamientos incluidos y por la Diputación provincial, asumiendo los municipios la ejecución de las materias no atribuidas al consejo metropolitano. Esta ley no llegó a ponerse en práctica, derogándose en 1978.

En todo caso, tras las primeras elecciones democráticas de abril de 1979, la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, se convirtió en un importante instrumento político en manos de la izquierda catalana, y especialmente del Partido Socialista, que gobernaba en Barcelona y en la mayor parte de los municipios del área metropolitana, que concentra un muy alto porcentaje de la población y del PIB de Cataluña. Por ello, el gobierno nacionalista conservador de Jordi Pujol, aunque Maragall no era equiparable en sus actitudes ni en su práctica política a «Ken el Rojo», no dudó en emular a Margaret Thatcher, suprimiendo en 1987 la Entidad Metropolitana de Barcelona como entidad supramunicipal plurifuncional, sustituyéndola por dos entidades metropolitanas monofuncionales o especializadas (puesto que el hecho de la conurbación era ineludible y exigía su abordamiento conjunto en ciertos servicios): la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona –que agrupa a 18 municipios– y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos de Barcelona (hoy denominada Entidad Metropolitana del Medio Ambiente) –que agrupa a 32 municipios–.

El gobierno progresista de la Generalitat de Cataluña surgido de las elecciones autonómicas de noviembre de 2003, se plantea restablecer un nivel de gobierno metropolitano para la conurbación barcelonesa, pero en el contexto de una profunda reforma de la reorganización territorial de Cataluña, basada en siete «veguerías» o regiones internas, una de las cuales coincidiría con el área metropolitana funcional de Barcelona, y que idealmente se intentaría hacer coincidir con la división provincial. Pero esta visión está aún en sus inicios y habrá que ver como se va poniendo en práctica, en su caso.

También se creó, en este caso por un gobierno regional progresista del PSOE en la Comunidad Valenciana, el denominado «Consell Metropolità de l’Horta», mediante la Ley valenciana 12/1986, de 3 de diciembre, un área metropolitana funcional que agrupaba a 44 municipios. Este organismo tenía por finalidades generales la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en materias de su competencia, que incluían el ciclo hidráulico, los residuos sólidos, el urbanismo, incendios, los mataderos, los transportes y su infraestructura. Posteriormente, la Ley valenciana 4/1995, de 16 de marzo, del Área Metropolitana de l’Horta, intentó paliar determinadas disfuncionalidades de la citada entidad referentes a sus competencias y organización (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2002a).

Tampoco pudo el gobierno conservador del Partido Popular en la Generalidad valenciana sustraerse a la tentación de suprimir el única área metropolitana plurifuncional, siempre de marcado carácter político, imitando el

precedente catalán, lo que hizo mediante la Ley 2/2001, de 11 de mayo, que la sustituyó por dos entidades metropolitanas monofuncionales, y por lo tanto de clara matriz tecnocrática, integradas, en un principio, por 45 municipios: la Entidad metropolitana para el Tratamiento de Residuos y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos, ampliada esta última recientemente a otros 6 municipios por la Ley valenciana 5/2004, de 13 de julio.

No hay más experiencias sobre áreas metropolitanas de esta naturaleza en España, sean plurifuncionales o monofuncionales. Sin embargo, otro gobierno conservador, el de la Junta de Galicia, llegó a elaborar un anteproyecto de ley para la creación del área metropolitana de Vigo, dirigido esencialmente a la coordinación del transporte en la conurbación viguesa. Aunque la idea parece dormida desde que la mayoría política en el área no corresponde al Partido Popular.

– En **Portugal** las ciudades de Lisboa y Oporto han conocido dos áreas metropolitanas institucionales, creadas por la Ley 44/91, integradas la de Lisboa por 18 municipios y la de Oporto por 9, si bien su formación en concreto exigía el voto favorable de dos tercios de las asambleas de los municipios previstos en cada caso, que representasen, además, la mayoría de la población del área respectiva (OLIVEIRA, 2002). Estas áreas representan más del 45 % de la población portuguesa. Estas áreas metropolitanas eran personas jurídico-públicas territoriales, cuyas atribuciones eran esencialmente de «articulación», más que de gestión, de servicios de la competencia local, fundamentalmente los transportes colectivos y las vías de comunicación, la red básica de saneamiento, el abastecimiento de agua, el medio ambiente y las zonas verdes, la protección civil y las inversiones de ámbito supramunicipal.

Las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto, bajo la Ley de 1991, disponían como órganos propios de una asamblea metropolitana (órgano deliberante), formadas por miembros elegidos por las asambleas municipales de los municipios integrados en el área, y de una junta metropolitana (órgano ejecutivo), formada por los presidentes (alcaldes) de las cámaras municipales de dichos municipios, así como, además, de una comisión permanente para los asuntos corrientes, formada por el presidente y los vicepresidentes de la junta metropolitana. También prevé la Ley de 1991 la existencia de un consejo metropolitano, como órgano de carácter consultivo, compuesto por el presidente de la Comisión de Coordinación Regional (CCR)² respectiva, por los miembros de la junta metropolitana

² Las CCR son órganos desconcentrados del Estado en el nivel regional, de hecho la única administración regional existente en Portugal, carente, pues, de personalidad jurídica y, por ende, de autonomía. Sus funciones se refieren, esencialmente, al desarrollo económico.

y por los representantes de los servicios y organismos públicos cuya acción afecte a las atribuciones del área metropolitana. También pueden formar parte la misma, sin derecho a voto, representantes de los intereses sociales, económicos y culturales (OLIVEIRA, 2002).

En el año 2003 se aprobó una nueva Ley, la Ley 10/2003, de 13 de mayo, que crea dos tipos de áreas metropolitanas, de acuerdo con un modelo que recuerda las tipologías de la nueva intermunicipalidad francesa: las Grandes Áreas Metropolitanas (GAM), que comprenden obligatoriamente un mínimo de nueve municipios e integran, por lo menos, 350.000 habitantes (circunstancias que sólo concurren en Lisboa y Oporto), y las Comunidades Urbanas (ComUrb), que comprenden obligatoriamente un mínimo de tres municipios e integran, por lo menos, a 150.000 habitantes, siendo ambas entidades públicas territoriales de naturaleza asociativa, como en el caso de la Ley de 1991, cuyo modelo organizativo se repite, en lo sustancial: una Asamblea Metropolitana (o de Comunidad Urbana), una Junta Metropolitana (o de Comunidad Urbana) y un Consejo Metropolitano (o de Comunidad Urbana), también sin elección directa de sus integrantes, cuya forma de designación es idéntica a la señalada en la ley precedente. Pero se prevé como novedad la existencia, en el caso de las GAM, de un consejo de administración, nombrado por la Asamblea a propuesta de la Junta, compuesto por un máximo de tres miembros, y en el supuesto de las ComUrb, de un administrador ejecutivo único, nombrado de la misma forma, ejerciendo en ambos casos las funciones de gestión corriente delegadas por la Junta.

La gran diferencia de la Ley portuguesa de 2003, junto con esas dos categorías de áreas metropolitanas y el tono más gerencialista de ésta, es el esfuerzo en fortalecer las potestades de la institución metropolitana, aumentando el ámbito de servicios afectados y previendo no sólo si su coordinación por el organismo metropolitano, sino también la posibilidad de transferencias en su favor de atribuciones del Estado y de los municipios.

– En **Alemania**, el *Land* de Baden-Württemberg creó en 1994 la *Verband Region Stuttgart* para responder a diferentes presiones políticas y económicas (JOUVE, 2002). Desde los años sesenta se habían producido enfrentamientos sobre el reparto de las cargas financieras entre la ciudad central y los municipios periféricos, en relación con la financiación de ciertos servicios de interés metropolitano ubicados y asumidos por la primera de forma exclusiva (transportes públicos, servicios hospitalarios, etc.). La crisis económica de los primeros noventa agudizó los efectos de esta situación, y se hizo patente la ausencia de instancias que afrontasen la programación de una política de desarrollo económico, lo que afectaba

a los actores de tal naturaleza, que exigieron una solución a los electos locales.

La constitución de un gobierno de coalición en el *Land* entre cristiano-demócratas y socialdemócratas supuso la ocasión para abordar la solución al problema. El SPD fuerza a la CDU, mayoritaria en la capital y en el *Land*, a aceptar la creación de un gobierno metropolitano cuyo consejo es elegido por sufragio universal directo y proporcional, si bien se trata de una estructura «ligera» que carece de potestad tributaria, alimentándose de transferencias de los municipios, de los distritos (*Kreise*) y del *Land*. Se trató en todo caso de una solución en el marco del sistema federal alemán, que otorga las competencias sobre las instituciones de aglomeración a los *Länder*, y no al Estado federal, por lo que la *Verband Region Stuttgart* no responde a una ley-marco que se aplique a un conjunto de ciudades alemanas, sino que responde a las contingencias específicas de las relaciones políticas y económicas que estructuraban Stuttgart en los años noventa.

Pero hay en Alemania otros caso de áreas metropolitanas institucionales, creadas de acuerdo con la legislación de los *Länder*, y que según sus estructuras reciben la denominación de *Grossraumverband* (comunidad metropolitana), *Umlandverband* (comunidad ciudad-periferia), *Stadtverband* (comunidad urbana) o *Kommunalverband* (mancomunidad de municipios). Es el caso de Hannover, Brunswick, Francfort, Sarrebruck y la Unión de Entidades Locales del Distrito del Rhur, cuyas competencias varían según los casos, si bien las más comunes son la ordenación del territorio (obligatoria en todos los caso menos en el Rhur, donde es facultativa) y los transportes (obligatoria excepto en Sarrebruck, donde es facultativa, y no prevista en el caso del Rhur). Sus máximos órganos colegiados son en unos casos elegidos directamente por los ciudadanos (*Umlandverband Frankfurt* y *Stadtverband Saarbrücken*) y en otros casos por los consejos municipales (*Grossraumverband* de Hannover y de Brunswick y *Kommunalverband Ruhrgebiet*).

En **Finlandia**, una Ley de 1974, modificada en 1985, crea la Zona Metropolitana de Helsinki, que agrupa a cuatro municipios (Helsinki, Espoo, Vanita y Kauniainen) que comprende cerca de 900.000 habitantes, con competencias en materia de ordenación del territorio, transportes públicos y medio ambiente, entre otras, y con una organización formada por un Consejo de la Zona Metropolitana, integrado por 44 miembros elegidos por los consejos de los municipios que la forman, en Consejo Ejecutivo, formado por 14 miembros elegidos de la misma forma, dos Comisiones Permanentes (una para los transportes y otro para los residuos) y un Director Ejecutivo, que es jefe de la administración del Consejo.

En **Bélgica**, la Ley de 26 de julio de 1971 previó la creación de unas entidades denominadas «aglomeraciones», indicando directamente las cinco áreas en la que podía crearse esta autoridad especial: Bruselas, Amberes, Charleroi, Gante y Lieja. Esta Ley indica que las aglomeraciones estimulan la coordinación de las actividades de los municipios y prevé la transferencia obligatoria de una serie de competencias (recogida y tratamiento de residuos, transportes, lucha contra incendios y asistencia médica de urgencia) y la facultativa de otras (emplazamiento de mercados públicos, mataderos, parkings, turismo, camping, etc.)

Los órganos de la aglomeración son el Consejo, cuyos miembros son elegidos directamente por los electores cada cinco años, y el Colegio Ejecutivo, integrado por un Presidente elegido por el Consejo y por miembros (entre 3 y 9) elegidos en el seno del Consejo.

La única aglomeración que llegó a constituirse fue la de Bruselas, de 1971 a 1989, año en que fue sustituida por la región de Bruselas-Capital, creada por la Ley especial de 12 de enero de 1989. Tras la reforma constitucional de 2001, la creación de aglomeraciones ha pasado a ser una competencia regional (LAGASSE, 2003).

Finalmente, en **Grecia**, se crearon por una Ley de 1985, unos Organismos autónomos especiales de Atenas y de Salónica, dotados de plena autonomía financiera y administrativa. En el caso de Atenas comprende el *nomos* (departamento) y los núcleos urbanos de Atenas y del Pireo, siendo sus funciones principales de naturaleza urbanística y medioambiental. Su principal órgano es una Comisión Ejecutiva elegida indirectamente, si bien en parte es designada por el gobierno, por lo que no puede considerarse una entidad local pura. El organismo Autónomo de Salónica es similar al de Atenas en casi todos los aspectos (CONSEJO DE EUROPA, 1993).

4. La creación de instituciones y organismos (plurifuncionales o monofuncionales) estatales o controlados por el Estado u otros niveles superiores de poder territorial, para la gestión de las áreas metropolitanas funcionales

El hecho metropolitano constituye una realidad urbana, económica y social a la que hay que dar necesariamente una respuesta, al menos en algunas políticas estratégicas, aún cuando no exista la voluntad política de crear entidades locales metropolitanas dotadas de autonomía y de competencias más o menos relevantes. De ahí que la «estatalización del fenó-

meno metropolitano» sea una realidad, total o parcial, conocida en diversos países, bien en periodos no democráticos (como es el caso de la España franquista), bien incluso en democracias clásicas, pero fuertemente centralistas (como ha sido el caso de Francia y el Reino Unido). Este intervencionismo estatal ha sido particularmente destacado en algunas grandes capitales europeas, macrocefálicas en relación con su propio país (París, Londres y, en menor medida, Madrid).

Pero, más allá de esa estatalización, que invocamos en una dimensión institucional, hay que tener en cuenta que el fenómeno metropolitano presenta tal importancia que, como se ha destacado recientemente, el Estado siempre acaba implicado de una u otra forma. El Estado es el gran ausente en numerosos estudios sobre la gobernanza urbana, cuando «ningún análisis de la relación entre modos de gobernanza metropolitana, competitividad y cohesión social de las aglomeraciones puede prescindir de tomar en consideración las transferencias presupuestarias de los Estados a las ciudades, al insertarse estas transferencias en las políticas de desarrollo económico o en los problemas sociales» (JOUVE, 2002, LE GALÈS, 1998; DAVEZIES, 2000).

– **España** aporta algunos ejemplos históricos claros de estatalización del fenómeno metropolitano. Mucho antes de la consolidación de la sociedad postindustrial, la relevancia de los problemas que afectaban a las grandes ciudades españolas determinó la promulgación de una serie de disposiciones que atendían las carencias de determinados servicios para satisfacer las evidentes necesidades existentes. Así, en materia de aguas, ya a mediados del siglo XIX se había creado por el Estado el organismo denominado «Canal de Isabel II», aún existente como organismo autónomo de la Comunidad de Madrid, a la que fue traspasado, para garantizar el suministro de agua a la capital. También estableció muy posteriormente, en 1955, un organismo análogo para Barcelona, asimismo dependiente de la Administración del Estado. Y en materia de transportes, aprobó planes para Madrid en 1956 y Barcelona en 1957 (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2002a).

Pero va a ser el ámbito del urbanismo el que, en la posguerra española, a partir de los años cuarenta, va a servir de base para los primeros intentos de ruptura del tradicional uniformismo municipal, para ofrecer una respuesta a un proceso de urbanización que desbordaba ya claramente los límites administrativos de las grandes ciudades centrales, como Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia, consolidando procesos de metropolitanización funcional. Fue así como el Estado creó durante el franquismo unos organismos estatales, con representación minoritaria de las entidades

locales afectadas, para formular un plan de urbanismo que tuviese esa dimensión metropolitana, y para coordinar las competencias urbanísticas municipales y los intereses estatales. Así surgieron, mediante diferentes leyes, el «Gran Madrid» (1944), el «Gran Bilbao» (1945) y el «Gran Valencia» (1946). En el caso de Madrid, se creó posteriormente mediante ley, en 1963, otro organismo autónomo estatal, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), para la formulación conjunta del planeamiento de toda el área y la coordinación de las competencias estatales y locales en la materia, integrada por representantes de diversos ministerios, del alcalde de Madrid y de dos alcaldes más en representación de los otros 22 (luego serían 23) municipios incluidos en su ámbito de actuación.

Una vez creadas las Comunidades Autónomas, al asumir estas las competencias urbanísticas, el País Vasco suprimiría el «Gran Bilbao» (1980) sin crear en su lugar ningún instrumento metropolitano en el área funcional de la ciudad, y la Comunidad Valenciana suprimió asimismo el «Gran Valencia» en 1986, si bien ésta, como hemos visto, sí fue sustituida por una verdadera entidad local metropolitana, el «Consell Metropolità de l'Horta», subsistente hasta el año 2001. Y la Comunidad de Madrid recibió transferidos los servicios de la COPLACO en 1983.

– En **Francia** la presencia del Estado en París y, en menor medida, en la región capitalina de Île-de-France, ha sido paradigmática. De hecho, durante mucho tiempo la clara preponderancia de París y de la región parisina se asoció justamente a la centralización, primero monárquica y luego republicana, que ha caracterizado a Francia (MARCOU, 2002). Incluso hoy en día, en un periodo en el que los procesos de descentralización han avanzado notablemente en Francia, la presencia del Estado sigue siendo muy importante en París y en la región de Île-de-France.

Hay que recordar que hasta el año 1975 París carecía de un alcalde propio, y que hasta entonces era una autoridad estatal, el prefecto de París, el órgano ejecutivo de la ciudad, que reunía la doble naturaleza de municipio y de departamento desde 1964, en que se separó la ciudad del antiguo departamento del Sena (cuyo prefecto «gobernaba» también la ciudad), mientras que su conurbación inmediata, también integrada en dicho departamento, se dividía en otros tres departamentos (Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis y Hauts-de-Seine).

Por otra parte, la intervención estatal es muy fuerte en la ciudad y la región, y se ha basado en grandes operaciones estructurantes, que van desde la creación de una corona de ciudades nuevas, en las que las fun-

ciones operativas de ordenación del territorio han sido asumidas por organismos público estatales, en primer lugar, y, posteriormente, a un reequilibrio de la aglomeración parisina hacia el este y el norte, con la creación, por ejemplo, en esta última zona, en el año 2002, del Organismo Público de Ordenación de «La Llanura de Francia», que incluye a unos 30 municipios en dos departamentos. Desde una perspectiva sectorial, el Estado puede incidir fuertemente en la política de la vivienda a través de los Programas Locales del Hábitat (PLH) y los Planes de Desplazamientos Urbanos (PDU), instrumentos que no son exclusivos de Île-de-France, aunque en el caso de esta región, el PDU es aprobado por el Consorcio de Transportes de Île-de-France, donde el Estado juega un papel preponderante al controlar a los actores principales, la SNCF (Sociedad Nacional de Ferrocarriles de Francia) y en RTAP (Organismo Autónomo de Transportes Parisinos).

– En el caso del **Reino Unido**, la presencia del Estado en el gobierno de Londres ha sido también significativa. Después de la supresión del *Greater London Council* (GLC) en 1986, Londres fue gobernado por una combinación de 33 entidades municipales (32 *boroughs* más la *City*), una diversidad de «asociaciones» intermunicipales con fin único y de comisiones no electivas, y una administración directa de determinados sectores por el gobierno central. La forma de gobernanza resultante ha sido calificada con frecuencia como «desordenada» o «fragmentada» (NEWMAN y THORNLEY, 1997; THORNLEY, 1998).

Sin embargo –y contrariamente a numerosas críticas que predecían su hundimiento–, el sistema de gobierno sin centro no ha funcionado tan mal como se ha dicho, e incluso ha generado algunas ventajas, como veremos. Los nuevos mecanismos para la administración de los servicios en el Gran Londres, por medio de comisiones comunes u otra modalidades, han funcionado de manera aceptable en la mayor parte de los casos. En contra de las inevitables predicciones de que Londres simplemente iba a dejar de funcionar a partir del primero de abril de 1986, eso no ha ocurrido (HALL, 1995). Inmediatamente después de la supresión del GCL, apareció cierta mitología sobre este último. Su supresión se consideró causa de muchos males, como el deterioro de la calidad del aire, la degradación de los servicios públicos, la multiplicación de los sin techo y una creciente desigualdad. En realidad, el GLC prácticamente no tenía competencia alguna sobre esos servicios en 1986 (KLEINMAN, 2002).

Sin embargo, el sistema de gobierno era extremadamente complejo. TRAVERS y JONES (1997) establecieron que «de hecho, el gobierno de Londres se mantiene gracias a un gran número de partenariados formales y

informales, de comisiones comunes y de mecanismos que funcionan mediante redes». SKELCHER y STEWART (1993) estimaron que había en Londres 272 estructuras nominales, cuyos gastos totales en 1992-1993 superaban los seis mil millones de libras. Prácticamente no han encontrado ningún solapamiento entre los 1.975 electos locales y las 1.675 personalidades nombradas. Sin embargo, Londres no constituye una excepción en este sentido, sino que, por el contrario, se mantiene en la línea del desarrollo del «Estado no elegido» o «quangocrático» de los años Thatcher y Major. SKELCHER y STEWART consideran que en 1993 las estructuras de miembros designados contaban con más de 17.000 personas, frente a aproximadamente 25.000 electos locales.

Un «gobierno sin centro» ha tenido costes para Londres (pero también ciertos beneficios). En primer lugar, el sistema fragmentado de gobernanza ha hecho más difícil la cooperación y ha conducido a la desaparición de la planificación estratégica. NEWMAN y THORNLEY (1997) muestran que la fragmentación inicial, resultado de la supresión del GLC en 1986 –habiéndose repartido los ámbitos de la planificación, del transporte y otras funciones estratégicas entre los municipios, los *quangos* y otras agencias–, se ha visto reforzado por el desarrollo de toda una serie de estructuras y de proyectos de regeneración urbana en el nivel local y subregional, como respuesta a la política de licitaciones competitivas del Estado en el marco de las políticas urbanas (*City Challenge*, *Single Regeneration Budget*) y fondos de la lotería nacional. Los 32 *boroughs* y la *City* producían su propio plan de ocupación de suelos (*Unitary Development Plan*), sin escalón institucional estratégico. Una comisión común, la Comisión Consultiva de Planificación de Londres (*London Planning Advisory Committee* –LPAC–), asesoraba al Ministro sobre las cuestiones estratégicas, pero no tenía ningún poder. El riesgo de duplicación, de espíritu de campanario y de balcanización es evidente (KLEINMAN, 2002).

La cuestión del «déficit democrático» no ha dejado de ser planteada. Para muchos, simplemente era inaceptable que una gran ciudad como Londres no dispusiese de una estructura de gobierno metropolitano responsable ante sus habitantes. No se trataba solamente del problema de la definición de una visión estratégica para Londres, o de la defensa de la situación económica londinense. Había más: el problema político de la necesidad de «rendir cuentas» a la población y de la democracia.

Finalmente, y esto es lo más relevante a nuestros efectos, la fragmentación no se ha visto acompañada de una descentralización, sino de una centralización. En el seno del gabinete, se creó una subcomisión para Londres en 1992, que fue colocada bajo la dirección del ministro del Medio

Ambiente (TRAVERS y JONES, 1997). Se crearon los puestos de ministro para Londres y de ministro para los Transportes Londinenses. La composición de numerosos consejos de administración, de agencias y otros quangos fue establecida directamente por los ministros. Más importante aún, en 1993 el gobierno estableció oficinas integradas de gobierno en las regiones inglesas (Government Offices), una especie de miniprefecturas, para reagrupar las actividades de los departamentos ministeriales (HALL, 1995).

De forma significativa, el «prefecto» de Londres, el jefe del *Government Office for London* (GOL), tiene un rango más alto que los demás prefectos regionales. Las principales misiones del GOL comprenden la redistribución de la financiación para proyectos de regeneración urbana, los gastos de inversión para la vivienda, y la planificación estratégica; sirve también de punto de contacto con los municipios, el sector asociativo y las empresas (TRAVERS y JONES, 1997). De hecho, el gobierno británico –prácticamente por accidente– creó el prefecto del Támesis según el modelo francés–. Pero, y esto es crucial, se trataba de un prefecto sin alcalde electo o sin reforma descentralizadora a lo Mitterand que le sirva de contrapeso. Sin embargo, el presupuesto del GOL, que asciende a mil millones de libras, sólo representa una pequeña parte de los gastos gubernamentales en Londres. Aunque la antigüedad, la personalidad y la capacidad de los dos primeros prefectos de Londres (Robin Young y Genie Turton) le han conferido un influjo considerable, el GOL «no puede y no podrá jamás convertirse en una verdadera autoridad regional» (TRAVERS y JONES, 1997). Sin embargo, el GOL ha sido y continua siendo un actor importante en la gobernanza de Londres.

5. La creación de mecanismos asociativos voluntarios por los municipios integrantes del área metropolitana funcional y otros actores públicos

Nos referimos aquí exclusivamente a los supuestos en que los municipios del área metropolitana funcional, de manera voluntaria, se asocian de acuerdo con las fórmulas generales de asociación con fines prestacionales públicos previstas en la legislación sobre el régimen local de cada país. No incluimos aquí, en cambio, las fórmulas específicas asociativas para las áreas metropolitanas, aunque sean voluntarias en principio (como ocurre con las comunidades urbanas francesas o, hasta cierto punto, con la *Città Metropolitana* italiana), que han sido abordadas en el apartado 3 de esta parte, pues por sus singularidades suponen verdaderas nuevas entidades locales específicas de dimensión metropolitana. Asi-

mismo incluimos los mecanismos de asociación voluntaria de diversos niveles de gobierno en el espacio metropolitano. En ambos casos, estas instituciones de base asociativa pueden coexistir (como de hecho ocurre) con otros mecanismos de gobierno metropolitano para la gestión de otras políticas públicas.

Así, en el caso español existe un caso de mancomunidad plurifuncional de municipios con clara voluntad metropolitana, la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, creada en el año 1988 por unos treinta municipios, encabezados por el de Barcelona, como respuesta a la supresión de la Entidad metropolitana de Barcelona en 1987. Una respuesta necesariamente limitada, pues los estatutos de esta mancomunidad no podían incluir entre sus fines las importantes funciones de las dos áreas metropolitanas sectoriales creadas por la legislación catalana de 1987 antes mencionada, aunque incluyen algunas competencias de cierta relevancia (ciertas funciones urbanísticas, promoción económica, mercados, ...).

También, además de este asociacionismo voluntario «horizontal», cabe la posibilidad de utilizar mecanismos de asociación «vertical» con otras administraciones públicas para la prestación de servicios públicos de dimensión metropolitana. Es en caso en España, por ejemplo, del denominado «Consortio de Transportes de Madrid», formado por la Comunidad de Madrid, el Estado y los municipios de la Comunidad de Madrid, que de forma muy efectiva coordina los transportes públicos en la región de Madrid y su área de influencia (parte de las provincias de Toledo y Guadalajara), aunque en este caso el protagonismo principal corresponde a la Comunidad Autónoma.

Algo similar ocurre en París con el *Syndicat de Transports de l'Île-de-France* (STIF), si bien en este caso el liderazgo de la política del transporte metropolitano corresponde claramente al Estado, quien controla a los dos principales operadores, la *Régie autonome de transports parisiens* (RATP) y la *Société nationale des chemins de fer* (SNCF).

6. La absorción de los municipios del área metropolitana por la ciudad central

En algunas ocasiones, se ha acudido a la absorción pura y simple de los municipios de la conurbación por la ciudad central, mediante una fusión impuesta por el centro o de forma voluntaria.

En España esta política se practicó en Madrid en el periodo 1948-1954, en el que fueron anexionados 13 municipios vecinos, de manera que la superficie de la ciudad pasó de 68 km² a 607 km². La mayor parte de dichos municipios (Aravaca, Canillas, Canillejas, Fuencarral, Hortaleza, El Pardo, Barajas, Vallecas, Villaverde, Carabanchel Alto, Carabanchel Bajo, Chamartín de la Rosa y Tetuán) son en la actualidad algunos de los 21 distritos de la capital. La fusión se justificaba porque esos municipios eran pequeños pueblos rurales cuyo crecimiento urbanístico se debía pura y exclusivamente a la expansión de la ciudad capital, que desbordaba su entonces exiguo territorio.

En Barcelona no se siguió entonces la misma solución porque aunque también el crecimiento de la urbanización de la ciudad desbordó sus límites administrativos de manera manifiesta, sin embargo muchos de los municipios que rodean Barcelona no se explican exclusivamente en función de ésta, sino que gozan de una sustantividad histórica, económica y sociológica propia. No obstante, en una etapa anterior, a fines del siglo XIX, y concretamente en 1897, Barcelona había experimentado también una extraordinaria expansión territorial y demográfica con la anexión de diversos municipios que constituían su conurbación de la época (Gràcia, Sant Andreu del Palomar, Sant Martí dels Provençals, Sant Gervasi de Cassoles, Sants y Les Corts de Sarrià), operación completada en 1921 con la anexión de Sarrià. También la mayor parte de estos antiguos municipios constituyen algunos de los diez distritos actuales de la ciudad de Barcelona.

Por lo que se refiere a otros países europeos, esas políticas de absorción fueron bastante frecuentes, sobre todo en los países del centro y norte de Europa hasta los años sesenta. A título de ejemplo, Ámsterdam se benefició en 1921 de la anexión de una serie de municipios periféricos que ampliaron en buena media su territorio. Y en Bélgica, en el contexto de la amplia operación de fusión de municipios realizada en los años setenta y comienzos de los ochenta, la ciudad de Amberes se fusionó con siete municipios adyacentes para dar lugar a una única Ciudad de Amberes, aunque en otros caso se prefirió una reforma menos radical, reduciendo el número de municipios con respecto a la situación anterior, pero sin llegar a un municipio único, como es el caso de Lieja (CONSEJO DE EUROPA, 1993).

Este tipo de operaciones anexionistas parecen superadas en el continente europeo, que prefiere la creación de nuevos niveles de gobierno metropolitano que se superponen a los municipios, si bien siguen utilizándose en Canadá y los Estados Unidos (JOUVE, 2002a, LATENDRESSE, 2002), aunque no por ello sin fuertes resistencias, casi siempre por parte

de los municipios afectados. Así, en las provincias de Ontario y de Quebec se ha procedido en los últimos años la fusión de diversos municipios para agrandar las ciudades de Toronto y Montreal, e incluso ciudades menos pobladas, como Ottawa y Quebec (JOUVE y LEFÈVRE, 2002). Otro tanto ocurre en algunas grandes ciudades norteamericanas, como Houston en Texas. No obstante, las operaciones ya examinadas del tipo de la *Città Metropolitana* italiana, infructuosa por el momento, o de la «ciudad-provincia» holandesa, pueden contemplarse como una absorción encubierta y «ligera», en la medida en que se crea una ciudad metropolitana que, al precio de dividir la ciudad central en varios municipios, integra a todos los municipios del área metropolitana funcional, produciéndose una redistribución de competencias entre la ciudad metropolitana y los municipios que la integran que admite diversos grados ¿Qué diferencia, más allá de la semántica, puede haber entre este tipo de soluciones (sobre todo cuando no existían con anterioridad en el territorio metropolitano considerado otro tipo de mecanismos institucionales para coordinar o prestar servicios de tal naturaleza, sea cual sea el actor dominante) y la existencia en una gran ciudad de distritos o divisiones internas, cuando los órganos de gobierno de éstos son elegidos directamente por los ciudadanos? La clave, en un contexto de elección directa de los dos niveles, pasa realmente por la distribución efectiva de las competencias sobre las políticas y los servicios locales y de los recursos entre los dos escalones, se denominen como se denominen.

7. La gestión de funciones metropolitanas por entidades locales preexistentes del nivel superior al municipio

En algunos casos, las funciones de alcance metropolitano, o algunas de ellas, son gestionadas por la entidad local preexistente inmediatamente superior al municipio. Así ocurre por ejemplo en el caso del Condado de Estocolmo, donde la Ley sueca de entidades locales de 1971 preveía una regulación especial en lo referente a sus competencias, que, a diferencia de los demás condados, le permite actuar en algunas materias que normalmente son de la competencia municipal, a fin de garantizar la cooperación y la coordinación, si resulta necesario y no hay otros medios para hacerlo: la ordenación del territorio, los transportes, el suministro y la depuración del agua (CONSEJO DE EUROPA, 1996). En cambio, en otras grandes ciudades suecas, como es el caso de Gotemburgo o Malmö, no existe una previsión similar, de forma que la cooperación metropolitana se realiza mediante diversos organismos (como las compañías de transporte) y en ambos condados algunos municipios se han agrupado en asociacio-

nes con fines de ordenación conjunta del territorio (CONSEJO DE EUROPA, 1993).

Otro tanto ocurre en Oslo, pero aquí la ciudad está dotada a la vez de las competencias de un condado, ostentando la doble naturaleza, aunque al estar rodeada por el condado relativamente urbanizado de Akershus, con unos 420.000 habitantes, Oslo está obligada a cooperar tanto con los municipios de ese condado como con el mismo consejo del condado, de la misma forma que los demás municipios y condados cooperan entre ellos (CONSEJO DE EUROPA, 1993).

8. Los mecanismos no formales de gobernanza metropolitana: la planificación estratégica sin marco metropolitano institucional

Finalmente, también es posible desarrollar mecanismos de gobernanza metropolitana sin un marco metropolitano funcional, o aparte de éste. Así, en España hay muy interesantes ejemplos de planes estratégicos metropolitanos que han intentado desarrollar esa función de convertirse en instrumentos de gobernanza metropolitana, que constituyen manifestaciones de buenas prácticas reconocidas en la materia. Bilbao y Barcelona son, a estos efectos, los dos grandes paradigmas de planificación estratégica de dimensión metropolitana en España, pero con características bien diferenciadas.

En el caso de Bilbao, su área metropolitana funcional está integrada por unos 44 municipios que rodean la ría del Nervión, con una población total cercana al millón de habitantes, mientras que el municipio central, minúsculo (41,31 kms²), apenas alcanza los 350.000 habitantes. Como ya se ha indicado, el Parlamento vasco disolvió la Corporación Metropolitana del Gran Bilbao en 1980, y realmente la configuración institucional del País Vasco democrático hace difícil articular un espacio propio para una entidad metropolitana en esa zona, pues el País Vasco, ya de por sí relativamente pequeño, se divide en tres reducidos territorios históricos, que coinciden con las provincias, siendo una de ellas la de Vizcaya (Bizkaia), cuya capital es Bilbao, que concentra el 85 % de su población en el área metropolitana funcional de esta ciudad. Además, la posición institucional de los gobiernos de estos territorios históricos, las Diputaciones forales, es muy fuerte, pues en el País Vasco son prácticamente las únicas administraciones tributarias de los impuestos no locales (incluso de los impuestos que en el resto de España son de titularidad total o parcialmente estatal, como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el

Impuesto sobre el Valor Añadido o el Impuesto de Sociedades) y, además, asumen competencias muy superiores a los de las Diputaciones provinciales en el resto de España, lo que también comporta una paralela debilitación de los ayuntamientos vascos en relación con la situación en el resto de España. No obstante, hay que señalar que las Diputaciones forales son un importante gobierno de proximidad, con la legitimación de la elección directa por los ciudadanos de sus órganos representativos colegiados, las Juntas Generales, lo que no ocurre con las Diputaciones de régimen común en el resto de España, elegidas indirectamente por los concejales y entre ellos³.

En este contexto, no sólo haría sido difícil crear instituciones metropolitanas, sino que una de las subsistentes, como era el Consorcio de Aguas del Gran Bilbao, pasó en el año 1999 a cubrir todo el territorio de Vizcaya, pasando a denominarse Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia, viendo la Diputación Foral reforzado su papel en sus órganos de gobierno (FONT, 2000).

El área metropolitana funcional de Bilbao se vio seriamente afectada por la crisis del carbón y del acero, y en este contexto institucional, la iniciativa privada fue fundamental para articular a través de la asociación privada Bilbao Metròpoli-30 un marco de reflexión estratégica permanente entre todos los municipios del área metropolitana funcional, el resto de las instituciones públicas, las empresas y las organizaciones del tercer sector, caracterizándose por la exitosa promoción de proyectos estratégicos hasta su asunción por los actores públicos (FONT, 2002).

En el caso de Barcelona, el Ayuntamiento de la ciudad superó el esquema municipal e impulsó el diseño de un Plan Estratégico Metropolitano con la implicación de 35 municipios de un área de 628 km² (el municipio de Barcelona sólo tiene 98,21 km²), con una población de más de 3 millo-

³ Un fenómeno muy similar se produce en los Cabildos (en Canarias) y Consejos (en las Illes Balears) insulares de las grandes islas urbanas españolas, Gran Canaria y Tenerife en la Comunidad Autónoma de Canarias y Mallorca en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. También aquí la combinación de un territorio reducido con alta densidad de población (cerca de 800.000 habitantes en cada una de estas islas), importantes ciudades con áreas metropolitanas funcionales que concentran la mayor parte de la población de la isla [sobre todo en Gran Canaria, con la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria (380.000 habitantes) y Mallorca, con la ciudad de Palma (350.000 habitantes)], unas competencias en el nivel insular muy superiores a las Diputaciones provinciales de régimen común y la legitimación de la elección directa de los máximos órganos representativos colegiados de los Cabildos y Consejos insulares, hace muy difícil lograr un espacio institucional específico para entes metropolitanos, cuyas funciones parecen jugarse mejor en el nivel insular en tales circunstancias.

nes de habitantes (el municipio de Barcelona tiene algo más de 1,5 millones). En ese proceso se implicaron importantes actores, como la Cámara de Comercio, el Consorcio de la Zona Franca, la Autoridad Portuaria, los sindicatos, las universidades, la patronal catalana Fomento y diversas entidades bancarias, centros de investigación y asociaciones del tercer sector. En cambio, la Generalitat de Cataluña, entonces gobernada por la un gobierno conservador nacionalista de Convergència i Unió, apoyado parlamentariamente por el Partido Popular, no se incorporó directamente al proyecto (COLOMÉ y TOMÀS FORNES, 2002).

Se creó una estructura formada por un Consejo General (formado por 300 miembros) y la Comisión Delegada del Consejo, como órgano ejecutivo, así como varias Comisiones sectoriales para la reflexión y al asesoramiento (de Estrategia, de Prospectiva y de Enlace) y un Consejo de Desarrollo Estratégico Metropolitano. El Plan fue finalmente aprobado el 10 de marzo de 2003.

Sin embargo, 7 ciudades de la segunda corona de la región metropolitana funcional, que engloba a 163 municipios y a más de 4,5 millones de habitantes (el 75 % de la población de Cataluña), han expresado su voluntad de tomar parte en el Plan para no verse excluidas, sobre todo en materia de planificación e infraestructuras. Lo que plantea el debate de si Cataluña no es, finalmente, sino un sistema de ciudades o una ciudad de ciudades articulada en torno a su capital (como en ocasiones ha señalado Pasqual Maragall), o si este discurso no es puramente falaz y retórico. No es una cuestión baladí, pues una determinada concepción del fenómeno metropolitano, constreñido a la primera corona o abierto a la segunda, tendrá sin duda su influencia en el caso de que se quisiera reorganizar el ámbito metropolitano (COLOMÉ y TOMÀS FORNES, 2002). Un tema que indefectiblemente va a tener que abordar el antiguo Alcalde de Barcelona P. Maragall, ahora en el papel de Presidente de la Generalitat de Cataluña.

En todo caso, en ambos supuestos- Barcelona y Bilbao- la cooperación entre los actores públicos y privados es esencial para construir modelos de gobernanza que pasan por la planificación estratégica, procediendo la iniciativa de los actores privados en el primer caso y de los públicos en el segundo, y con marcos institucionales distintos, supliendo en el primer caso la imposibilidad casi total de crear un nivel institucional metropolitano, y preparando el terreno para el mismo (más allá de las dos actuales Entidades Metropolitanas meramente sectoriales) en el caso de Barcelona.

IV. A MODO DE SUCINTA CONCLUSIÓN

La creciente importancia del fenómeno geográfico, económico y social de las metrópolis funcionales exige afrontar soluciones de tipo institucional, tanto por razones de tipo interno (adecuada planificación espacial y prestación de servicios de interés metropolitano, esencialmente) como de tipo externo, en el contexto de la competencia internacional en un mundo globalizado (políticas proactivas de desarrollo económico, esencialmente), y que implican no sólo a los actores institucionales –sobre todo los locales– sino también, crecientemente, a los económicos y sociales.

El fenómeno de la institucionalización del espacio metropolitano, no exento de obstáculos y de resistencias, a veces insuperables a corto y medio plazo, normalmente vinculadas a intereses territoriales y a sensibilidades políticas, presenta una gran diversidad de modalidades, cuya tipología he ensayado desde una perspectiva institucional. En todo caso, habrá que tener en cuenta el régimen institucional de cada país y los espacios institucionales que conviven en el mismo para poder diseñar la solución idónea en cada caso. Otro factor esencial es la variable relacional, la capacidad para generar relaciones entre actores e instituciones locales, presentando cada territorio una matriz particular de relaciones sociales. No existe, pues, un modelo único de referencia.

Esta diversidad de manifestaciones institucionales ofrece, en todo caso, y excluyendo en todo caso una voluntad de trasplante institucional indiscriminado, un magnífico campo para el aprendizaje institucional, para la detección de las buenas prácticas y la evitación de la repetición de errores, sobre todo desde una perspectiva procedimental y metodológica no sólo en el caso europeo, sino también en el latinoamericano, donde el fenómeno metropolitano se manifiesta con gran fuerza en un contexto en vías de desarrollo, sin que hasta ahora parezca que se haya llegado a soluciones institucionales adecuadas a la realidad latinoamericana.

BIBLIOGRAFÍA

BAGNASCO y LE GALÈS (Dir.) (1997): *Villes en Europe*, La Découverte, París. Versión inglesa (2000) *Cities in contemporary Europe*, Cambridge University Press, Nueva York.

BARRERA, Pietro (2002): «El sistema constitucional de Roma, capital de Italia», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 24 (mayo-agos-

- to 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coordinador), INAP, Madrid.
- BENKO, G. y LIPIETZ A. (Dir.) (2000): *La richesse des régions*, PUF, París.
- BRENNER, N. (1998): «Global cities, «global states»: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe», en *Review of International Political Economy*, n.º 5 (1), pp. 1-37.
- COLE, Alistair (2003): «Un laboratoire de richesses: administration territoriale, gouvernance régionale et adaptation locale en Grande-Bretagne», en *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, L'Harmattan, París.
- COLOMÉ, Gabriel, y TOMÀS FORNES, Mariona (2002): «La gobernabilidad metropolitana: el caso de Barcelona», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 24 (mayo-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coordinador), INAP, Madrid.
- CONSEJO DE EUROPA (1993): *Les grandes villes et leur périphérie: coopération et gestion coordonnée*, serie *Communes et régions d'Europe*, n.º 51, Estrasburgo.
- CONSEJO DE EUROPA (1996): *Le statut des grandes villes et leur périphérie*, serie *Communes et régions d'Europe*, n.º 59, Estrasburgo.
- D'ALBERGO, Ernesto (2002a): «La innovación asimétrica: gobierno metropolitano y gobernanza en Italia», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 24 (mayo-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coordinador), INAP, Madrid.
- D'ALBERGO, Ernesto (2002b): «Le gouvernement métropolitain à la pouvelle : acteurs, problèmes et solutions du changement institutionnel à Rome », en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, París.
- DAVEZIES, L. (2000): «L'hétérogénéité locale des enjeux du développement local», en *Annales de la Recherche Urbaine*, n.º 86, pp. 6-17.
- DI CIOMMO, Florida (2002): «Milan: ville-centre contre métropole?», en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, París.
- FONT, Javier (2002): «Desarrollo estratégico, actores y capital social en Bilbao», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 24 (mayo-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coordinador), INAP, Madrid.

- HALL, J. (1995): «The new parterre of partnerships in London», comunicación a la Conferencia del ESRC *The deregulated city: London in a international perspective*, Reading.
- JOUBE, Bernard (2002): «Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipología», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 24 (mayo-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coordinador), INAP, Madrid.
- JOUBE, Bernard y LEFÈVRE, Christian (2002): «Le nouvel âge d'or des villes européennes?», en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, París.
- KLEINMAN, Mark (2002): «Une “troisième voie” dans la gouvernance métropolitaine» “le Grand Londres”, en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, París.
- LAGASSE, Nicolas (2003): «L'intercommunalité en Belgique. L'expérience particulière des intercommunales en Région wallonne», en *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, L'Harmattan, París.
- LATENDRESSE, Anne (2002): «Reformas institucionales en Canadá : ¿hacia una gobernanza urbana de geometría variable?», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 24 (mayo-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coordinador), INAP, Madrid.
- LEFÈVRE, Cristian (2002a): «Políticas urbanas y gobernabilidad de las ciudades : el “modelo francés”», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 24 (mayo-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coordinador), INAP, Madrid.
- LEFÈVRE, Cristian (2002b): «La region Île-de-France, una métropole ingouvernable?», en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, París.
- LE GALÈS, Patrick (1998): «Regulation and governance in European cities», en *International Journal of Urban and Regional Research*, n.º 22 (3), 482-506.
- LLISET BORREL, Francesc (1975): «Naturaleza jurídica de la Entidad metropolitana de Barcelona», en *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 42, Madrid.
- MARCOU, Gérard (2002): «París e Île-de-France: organización metropolitana y cambios institucionales», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 24 (mayo-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coordinador), INAP, Madrid.

- NEWMAN, P. y THORNLEY, A. (1997): «Fragmentation and centralisation in the governance of London: influencing the urban policy and planning agenda», en *Urban Studies*, n.º 34, pp.967-988.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula (2002): «Breve referencia a la política de grandes ciudades y áreas metropolitanas en Portugal», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 24 (mayo-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coordinador), INAP, Madrid.
- PIÑAR MAÑAS, José Luis (1983): «Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», en *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana* (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Editor), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2002a): «La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas o el temor a la diversidad», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 24 (mayo-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coordinador), INAP, Madrid.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2002b): «Madrid: le pilotage politique par la région », en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, París.
- SCOTT, A. (Dir.) (2001): *Global-City Regions*. Oxford University Press, Oxford.
- SKELCHER, C. y STEWART, J. (1993): *The appointed government of London*, Informe para la *Association of London Authorities (ALA)*, Londres.
- STORPER, M. (1997): *The regional world: territorial development in a global economy*, Guilford Press, Nueva York.
- TERHORST, Pieter (2002): «Continuités et changements des régimes urbains», en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, París.
- THORNLEY, A. (1998): «Institutional change and London's urban policy agenda », en *Annals of Regional Science*, n.º 32, pp. 163-183.
- TRAVERS, T. y JONES, G. (1997): *The New Government of London*, Joseph Rowntree Foundation, York.