

XI. LA ESCALA METROPOLITANA: UN ANÁLISIS TRANSVERSAL

Mariona Tomàs

La dimensión metropolitana en España

Desde 2008, y por primera vez en la historia del planeta, el número de personas habitando en un entorno urbano es mayor que el número de habitantes viviendo en un entorno rural, una tendencia creciente en Asia y África (Naciones Unidas, 2008). La concentración de personas en un entorno urbano plantea problemas sociales (desigualdades), económicos (distribución de costes), medioambientales (impacto sobre el territorio) y políticos (gobierno de realidades más complejas). Este capítulo se centra en la dimensión política del proceso de metropolitización, concretamente en la gobernabilidad de las áreas metropolitanas, uno de los retos principales que deben de afrontar los estados contemporáneos. En efecto, la prestación de servicios y la elaboración de políticas que desbordan los límites administrativos de la ciudad requieren la búsqueda de fórmulas más o menos institucionalizadas para dar respuesta a las necesidades de las sociedades urbanas.

La expansión urbana no es un fenómeno ajeno en España, caracterizada por ser «una sociedad urbana en un territorio predominantemente rural» (Rodríguez Álvarez, 2002a: 108). Así, 39,8% de la población española vive en 62 municipios con más de 100.000 habitantes (representando el 0,7% de los municipios). Las zonas pobladas en la costa y en Madrid contrastan con un modelo de baja densidad en las zonas centrales del país. Hay seis ciudades con más de 500.000 habitantes, mientras que el 84% de los municipios

pios tiene menos de 5.000 habitantes.¹ A pesar de la evidencia del proceso de metropolitización, el sistema político español no ha dado respuestas a este fenómeno (Alba, Navarro, 2005). La creación de áreas metropolitanas no ha sido prevista en la Constitución, que considera a los municipios, las provincias y las comunidades autónomas (CCAA) como los únicos niveles de administración. En relación a la cooperación supramunicipal, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) establece que los municipios tienen derecho a asociarse voluntariamente en forma de mancomunidades y consorcios. Esta es una opción muy extendida en todas las CCAA y es utilizada sobre todo para la mancomunicación de servicios en municipios pequeños. En los últimos 20 años, el número de mancomunidades no ha dejado de crecer: se ha pasado de 109 en 1986 a 1.027 mancomunidades en 2009 (MAP, 2009).

En lo que se refiere a la escala metropolitana, la LRBRL establece que son las CCAA, mediante sus Estatutos de Autonomía, las responsables de crear, modificar y suprimir las áreas metropolitanas.² Se trata de una competencia descentralizada que abre la puerta a la existencia de una pluralidad de modelos de gobernabilidad metropolitana, como sucede en estados federales como Alemania. Sin embargo, en España una tendencia común ha sido la reticencia de los gobiernos autonómicos a dar reconocimiento político e institucional al fenómeno metropolitano. Por parte del Gobierno central, cabe destacar la Ley de Grandes Ciudades o Ley de Medidas para

1. Datos del Instituto Nacional de Estadística, referentes al 1 de enero de 2010, consultados el 21 de febrero de 2011 en <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>

2. Concretamente, el Artículo 43 de la Ley/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece: «1. Las comunidades autónomas [...] podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos. 2. Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. 3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipio integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.»

la Modernización del Gobierno Local (Ley 57/2003, de 16 de diciembre), dirigida a la modernización de la gestión del ayuntamiento y el desarrollo de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales. Esta ley reconoce las particularidades de las ciudades de gran tamaño o con condición de capitalidad, pero no se ocupa de la problemática metropolitana.

La invisibilidad de lo metropolitano en el plano institucional se traslada en el ámbito estadístico. A diferencia de países como Estados Unidos o Canadá, en España no hay una definición estadística sistemática para definir las áreas metropolitanas.³ El Instituto Nacional de Estadística no tiene una categoría metropolitana de clasificación de datos; tampoco la proporciona la Agencia europea de estadística. Para poder establecer las principales áreas metropolitanas en España, hay que referirse a estudios académicos o a iniciativas institucionales como el Atlas Digital de las áreas urbanas en España, del Ministerio de la Vivienda. Una definición amplia del fenómeno metropolitano sería la propuesta por José María Feria Toribio, según el cual:

Un área metropolitana no es sino un área urbana polinuclear que conforma un mercado unitario de residencia y trabajo, que refleja a la vez el aumento de escala del «espacio de vida» colectivo y las diferentes estrategias espaciales de los agentes económicos. Ello da lugar a procesos y estructuras espaciales relativamente complejos, que dependen tanto de las características singulares que cada realidad urbana posee —territorial, histórica, etc.— como resultado de la aparición generalizada de una nueva forma urbana claramente diferenciada de la ciudad tradicional compacta. (Feria Toribio, 2006: 12)

En la mayoría de los institutos estadísticos autonómicos tampoco se establece una categoría específicamente metropolitana.⁴

3. En estos países, se utilizan dos criterios principales de clasificación de las distintas áreas metropolitanas: la población y densidad del núcleo central y la integración socioeconómica con los municipios colindantes mediante los datos de movilidad.

4. En Andalucía, el Instituto Andaluz de Estadística se refiere al término Aglomeración Urbana, entendida como un área urbana polinuclear que conforma un mercado unitario de residencia y trabajo (Almoguera Sallent, 2008).

Así, en cada una de las siete ciudades analizadas en este proyecto coexisten definiciones alternativas de lo metropolitano, con una extensión y número de municipios que cambia según el organismo o la institución. Siendo conscientes de la pluralidad de definiciones del fenómeno metropolitano, en el cuadro siguiente presentamos la población (2009) de las áreas metropolitanas de las ciudades del proyecto, a partir de los datos del Atlas Digital de las áreas urbanas en España:

TABLA 1
POBLACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS
DE LAS SIETE CIUDADES

Población (2009)	
Madrid	5.966.067
Barcelona	4.993.706
Valencia	1.555.459
Sevilla	1.275.032
Bilbao	910.298
Murcia	633.683
Vigo	584.606

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos el Atlas Digital de las áreas urbanas en España.

En resumen, no hay en España ni una definición oficial ni una legislación específica de la escala metropolitana. El Gobierno central no ha promovido ayudas o programas dirigidos a las aglomeraciones del país: el impulso de la creación de entes metropolitanos es una competencia autonómica. En consecuencia, en nuestro proyecto encontramos una diversidad de aproximaciones a la gobernabilidad metropolitana, como presentamos a continuación.

Grado de institucionalización del fenómeno metropolitano

Un criterio para comparar los siete casos del proyecto es el grado de institucionalización de la realidad metropolitana, es decir, hasta qué punto el ámbito metropolitano es reconocido institucional-

mente e implica cambios políticos (aprobación de leyes, reforma de estatutos, etc.). Podemos establecer tres grandes categorías que indican un mayor o menor grado de institucionalización: gobiernos metropolitanos, la coordinación vertical y la colaboración horizontal (Tomàs, 2009).

La creación de gobiernos metropolitanos es la máxima expresión del reconocimiento del fenómeno metropolitano, ya sea por la fusión de municipios (modelo *one-tier*) o por la creación de gobiernos metropolitanos de segundo nivel (*two-tier*). Idealmente, deberían ser instituciones de elección directa, con autonomía fiscal y responsabilidades exclusivas en materia metropolitana (Sharpe, 1995). En la práctica, sin embargo, los ejemplos actuales de fusión municipal y gobiernos metropolitanos no cumplen con estos requisitos, ya sea porque comparten las competencias con gobiernos superiores (Toronto, Lisboa), porque dependen de la financiación de entes superiores (Londres, Stuttgart, Miami) o porque son de elección indirecta (Helsinki).

Los modelos de coordinación vertical se caracterizan por un menor grado de institucionalización y se traducen en dos grandes tipos: la creación de una agencia con una única competencia o servicio (transporte, residuos, etc.) o el liderazgo de un nivel de gobierno existente en el territorio (una región, una provincia, etc.). En el primer caso, el impulso de políticas metropolitanas proviene de agencias sectoriales creadas *ad hoc*. Este tipo de enfoque es mayoritario, por ejemplo, en los Estados Unidos (los llamados *special districts*) y es una fórmula utilizada también después de la eliminación de autoridades metropolitanas existentes (como en el Reino Unido en 1980). Estas agencias son creadas para la planificación o prestación de un servicio metropolitano (los más habituales, el transporte, la gestión de residuos, el agua, los servicios de incendio y emergencias). El segundo tipo de coordinación vertical de los asuntos metropolitanos proviene de una institución que no fue creada con esta finalidad pero que la desarrolla de facto. Por ejemplo, los gobiernos intermedios como el Condado de Estocolmo, la Región de Hovedstaden (relativa a Copenhague) o la Région d'Île-de-France (París). Son instituciones que no fueron creadas para hacer esta función metropolitana pero que la ejercen en la práctica.

Finalmente, los modelos menos institucionalizados son los de colaboración horizontal, basados en la cooperación voluntaria entre municipios. En este caso, la iniciativa es local y su existencia no implica reformas en las estructuras políticas existentes. Su capacidad de acción en términos de competencias y financiación dependerá del marco legal en qué se sitúa la asociación. La cooperación voluntaria es un modelo poco extendido, del que destaca el ejemplo canadiense del Greater Vancouver Regional District.

En relación a las siete ciudades analizadas en el proyecto, presentamos las características de su gobernabilidad metropolitana desde un mayor a un menor grado de institucionalización. El área metropolitana de Barcelona es la que tiene un mayor grado de reconocimiento político. En efecto, el Parlamento de Cataluña aprobó en julio de 2010 la Ley del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), con el objetivo de acabar con la fragmentación institucional que caracteriza la capital catalana. Según lo provisto por la ley, la entrada en vigor de la nueva AMB después de las elecciones municipales de mayo 2011 supondrá la desaparición de las tres autoridades consorciadas desde 2009 y existentes desde los años ochenta: la Entidad Metropolitana del Transporte, la Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos y la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona. Tanto las dos agencias sectoriales como la asociación voluntaria de municipios cubren un número distinto de municipios, aunque comparten la gerencia y la sede. Como las instituciones precedentes, y de acuerdo con la ley, la AMB será gobernada por un Consejo Metropolitano que representa, según la población, a los municipios del territorio mediante sus alcaldes y concejales. La nueva AMB asumirá las competencias de las tres instituciones (la gestión del transporte público y del taxi, la coordinación del suministro del agua, los precios y su saneamiento y depuración, la coordinación de la recogida y el tratamiento de residuos). Además, la AMB tendrá responsabilidades en urbanismo, promoción económica y cohesión social sobre un territorio formado por 36 municipios.

La aprobación de la ley sobre la AMB por parte de todos los grupos parlamentarios surge después de 30 años de desavenencias y rivalidades políticas entre los municipios del área metropolitana y también entre el área y el Gobierno de la Generalitat, conflictos

que culminaron en 1987 con la disolución de la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB) (para un análisis de la historia de la gobernabilidad metropolitana barcelonesa, véase Tomàs, 2010). Sin embargo, la AMB tendrá que convivir con otras agencias sectoriales, mancomunidades y consorcios existentes en la AMB, como la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM). Creada en 1997, la ATM se ocupa de la coordinación y planificación del transporte en una escala mayor (253 municipios). En cambio, la AMB tendrá competencias sobre los municipios de la primera corona, siendo una definición reducida del fenómeno metropolitano.

La ley sobre la AMB plantea, por ahora, la creación del único gobierno metropolitano en España. En Valencia existió durante un tiempo un organismo similar a la CMB por sus características y su desenlace, la Corporación Metropolitana Gran Valencia. Creada en época de la dictadura (1949), fue la primera formulación de carácter metropolitano, con gran representación del Gobierno central. En 1986, el Parlamento valenciano extinguió la Corporación para crear el Consell Metropolità de l'Horta con nuevas coordenadas organizativas y mayor responsabilidad de los municipios. Sin embargo, este gobierno metropolitano fue eliminado en 1999 y sustituido posteriormente por tres entidades sectoriales de gestión de servicios. La Ley 2/2001, de 11 de mayo, establece la creación de dos entidades sectoriales de gestión de servicios: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (formada por 51 municipios) y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos (formada por 45 municipios). A esta fragmentación, similar a la de Barcelona antes de la aprobación de la ley de 2010, cabe añadir la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia, constituida por la Ley 9/2000, de 23 de noviembre. Este ente cubre 60 municipios y elabora y desarrolla las previsiones del Plan de transporte metropolitano de Valencia (integración tarifaria y gestión administrativa de los servicios). Trabaja conjuntamente con otras agencias de transportes (Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana y Empresa Municipal de Transports de València de la ciudad de Valencia) y con la Agencia Valenciana de Movilidad Metropolitana. En definitiva, actualmente el área metropolitana de Valencia se organiza institucionalmente a partir de agencias sectoriales que cubren un número distinto de municipios, habiendo perdido la dimensión metropolitana anterior.

Mientras que en la Comunidad Valenciana se optó por la desarticulación institucional del área metropolitana, en Galicia hay actualmente un debate sobre la redefinición de un espacio metropolitano en el que se combinan soluciones institucionales (Áreas Metropolitanas) y programas de política pública sectorial (transporte metropolitano). En el primer caso, en marzo de 2009 el Gobierno actual de la Xunta de Galicia impulsó la creación del Área Metropolitana de Vigo, recogiendo una propuesta realizada por la Xunta de 2005, que se presentará durante el año 2011 en el Parlamento de Galicia (para detalles del contenido del proyecto de 2005, véase Márquez Cruz, 2007). En el segundo caso, las Directrices de Ordenación del Territorio consolidan en 2009 el desarrollo de áreas urbanas en Galicia, de las cuales se consideran dos centros metropolitanos los municipios de A Coruña y Vigo. Mientras que en A Coruña se ha creado un transporte metropolitano, aprobado con la participación de los municipios de su área de influencia, en Vigo las desavenencias políticas marcan la agenda metropolitana. En relación al plan de transporte, el Ayuntamiento de Vigo no está de acuerdo con su contenido y rechaza firmarlo. En relación al proyecto de ley sobre el área metropolitana, propuesto por el PP, que contempla 14 municipios, el actual Alcalde de Vigo (PSdeG-PSOE) planteaba una iniciativa diferente en la campaña electoral de 2007 que pretendía incluir en el Área Metropolitana a la totalidad de municipios del sur de la Provincia de Pontevedra (28 municipios), en una estrategia política para conseguir la gestión de las competencias de la Diputación Provincial (en manos del PP). En resumen, el área metropolitana de Vigo puede tener un reconocimiento institucional mediante una ley autonómica en la primavera de 2011. Sin embargo, la creación de la AMV se hará sin consenso político y sin el apoyo del actual alcalde (a la expectativa de los resultados en las elecciones locales de mayo 2011). Mientras tanto, en el área metropolitana de Vigo coexisten numerosos consorcios y mancomunidades para la prestación de servicios, a la espera de consolidar políticamente la escala metropolitana (Márquez Cruz, 2007).

Si en los casos anteriores ha habido o puede haber un liderazgo metropolitano destacado, en los casos de Madrid y Sevilla la coordinación en materia metropolitana, cuando ha existido, ha sido ejercida por el gobierno autonómico, siendo un modelo

de coordinación vertical por una institución ya existente y plurifuncional.

En Madrid se aprobó el Plan General de Ordenación del Área Metropolitana (1963) después de la oleada de anexiones entre 1948 y 1954 que configuraron la ciudad actual. Para poderlo desarrollar se creó la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) y se promulgó un decreto para crear el Área Metropolitana de Madrid, formada por 23 municipios. Con la creación de la Comunidad de Madrid (CAM), en 1983, esta asumió las competencias en ordenación del territorio y COPLACO y el área metropolitana de Madrid desaparecieron como entidades administrativas. En el Estatuto de la CAM (artículo 76) y en la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid se prevé la creación de áreas metropolitanas.⁵ Sin embargo, la Asamblea de Madrid no ha aprobado, hasta el momento, ninguna ley para la formación de otras entidades locales o supralocales. En tratarse de una comunidad uniprovincial, las competencias de la Diputación provincial de Madrid fueron asumidas por la CAM. Así, hay menos niveles administrativos que en otros casos, pero sí que existen mancomunidades de municipios para la gestión de servicios supramunicipales (residuos, limpieza viaria, mantenimiento de parques, servicios sociales), especialmente en los municipios menores de 10.000 habitantes (Navarro, Tomàs, 2007). Cabe destacar la empresa pública de gestión integral del agua Canal de Isabel II (CYII), que realiza desde la captación hasta la depuración (dispone de 150 depuradoras con el traspaso en el año 2005 de las depuradoras de la ciudad de Madrid). En 2009 el CYII ya abastece a una población de seis millones de personas y prácticamente a todos los municipios de la Comunidad de Madrid a excepción de Alcalá de Henares.

En la práctica, la Comunidad de Madrid, con una Asamblea escogida directamente por los ciudadanos e ingresos propios, ejerce

5. Como dice el artículo: «Mediante Ley de la Asamblea de Madrid podrán crearse Áreas o Entidades Metropolitanas para la gestión de concretas obras y servicios que requieran una planificación, coordinación o gestión conjunta en Municipios de concentraciones urbanas según lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local».

la coordinación de las principales políticas metropolitanas, como el transporte. Con esta finalidad se creó en 1986 el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, que reúne a todos los organismos públicos y privados relacionados con el transporte público y asegura la coordinación de los servicios y la integración tarifaria del sistema de transporte público de la Comunidad de Madrid. Por su parte, Metro de Madrid, S.A, la empresa pública que gestiona la red de metro de Madrid, forma parte del Consorcio. En definitiva, la Comunidad de Madrid asume el pilotaje del área metropolitana (Rodríguez Álvarez, 2002b).

En Sevilla existe también un importante protagonismo autonómico en la gestión de asuntos a escala metropolitana, sobre todo en materia de transporte. El gobierno autonómico ha impulsado el Consorcio de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla, constituido en 2001 con la participación de la Junta de Andalucía, la Diputación provincial y 31 municipios del área. El número de municipios se ha ido ampliando hasta llegar a 70 municipios. Las competencias del consorcio se extienden a la ordenación, coordinación, control, inspección y sanción respecto a los servicios, tráfico, infraestructuras e instalaciones que se declaren de interés metropolitano. El Metro de Sevilla, con clara vocación metropolitana ya que une la poblada comarca del Aljarafe con la zona de Dos Hermanas atravesando la ciudad de Sevilla, está gestionado también por la Junta de Andalucía. Existen otros organismos con carácter metropolitano, entre los que destaca EMASESA, la empresa municipal de aguas de Sevilla, creada en 1974 y que ha experimentado una expansión hacia la gestión del saneamiento en diversos municipios del área. En este caso, es el Ayuntamiento de Sevilla el que lidera el proceso, por lo que han existido reticencias por parte de otros municipios, ya que EMASESA compite con otras entidades empresariales públicas de ámbito comarcal dentro del área metropolitana. En 2006 se creó el Consorcio de la Vivienda para los Vecinos del Área de Sevilla integrado por la Junta de Andalucía, Diputación de Sevilla y 27 ayuntamientos, iniciativa que no ha tenido actuaciones significativas. Finalmente, existen en el área metropolitana diversas mancomunidades y consorcios de nivel comarcal (Almoguera Sallent, 2008).

El caso de Bilbao se caracteriza por una mezcla de liderazgo autonómico y local y un grado medio de institucionalización (co-

ordinación vertical por agencias sectoriales). Actualmente, no hay un gobierno metropolitano, ya que la Corporación administrativa del Gran Bilbao, creada en 1945, quedó extinguida por la Ley del Parlamento Vasco 3/1980, de 18 de diciembre. El Gobierno vasco asumió todas las competencias, excepto las urbanísticas, que fueron asumidas por los ayuntamientos del área del Gran Bilbao. En materia de prestación de servicios, existen dos agencias sectoriales para el transporte y el agua. El Consorcio de Transportes de Bizkaia, creado en 1975 (Ley 44/1975, de 30 de diciembre), se inició con el objetivo de construir el Metro de Bilbao y gestionar el transporte público en Vizcaya, con competencias en materia de coordinación de tarifas y reordenación del transporte público. Los entes consorciados son el Gobierno vasco, la Diputación Foral de Bizkaia, el Ayuntamiento de Bilbao y demás ayuntamientos a los que afecta el paso del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao.

La otra agencia sectorial de carácter metropolitano es el Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, creado en 1967 para el establecimiento y explotación de aguas y saneamiento de la Comarca en red primaria, la ayuda económica para el establecimiento y explotación de las redes locales de los mismos servicios y el asesoramiento técnico para tales finalidades. Posteriormente, sus fines y sus miembros fueron ampliados, adaptándose a la Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, reguladora de las Entidades de Ámbito Supramunicipal de Bizkaia. Actualmente, el Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia es una entidad pública cuyo objeto es la prestación integral de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua a 72 municipios, que representan el 90% de la población de Vizcaya. Finalmente, la renovación de Bilbao se lideró desde una agencia de carácter público, Bilbao Ría 2000, creada en 1992 y participada por la Administración Central, la Administración Autonómica y los Ayuntamientos de Bilbao y de Barakaldo. Bilbao Ría 2000 coordina y ejecuta diversas actuaciones que integran urbanismo, transporte y medio ambiente. No hay pues una institución metropolitana dotada de medios y competencias, sino varias agencias sectoriales.

Finalmente, en Murcia no existe un debate metropolitano. La Región de Murcia, uniprovincial, se caracteriza por el gran peso que tiene la ciudad de Murcia, por su capitalidad, población y extensión. No hay instituciones metropolitanas: el Gobierno Autonómico es

el encargado de poner en marcha aquellas políticas y coordinar los servicios que afectan a varios municipios.

TABLA 2
RESUMEN MODELO DE GOBERNABILIDAD METROPOLITANA
POR CIUDAD (ORDENADAS SEGÚN POBLACIÓN)

Ciudad	Modelo gobernabilidad metropolitana
Madrid	Liderazgo autonómico, con agencias en transporte y agua
Barcelona	Gobierno metropolitano: Ley sobre la AMB aprobada en julio 2010 Agencia de transporte
Valencia	Agencias en transporte, agua y residuos
Sevilla	Liderazgo autonómico, con consorcios en transporte, agua y vivienda
Bilbao	Liderazgo autonómico y local, con agencias en transporte y agua
Murcia	Escaso liderazgo autonómico
Vigo	Proyecto de Ley sobre el AMV a debate y agencias de transporte

Fuente: Elaboración propia.

Planes y políticas metropolitanas

Un elemento fundamental para estructurar la escala metropolitana es la existencia de planes territoriales y urbanísticos metropolitanos. Como hemos visto en relación al grado de institucionalización, en el caso de la planificación también hay una variedad entre los siete casos del proyecto, ordenados de mayor a menor intensidad.

Barcelona destaca por una tradición en planeamiento metropolitano, como lo muestran la serie de planes territoriales elaborados o aprobados durante la dictadura (para mayor información, véase Tomàs, 2010). De entre todos los planes, destacamos el Plan Comarcal de 1953 y sobre todo el Plan General Metropolitano (PGM) de 1976, ambos pensados para 27 municipios. Sin negar la importancia del PGM, crucial en una época de gran crecimiento urbanístico, a partir de 1980 geógrafos, arquitectos y urbanistas cuestionaron el

ámbito reducido del plan, centrado en la primera corona metropolitana. Siendo competencia autonómica, finalmente se ha aprobado en 2010 el Plan Territorial de la Región Metropolitana de Barcelona, previsto en el Plan Territorial de Cataluña de 1995. El Plan abarca un total de 164 municipios y comprende una superficie total de 3.236 kilómetros cuadrados, donde vive casi el 70% de la población catalana. Los principales objetivos del Plan territorial metropolitano de Barcelona son evitar la dispersión de la urbanización sobre el territorio y fomentar el desarrollo urbano de calidad, potenciar la actividad económica, preservar el patrimonio natural y agrario del paisaje, potenciar el uso del transporte público y racionalizar las infraestructuras viarias. En resumen, el ámbito metropolitano dispone con este Plan por primera vez de un instrumento colectivo con el fin de ordenar su territorio.

La delimitación de un área metropolitana es siempre un tema complejo y abierto a interpretaciones, según se utilicen criterios geográficos, socioeconómicos o políticos. La definición del Área Metropolitana de Sevilla no ha estado exenta de esta problemática y existen diferentes estudios y planes de ordenación que incluyen un número variable de municipios. Tras la aprobación en 1994 de la Ley autonómica 1/1994 para la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se plantea ese mismo año la formulación de Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS), con un ámbito formado inicialmente por 22 municipios. Sin embargo, este no será aprobado hasta 2009 e introducirá algunos cambios en la extensión. En efecto, los análisis del Plan de transporte Metropolitano del Área de Sevilla, aprobado en 2006, que partía de la delimitación de 22 municipios, han puesto de manifiesto que la aglomeración urbana ha extendido su radio de influencia a una llamada segunda corona que incluiría 24 municipios. Este será el criterio que recogerá finalmente el POTAUS, distinguiendo entre primera y segunda corona y afectando a un total de 46 municipios. Esto significa una extensión territorial de 4.900 km², en los que habitan 1.421.000 habitantes (Almoguera Sallent, 2008).

En el caso de Bilbao ha habido planes importantes con vocación supralocal, como el Plan General de Ordenación Comarcal (1945) (que da lugar a la Corporación administrativa del Gran Bilbao).

En 1964 se aprobó la revisión del planeamiento, el llamado Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, que continuaba y repetía buena parte de los planteamientos y proyectos ya previstos pero que seguían sin realizarse. Su problema básico radicaba en que tan solo presentaba indicaciones muy generales, dejando demasiadas puertas abiertas a la interpretación. En 1987 el Ayuntamiento de Bilbao diseñó el primer Plan General de Ordenación Urbana en el que ya se señalaban las grandes oportunidades para el desarrollo de la ciudad que ofrecían algunos espacios como, por ejemplo, Abandoibarra y Ametzola. Sin embargo, no es hasta 2006 que se aprueba el Plan Territorial Parcial de Bilbao metropolitano y se recupera una visión metropolitana del planeamiento (Serrano, Novo, Beascoechea, 2009).

En Valencia no existe actualmente un plan territorial metropolitano, a pesar de tener varios antecedentes, como el Plan General de Ordenación de Valencia y su cintura (1946, 30 municipios), el Plan Sur (1958) y el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca (1966, adaptado a la Solución Sur y con 30 municipios). En los años ochenta, se traspasaron las competencias territoriales a las CCAA y se elaboraron Planes Especiales como instrumento del gobierno municipal frente a la Corporación Gran Valencia. Destacamos el Plan Especial de la Devesa del Saler y los Planes Especiales de Protección del Centro Histórico. También se aprueba un programa de Intervención en la Periferia Urbana (1981). Siguiendo a Gaja y Boira (1994) se puede decir que, desde que en 1982 se acuerda formalmente revisar el Plan General de Ordenación Urbana (aprobado en 1988), se opta por abandonar el ámbito de carácter metropolitano que, con sus peculiaridades, estaba vigente hasta entonces. Recordemos la disolución de la Corporación Administrativa Gran Valencia, las escasas competencias del Consell Metropolità de l'Horta, y cómo se pone el énfasis en el municipio frente al planteamiento comarcal, lo que condujo a un predominio indiscriminado de actuaciones sectoriales sin abordar por lo general lógicas de conjunto. Además, bajo el dominio político de los gobiernos populares en la ciudad (desde 1991 ininterrumpidamente hasta la actualidad), pese a las experiencias señaladas en el punto anterior cuanto a movilidad, agua y energía fundamentalmente, destaca sin duda la estrategia de dominio singular del *Cap i casal*

frente al ámbito metropolitano. A nivel de planeamiento sectorial, destaca el Plan de transporte metropolitano de Valencia de 1999, que trata de la integración tarifaria y la gestión administrativa de los servicios.

En Madrid, tras la recuperación de la democracia se consideró como prioritaria la renovación del Plan General de 1963, que ya no se correspondía a las necesidades de la aglomeración. El 1 de enero de 1985 entró en vigor el nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, centrado sin embargo en la escala de la ciudad central. Este plan introdujo nuevos valores como la protección del medio ambiente y del patrimonio edificado y la mejora de equipamientos sociales (como instalaciones deportivas, culturales, o centros vecinales y asistenciales). En 1997 se aprobó un nuevo Plan General de Ordenación Urbana, que modificó sustancialmente algunos aspectos del Plan de 1985, especialmente en lo relativo a la construcción de nuevas viviendas. Se consideraba que el Plan de 1985 había restringido demasiado el suelo urbanizable provocando una demanda insatisfecha de viviendas. Por esto, el Plan de 1997 volvió a potenciar el crecimiento de la ciudad. Paralelamente, ha habido un gran crecimiento hacia la periferia metropolitana, con un proceso de descentralización tanto en industria, vivienda, como nuevas áreas de oficinas, hospitales, universidades, centros comerciales, etc. (Gutiérrez Puebla, García Palomares, 2010). Como veremos luego, este crecimiento ha sido impulsado por la Ley del Suelo (con su última modificación en 2009), mientras que no se ha traducido en la elaboración de un instrumento de planeamiento metropolitano.

En el Parlamento gallego, en 2009 se aprueban las Directrices de Ordenación del Territorio, que fijan el desarrollo de áreas urbanas en Galicia (A Coruña y Vigo como principales núcleos) y también el Plan de Transporte de Galicia, a partir del cual se deben desarrollar los planes de transporte de las distintas áreas metropolitanas. Mientras que en A Coruña se ha activado el Plan de Transporte Metropolitano, en Vigo las discrepancias políticas han impedido su aprobación.

Finalmente, en Murcia ha habido intentos de comarcalización desde la CCAA, sin éxito. En algunos documentos se hace referencia a comarcas y áreas funcionales, pero no hay una visión unificada. Esto

podría cambiar a corto plazo ya que a finales de 2009 la Consejería de Ordenación Territorial adjudicó la realización de un estudio sobre las directrices de Ordenación Territorial del Área Metropolitana de Murcia, que se está ejecutando durante 2011.

TABLA 3
RESUMEN PLANES Y POLÍTICAS METROPOLITANAS POR CIUDAD
(ORDENADAS SEGÚN POBLACIÓN)

Ciudad	Planes metropolitanos
Madrid	Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1997, solo para la ciudad de Madrid)
Barcelona	Plan General Metropolitano (1976) y Plan Territorial de la Región Metropolitana de Barcelona (2010)
Valencia	Plan de Transporte Metropolitano de Valencia (1999)
Sevilla	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) (2009)
Bilbao	Plan Territorial Parcial de Bilbao metropolitano (2006)
Murcia	(en estudio)
Vigo	Diretrices de Ordenación del Territorio (2009) y Plan de Transporte de Galicia (2009) (sin aplicación en Vigo)

Fuente: Elaboración propia.

El debate ciudadano

Otro tema relevante en la dimensión metropolitana es su configuración como espacio de debate ciudadano. Más allá de su grado de institucionalización y de su capacidad de imponer directrices de planeamiento, ¿es la escala metropolitana un espacio de movilización ciudadana? ¿Hay mecanismos de participación a nivel metropolitano? Encontramos diferencias entre las siete ciudades analizadas, agrupadas de una mayor a una menor visibilidad del debate ciudadano a escala metropolitana.

En Barcelona y Bilbao existe un debate metropolitano favorecido por la existencia de planes estratégicos a esta escala. En la capital catalana la planificación estratégica sirve para articular una nueva

forma de gobernanza metropolitana que supera la fragmentación institucional creada por las leyes de 1987. El modelo de cooperación entre actores privados y públicos desarrollado por la ciudad de Barcelona y concretado en la elaboración de tres planes estratégicos (1990, 1994 y 1999) se aplica, por primera vez, al ámbito metropolitano (la primera corona). Así, representantes políticos de 36 municipios del área metropolitana, junto con otros representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil, desarrollan un ejercicio de concertación voluntario y aprueban el Primer Plan Estratégico Metropolitano en 2003. Este salto de escala implica que los distintos líderes políticos y representantes sociales gozan de un punto de encuentro para debatir el futuro metropolitano. Aunque las recomendaciones del Plan Estratégico son solamente orientativas, este ejercicio visibiliza la unidad del área metropolitana y representa un primer paso hacia una nueva dinámica que acabe con la oposición centro-periferia y las desavenencias partidistas.

En Bilbao, destacamos el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, que se desarrolla principalmente por medio de Bilbao Metrópoli-30. Creada en 1991, es una asociación público-privada creada para la aplicación del Plan estratégico. Con la asociación colaboran los gobiernos regionales, provinciales y municipales, así como la entidad Bilbao Ría 2000. Como en Barcelona, el plan estratégico moviliza sobre todo los grupos más organizados (instituciones, organismos públicos, universidades, sindicatos, asociaciones empresariales, fundaciones) y genera un debate para plantear retos compartidos de futuro. En el caso bilbaíno, estos retos se transforman en iniciativas culturales, como el Museo Guggenheim de Bilbao, el Palacio Euskalduna de Congresos y de la Música, y en la construcción de una extensa red de transporte público (el transporte ferroviario y el transporte por carretera) (Álvarez Mora, 1999). Además de esta dinámica de concertación a escala metropolitana, desde los ochenta ha habido una importante iniciativa vecinal, culminando en 2009 con la creación de la Federación de Asociaciones Vecinales de Bilbao. Entre otras iniciativas vecinales destaca la presión para que el nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao sea un medio para la regeneración de Bilbao y la revalorización de los barrios que lo componen. Las asociaciones de vecinos proponen la coordinación de los medios de transporte

tanto público como de mercancías, la mejora del medio ambiente y el promover la convivencia social. En Barcelona, la Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona (FAVB) continúa siendo un actor importante en el debate político de la ciudad, con una implantación y fuerza desigual según los barrios, pero no ha dado el «salto metropolitano».

El Plan Estratégico que impulsa el Ayuntamiento de Sevilla se autodefine con una clara vocación metropolitana, pero, a diferencia de los ejemplos vasco y catalán, sus recomendaciones de convocar un foro de alcaldes u otras iniciativas parecidas no se han llevado a la práctica. Destacan las iniciativas a escala metropolitana auspiciadas por las instituciones autonómicas y procesos de colaboración público-privada a escala menor dentro del área. Entre estos, las estrategias orientadas a crear un polo de desarrollo tecnológico ligada a la Universidad Pablo de Olavide que se encuentra en el límite entre los municipios de Sevilla, Dos Hermanas Alcalá de Guadaira, y por tanto con una clara vocación metropolitana. Por otro lado, y vinculado a los procesos urbanísticos que han sufrido la comarca del Aljarafe ha aparecido la Asociación en Defensa del Territorio del Aljarafe, entidad ciudadana muy crítica con el modelo de crecimiento metropolitano.

Los casos de Madrid y Valencia se parecen por la preeminencia de los actores del sector privado en el debate metropolitano. El caso de Madrid podría definirse como el de un neo-corporativismo caracterizado por la alianza del gobierno autonómico con actores privados (sobre todo, las empresas del sector financiero e inmobiliario) (Rodríguez Álvarez, 2002b). Varios autores denuncian la subordinación del capital público a intereses privados concretos y la financiarización de la economía metropolitana, que ha dado lugar a una gran inflación inmobiliaria con consecuencias negativas para la población menos favorecida (Observatorio Metropolitano, 2009). La llamada Operación de la Ciudad Deportiva del Real Madrid es un claro ejemplo de la alianza política-empresarial madrileña. Este proceso ha sido apoyado por la Comunidad de Madrid, gracias a la desregulación del mercado del suelo con la Ley del Suelo, que permite la iniciativa urbanística por parte del gobierno autonómico e incorpora la iniciativa privada al desarrollo urbano. Esta ley (inspirándose en la ley estatal) adopta el criterio de que «todo el suelo

no protegido es susceptible de ser urbanizado» y destruye las viejas figuras del planeamiento urbano (como el avance del plan a disposición pública). En la práctica, los agentes privados se convierten en los principales sujetos urbanísticos (como ejemplo, las operaciones Warner y la nueva línea de cercanías a San Martín de Valdeiglesias) (Observatorio Metropolitano, 2009). En resumen, la Comunidad de Madrid concentra en sus manos las decisiones territoriales. A ello hay que añadir la inexistencia de canales de participación por parte de las entidades ciudadanas, sobre todo desde la aprobación en 2010 de la ley de presupuesto, en que se han suprimido todos los órganos consultivos de participación pública, incluyéndose todos los de carácter territorial y ambiental (como las juntas rectoras de los parques, los patronatos de los parques y los consejos de pesca y caza).

También en Valencia destacan con fuerza las iniciativas empresariales. Desde la transición distintos proyectos asociativos de carácter empresarial culminaron en la Confederación Empresarial Valenciana; en las respectivas áreas metropolitanas de Alicante y Castellón hay que particularizar en la Confederación Empresarial de la Provincia de Alicante (COEPA) y la Confederación de Empresarios de Castellón (CEC). Dentro de la estructura nacional de la CEOE, destaca la Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana (CIERVAL) como cúpula empresarial valenciana. Tienen también cierta influencia la Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, el Instituto Empresa Familiar y la Asociación Pro-AVE, así como Bancaixa. Finalmente, en el ámbito metropolitano hay que contar con la Cámara de Comercio, la Feria de Muestras y la Obra Portuaria. A nivel ciudadano, hemos visto la fuerza de los movimientos «Salvem» y las reivindicaciones de la Federación de Asociaciones de Vecinos (véase capítulo de Valencia), aunque se trata de acciones sectoriales, sin una dimensión metropolitana. Con una vocación supramunicipal destacamos la Plataforma Defensa de la Huerta, que hace énfasis en el patrimonio cultural de este territorio.

En relación al movimiento vecinal, destaca en Vigo la promoción en el año 2008 de una iniciativa legislativa popular por parte de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Vigo (FAVEC), admitida a trámite en el Parlamento de Galicia en el año 2009. En esta ILP,

la FAVEC plantea la creación del Área Metropolitana de Vigo con 28 municipios, todos los del área sanitaria de Vigo, defendiendo una concepción amplia del fenómeno metropolitano. Esta sería la iniciativa ciudadana más notoria en el ámbito metropolitano. Sin embargo, el debate metropolitano está fuertemente politizado, con un enfrentamiento claro entre posturas socialistas y populares.

En Murcia hay poco debate metropolitano. Entre los actores, señalamos el Observatorio Metropolitano de la Movilidad, creado en 2003 por el gobierno regional como un foro de reflexión para mejorar la gestión sostenible del transporte público, mediante el intercambio de experiencias y buenas prácticas, y para difundir la contribución de este transporte a la mejora ambiental y la calidad de vida, desde una visión integradora del desarrollo urbano sostenible.

TABLA 4
RESUMEN ACTORES DESTACADOS DE DEBATE METROPOLITANO
POR CIUDAD (ORDENADAS SEGÚN POBLACIÓN)

Ciudad	Actores principales debate a escala metropolitana
Madrid	Alianza Comunidad de Madrid con los actores económicos
Barcelona	Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona
Valencia	Preeeminencia actores económicos; movimientos vecinales (localmente)
Sevilla	Plan Estratégico del Ayuntamiento de Sevilla
Bilbao	Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano y movimiento vecinal
Murcia	Observatorio Metropolitano de la Movilidad
Vigo	Movimiento vecinal

Fuente: Elaboración propia.

Conclusión

En este proyecto de investigación nos hemos centrado en tres dimensiones de las políticas urbanas: la dimensión simbólica-conceptual, la dimensión sustantiva y la dimensión operativa. En relación a la escala metropolitana, y mediante los siete ejemplos, observamos

una preeminencia de la dimensión sustantiva. En efecto, en lo que se refiere a la formulación de políticas y toma de decisiones, no podemos hablar de políticas metropolitanas o de incentivos para crear áreas metropolitanas desde el Gobierno central. Sin duda, uno de los factores que explican esta ausencia de intervención es el modelo de Estado español, basado en una descentralización hacia las comunidades autónomas, que son las que tienen la competencia para crear y eliminar estructuras metropolitanas, como hemos visto en los siete casos analizados en este proyecto. En Bilbao y en Madrid, los nuevos gobiernos democráticos prefirieron eliminar las autoridades metropolitanas heredadas por el franquismo, encargadas del planeamiento urbanístico. En Barcelona y Valencia, las instituciones fueron inicialmente transformadas en corporaciones democráticas y con mayores competencias, pero fueron eliminadas posteriormente por los parlamentos catalán y valenciano. En otros parlamentos autonómicos, como el gallego o el andaluz, la cuestión metropolitana ha sido protagonista de debates en los últimos años, sin llegar a aprobarse una legislación específica sobre áreas metropolitanas, mientras que en Murcia este tema ocupa un papel muy secundario.

A pesar del escaso reconocimiento institucional del ámbito metropolitano, hemos visto que existen algunos planes territoriales metropolitanos sectoriales (Valencia) y generales (Barcelona, Sevilla, Bilbao), mientras que en otros casos están en discusión (Vigo, Murcia). Además, en la práctica existen algunos servicios prestados a escala metropolitana, como el transporte (Barcelona, Valencia, Bilbao, Madrid, Sevilla), la gestión de los residuos (Barcelona, Valencia) y la gestión del agua (Barcelona, Valencia, Bilbao, Madrid). Podemos identificar políticas específicas metropolitanas en las *hard policies* (transporte, residuos, etc.). En cambio, no existen políticas metropolitanas en *soft policies* (educación, servicios sociales, cultura). Esta no es una tendencia únicamente española sino compartida por la mayor parte de metrópolis europeas y norteamericanas (Tomàs, 2009).

La dimensión operativa a escala metropolitana es más confusa. Como hemos visto en los ejemplos estudiados, en el territorio metropolitano a menudo actúan distintas instituciones y organismos de elección indirecta (Diputaciones provinciales, Consejos comarcales,

mancomunidades, consorcios). En la mayoría de casos hay poca cooperación entre distintos niveles de gobierno, habitualmente por desavenencias políticas. En relación al liderazgo público, vemos tres situaciones: predominio del liderazgo autonómico (Madrid, Sevilla, Murcia); predominio del liderazgo local (Barcelona); mezcla de los dos (Bilbao, Valencia, Vigo). Por lo que refiere al peso relativo de los actores públicos y privados, hemos detectado situaciones diversas de mayor o menor interrelación (destacando los casos de Madrid y Valencia como mayor intensidad de la relación). El grado de participación ciudadana a escala metropolitana es también variable, con los ejemplos de Barcelona y Bilbao como exponentes de una participación institucionalizada mediante la planificación estratégica metropolitana. En los casos estudiados, la fragmentación institucional y la dinámica multinivel merman la rendición de cuentas al ciudadano. En el caso de existir instituciones metropolitanas, como en Barcelona, son lideradas por alcaldes y concejales escogidos por los habitantes de su municipio y no por el conjunto del área metropolitana.

Siguiendo el análisis de las dimensiones sustantiva y operativa, podemos agrupar los distintos ejemplos analizados según el reconocimiento institucional del fenómeno metropolitano (grado de institucionalización) y su puesta en práctica (grado de funcionalidad):

TABLA 5
GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y DE FUNCIONALIDAD
DEL FENÓMENO METROPOLITANO

	Grado de funcionalidad		
		Alto	Medio
Grado de institucionalización	Alto	Barcelona	
	Medio	Madrid, Bilbao, Valencia	
	Bajo	Sevilla Vigo Murcia	

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la dimensión menos presente en el debate metropolitano es la simbólica-conceptual (*frames-marcos*). En efecto, hay poco reconocimiento de los problemas metropolitanos en su totalidad y la consecuente asunción de un concepto integral de las políticas metropolitanas. Hemos visto que no existe una definición común de área metropolitana, sino que en cada caso se usan distintas concepciones (área, región, comarca, etc.), implicando un número mayor o menor de municipios (36 o 164 en Barcelona, 14 o 28 en Vigo, etc.). La coexistencia de definiciones muestra que no se ha construido un relato metropolitano compartido. En la mayoría de casos hay rivalidades políticas entre municipios o entre municipios y gobiernos autonómicos. Sin duda, el crecimiento e importancia de las áreas metropolitanas se ha producido de manera paralela al desarrollo autonómico y la acción de los primeros ayuntamientos democráticos. En este contexto, las políticas autonómicas y municipales dejan poco hueco a las políticas metropolitanas, y se llega a utilizar la escala metropolitana como objeto de luchas partidistas (casos de Barcelona, Valencia y Vigo). En otros casos, la ciudad central es reticente a construir una visión metropolitana (ejemplos de Murcia, Sevilla, Madrid). En la práctica, observamos obstáculos para consolidar una visión metropolitana compartida entre los líderes políticos y empresariales pero también entre los ciudadanos. Sin embargo, las realidades cotidianas de los ciudadanos de las siete urbes del proyecto se manejan en un área metropolitana, aunque esta carezca de unos órganos de representación directa y participación. El ámbito metropolitano tiene pues un potencial como espacio de movilización e innovación ciudadanas, aún por utilizar.