

# PAPERS 50 AGLOMERACIONES METROPOLITANAS EUROPEAS

## PRESENTACIÓN

Hablar de población en Europa es casi sinónimo de hablar de ciudades, de áreas urbanas que agrupan miles de habitantes y que concentran la mayor parte de las actividades económicas. Es referirse a los nodos que son los centros de las regiones que se localizan a su alrededor, de los puntos de enlace de los flujos que definen una red mundial de relaciones globales.

En la primera década del s.XXI, la Unión Europea se expande de formas diversas. Por un lado, con la incorporación de nuevos países y, por lo tanto, de nuevas realidades urbanas que se relacionan con las áreas más consolidadas; por otro lado, con el fortalecimiento de relaciones de su entorno más inmediato, especialmente con los países del litoral sur del Mediterráneo. La formalización de la Unión para el Mediterráneo es un paso más del proceso de construcción de una Europa que, conjuntamente con sus socios mediterráneos, quiere reforzar un espacio social de convivencia donde las ciudades tienen un papel muy relevante por su papel dinamizador y aglutinador de las regiones que las rodean.

El proceso de consolidación de este espacio euromediterráneo pasa, entre otros aspectos, por tener un conocimiento exhaustivo de las estructuras económicas y poblacionales que lo definen, de las ciudades y las áreas urbanas que van más allá de los propios límites administrativos y que se interrelacionan formando grandes aglomeraciones metropolitanas. En este número de la revista PAPERS, presentamos los resultados del análisis de las áreas urbanas de los 25 países que formaban la Unión Europea en el año 2006, un ejercicio analítico que sería muy interesante aplicar a todos los países que forman parte de la Unión para el Mediterráneo, una institución que apuesta por la construcción de un espacio mediterráneo compartido y que ha decidido instalar su secretariado en una de las grandes aglomeraciones metropolitanas europeas, Barcelona.

El estudio que ahora se difunde ha sido realizado por el Servei d'Estudis Territorials de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona y da continuidad al que se realizó en el año 2002, publicado en el número 37 de la revista PAPERS. Cabe destacar las aportaciones que se hacen en relación a la edición anterior. En primer lugar se

ha ampliado el ámbito geográfico de estudio, que abarca también el territorio de los 12 países que se incorporaron a la Unión Europea en el año 2004. En segundo lugar, se ha elaborado un capítulo en el que se exponen las razones de la complejidad de las instituciones de gobierno y las competencias de las diferentes aglomeraciones metropolitanas. Finalmente, en el caso de los 14 países que ya se analizaron en 2002, se aporta información sobre la evolución que han tenido estas aglomeraciones en los años que han transcurrido.

El resultado es un monográfico que se configura alrededor de las fichas de cada una de las metrópolis estudiadas, en las que se aporta información numérica y cartográfica sobre su estructura (ciudades que la componen, tamaño y densidad) y, como novedad en esta edición, sobre su forma de gobierno metropolitano. De acuerdo con la metodología que se utilizó en el año 2002, se identifican 104 aglomeraciones metropolitanas en 20 países. Esta metodología parte del análisis de una variables de base simple y al alcance de todo el mundo: el numero de habitantes, lo cual facilita la identificación de los municipios urbanos y las áreas metropolitanas en todos los países estudiados. A pesar que pueda tener limitaciones, es un método que, a partir de las densidades urbanas, permite descubrir algunas relaciones jerárquicas en las concentraciones de población y hace posible cartografiar las aglomeraciones urbanas, de manera que queda perfectamente claro que forman constelaciones urbanas que desbordan las fronteras de los estados de la Unión Europea.

## LAS AGLOMERACIONES METROPOLITANAS

### LA EUROPA URBANA Y LOS GOBIERNOS METROPOLITANOS

#### La configuración de la Europa Urbana

Casi trescientos millones de personas viven concentradas en las zonas urbanas de los países de la Unión Europea. El 65% de la población se ubica en el 9% de su territorio. La formación de estas áreas urbanas ha tenido lugar alrededor de ciudades que durante mucho tiempo absorbieron el

éxodo rural y se convirtieron en polos de actividad económica, centros culturales y de comunicaciones, de innovación y de producción de conocimiento.

Posteriormente, los procesos de desconcentración de la residencia y la industria extendieron la población y la actividad hacia las coronas metropolitanas situadas alrededor de los núcleos urbanos. Una parte importante de los municipios periféricos se incorporó a la órbita de influencia de las ciudades. En este sentido, los crecimientos más recientes no inciden tanto en el incremento de la concentración de la población de las zonas urbanas como en la extensión de sus perímetros, es decir, la ampliación de sus márgenes. En la actualidad podemos constatar que la mayoría de los entornos periféricos urbanos presentan un crecimiento demográfico más importante que el de sus ciudades centrales.

Sin embargo, la distribución sobre el continente de esta ocupación urbana no es homogénea. La nebulosa de las aglomeraciones que se condensa sobre el territorio se explica tanto por razones históricas como geográficas, y se acabán consolidando finalmente dos pautas de ocupación del suelo.

Por una parte, existe una distribución difusa y homogénea, que se extiende por los países centroeuropeos como Francia, Bélgica, Holanda, Alemania, Polonia, República Checa, Eslovenia o Eslovaquia. Se trata de una configuración que recuerda a las retículas de sistemas urbanos de la teoría de Christaller. Las aglomeraciones urbanas se distribuyen formando una red de núcleos, relativamente equidistantes, que tienen dos o más niveles de concentración demográfica. Este modelo se extiende en territorios con altos niveles de ocupación.

Por otra parte, existe una forma de distribución que dibuja sobre el mapa de Europa puntos y líneas de concentración demográfica, que a su vez responden o bien a polaridades urbanas que despliegan radialmente su influencia sobre el entorno, o bien a conglomerados lineales de aglomeraciones.

Entre las polaridades puntuales encontramos, entre otras, las ciudades de París, Madrid, Berlín, Hamburgo, Múnich, Budapest o Praga. Son núcleos que presentan una estructura de polarización y desconcentración de carácter radial y se

extienden sobre su entorno en cualquier dirección que no se encuentre condicionada por accidentes geográficos.

Por lo que respecta a los conjuntos lineales de aglomeraciones, responden generalmente a la configuración de determinados elementos geográficos, como es el caso de la cuenca del Rin, que desde Friedrichshafen, a orillas del lago Constanza, hasta Rotterdam pasando por Basilea, Karlsruhe, Mannheim, Fráncfort, Colonia, Essen, Arnhem y Amsterdam, acoge a una población acumulada de 15,5 millones de habitantes. Las ciudades y aglomeraciones urbanas mencionadas recorren el trazado del río desde los Alpes hasta el Mar del Norte.

Transversalmente a la aglomeración del Rin se encuentra otra línea de continuidad de municipios urbanos desde Hannover hasta Calais, pasando por Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Lieja, Bruselas y Lille, con una población acumulada de 20,5 millones de habitantes. Esta aglomeración que llega hasta el paso de Calais, punto más estrecho del Canal de la Mancha y tradicional puerto de salida de Francia hacia el Reino Unido, se podría considerar que continúa, al otro lado del estrecho, con las conurbaciones de Londres, Manchester y Liverpool, que acumulan 31,1 millones de habitantes más.

Al sur de los Alpes, encontramos el conglomerado de municipios urbanos de la cuenca del Po, que se extiende desde Turín y Milán, en su extremo de poniente, continúa por Brescia, Verona, Padua, llega hasta Venecia con la urbanización difusa del Véneto, al pie de las Dolomitas, y alcanza aún, en el otro lado del valle, Parma y Bolonia, al pie de los Apeninos. Las aglomeraciones urbanas de esta cuenca dibujan perfectamente el valle que se abre entre los Alpes italianos y la cordillera de los Apeninos.

Al abrigo de los valles fluviales, encontramos otros ejes de estructuración urbana como la línea que une las ciudades de Dijon, Lyon y Marsella, en el valle del Ródano; en el valle del Garona están Toulouse y Burdeos; y más al norte, en el valle del Loira, las ciudades de Orleans, Tours y Nantes. Si recorremos el trazado del Danubio, veremos las ciudades de Linz, Viena, Bratislava y Budapest.

Otra forma característica de polarización urbana ha sido la de las líneas costeras, que si bien tienen un origen histórico vinculado al establecimiento de redes comerciales, en la última mitad del siglo XX se han consolidado como zonas de carácter turístico y zonas residenciales de primera ocupación. La línea de aglomeraciones costeras más extensa la encontramos en el Mediterráneo, desde Málaga hasta Génova, pasando por Almería, Alicante, Valencia, Barcelona y Niza.

Ésta es una aglomeración de carácter diverso, en la que se suceden ciudades industriales, centros de producción y distribución agrícola y asentamientos turísticos. Otro *continuum* urbano costero de carácter turístico, en el que el turismo se alterna con algunos puertos comerciales, recorre la costa del Adriático, con ciudades como Rímini, Pesaro, Ancona, Pescara, Foggia, Bari y Brindisi.

El proceso de urbanización de Europa demuestra que la densificación del territorio sigue pautas vinculadas a las características geográficas específicas de cada lugar y a la historia de los asentamientos de cada país, pero que al mismo tiempo se dan también rasgos comunes que se extienden por todo el continente.

Una última constatación es que, en algunos casos, los sistemas urbanos ya han desbordado las fronteras nacionales de los Estados. Las ciudades crecen más allá de los condicionantes que pueden imponer los límites administrativos. Primero se sobrepasaron los términos municipales, en muchas ocasiones también se han superado los límites regionales, y finalmente se empiezan a dibujar conglomerados urbanos de carácter transnacional. La formación de todas estas nuevas continuidades definirá la gran red de ciudades del continente europeo.

### Las divisiones municipales en el territorio europeo

Las divisiones municipales europeas suelen tener un origen histórico vinculado al reparto del poder para controlar el territorio. Los mosaicos que forman, nacidos del feudalismo mayoritariamente, han perdurado hasta el presente.

En sus inicios, los ámbitos administrativos de los municipios eran de una dimensión suficiente para acoger el crecimiento de los núcleos urbanos y de sus actividades económicas en el propio territorio. Pero con el transcurso del tiempo algunas de estas ciudades han crecido de forma espectacular, de tal modo que el municipio se ha convertido en un espacio insuficiente para contener la totalidad de las actividades urbanas. Es en estas situaciones cuando se hace patente la contradicción entre la realidad material de las ciudades y sus delimitaciones administrativas.

En los últimos ciento cincuenta años, para ajustar los límites administrativos existentes a la ciudad real, algunas ciudades optaron por anexionar el territorio que les quedaba inmediatamente contiguo absorbiendo otros municipios. También se dió el caso de la fusión de dos municipios para crear un tercero que los incluye, el cual a veces adopta el nombre de la ciudad más grande o, en otras ocasiones, adopta

un nuevo nombre. Pero actualmente dichos procedimientos son muy mal recibidos por parte de los municipios que deberían ser anexionados, por lo que representa de pérdida de identidad y de autonomía.

La generalización de sistemas políticos democráticos y participativos, que consolidan altos grados de autonomía municipal, refuerzan las identidades locales y cada vez hacen más improbables estas operaciones de agregación. Por eso, hoy, el mapa de las delimitaciones municipales es de una gran rigidez y presenta una gran resistencia a las modificaciones. Sin embargo, estas operaciones de fusión y anexión de municipios aún se aplican en algunas ocasiones aunque de forma minoritaria.

Las ciudades también pueden encontrarse desencajadas con respecto a los ámbitos administrativos del nivel de gobierno que está por encima de los municipios, formado por los organismos políticos y administrativos de descentralización del Estado, como pueden ser las regiones, las autonomías o las provincias. De hecho, las diferentes formas de descentralización territorial del Estado responden a criterios de reparto administrativo del espacio que no tienen nada que ver con las aglomeraciones urbanas para las que fueron fijados cuando éstas aún no existían. También se da en este caso una gran resistencia al reconocimiento de los hechos metropolitanos, ya que hoy las grandes ciudades concentran una población y un peso económico tan sustanciales que su traducción en formas específicas de organización política es vivida por las regiones o los Estados con una gran desconfianza.

En el caso de los municipios, aparte de la resistencia antes mencionada a disolverse dentro de una entidad mayor, también se da, algunas veces, una desconfianza al reconocimiento del hecho metropolitano. Coordinarse para tomar decisiones consensuadas de interés común entre municipios no siempre es bien valorado en la cultura política local, que a menudo se encuentra mediatisada por comportamientos atávicos con respecto a su vecindario.

Así pues, el conflicto entre aglomeraciones urbanas y ámbitos administrativos se presenta tanto respecto al nivel municipal como respecto de las instancias administrativas de nivel superior e, incluso, se da a menudo en los dos niveles simultáneamente.

### Fenómenos metropolitanos y cambios de modelo del crecimiento urbano

La economía de los países europeos ha crecido de forma continuada, sin

demasiados contratiempos, durante la segunda mitad del siglo XX. La evolución del producto interior bruto muestra un incremento permanente de la riqueza, de tal modo que los países europeos son desde 1950 cada vez más ricos. Esta riqueza se concentra, especialmente, alrededor de las grandes ciudades, las cuales actúan como sistemas organizados que sustentan y promueven la actividad económica. Este modelo está suficientemente consolidado como para que la crisis económica que se ha ido generalizando a lo largo de 2008 y que provocará, sin duda, estancamientos o crecimientos negativos en la evolución del PIB de la mayoría de los países europeos, no alterará, previsiblemente, la estructura de su funcionamiento.

Al mismo tiempo, las corrientes migratorias tienden a dirigirse hacia los puntos en los que se produce este crecimiento económico, estimuladas por la expectativa de alcanzar un determinado nivel de bienestar. En este sentido, el grado de atracción que las grandes ciudades proyectan sobre la población de su entorno o sobre la de lugares más lejanos es una derivada de su dinamismo económico.

Las metrópolis europeas han acumulado durante décadas crecimientos de población y de actividad y se han hecho más y más grandes. Estos procesos de crecimiento se concentraron inicialmente alrededor de los núcleos centrales cuando el modelo de movilidad entre la residencia y el trabajo era de distancias cortas. La mayoría de los viajes se efectuaban caminando o a través de una red incipiente de transporte público, y la ciudad que de ello se derivaba era compacta.

Sobre este modelo basado en el binomio crecimiento económico y flujos migratorios, se superpuso, a partir de los años cuarenta del siglo pasado, la revolución del transporte, que desencadenó la difusión masiva del coche privado como nuevo objeto de consumo. La masificación del coche particular, complementado con unas políticas de inversión continuada en redes de infraestructuras viares, provocó una transformación estructural del modelo de transporte en todo el mundo industrializado. La capacidad de moverse más rápidamente y sin restricciones de horarios y trayectos, convirtió el territorio en un espacio en el que las distancias se acortaban y la accesibilidad era más homogénea. Residentes y trabajadores tuvieron acceso a un territorio mucho más extenso y la mayoría de las actividades urbanas se pudieron ubicar en cualquier lugar de un entorno también mucho más amplio. Este nuevo modelo de movilidad, más versátil y dinámico, materializó al mismo tiempo una ciudad mucho más dispersa donde la población, las actividades productivas y los servicios tienden a dispersarse por el territorio.

Al proceso de crecimiento compacto y concentrado de las ciudades, se superpuso una nueva manera de ubicar a las personas y las actividades que ha conducido a una ocupación indiscriminada del espacio y a la dispersión territorial. Gran parte de las relaciones urbanas que hasta hace setenta años se producían en el interior de un municipio se han convertido actualmente en relaciones en una red de núcleos urbanos pertenecientes a municipios diferentes.

Las ciudades del siglo XXI son extensas y complejas, alimentadas por flujos de personas, de energía, de actividad y de mercancías. Sin embargo, en cualquier caso, son aglomeraciones urbanas que alcanzan territorios supramunicipales.

### La gobernabilidad metropolitana

La naturaleza plurimunicipal de las aglomeraciones metropolitanas plantea la cuestión de su gobernabilidad, puesto que el poder municipal no puede responder individualmente a los fenómenos metropolitanos que siempre afectan a territorios mucho más amplios que los del propio municipio. Hay que disponer de alguna forma de gobierno que organice y gestione los aspectos territoriales, sociales y económicos que afectan simultáneamente a un conjunto de municipios. Es necesaria la coordinación de los diferentes poderes municipales o la existencia de una estructura política de nivel superior para tratar la complejidad de las aglomeraciones urbanas.

Ante esta necesidad generalizada de estructuras administrativas que organicen las políticas de las aglomeraciones urbanas europeas, se han adoptado soluciones que dan lugar a una gran diversidad de instituciones de nivel local, regional o estatal. La tipificación de las formas actuales de gobierno metropolitano en Europa es una tarea difícil, pero aun así se propone una clasificación teniendo en cuenta las cinco variables que se especifican a continuación. La combinación de estas variables institucionales, políticas y competenciales da lugar a una forma específica de gobierno en cada una de las aglomeraciones urbanas europeas.

### Competencias

Las atribuciones de gobierno sobre las que se actúa es el primer factor a tener en cuenta para realizar cualquier análisis comparativo entre instituciones metropolitanas, porque además de saber quién gobierna, hay que saber sobre qué asuntos se gobierna. Solo se puede realizar una comparación de instituciones de gobierno si se efectúa en relación a unas mismas competencias políticas. Si una institución metropolitana tiene competencia en transportes y otra la tiene

en seguridad, no serán comparables porque tratan sobre objetos de distinta naturaleza. Las competencias metropolitanas más habituales suelen ser la planificación urbanística y la ordenación del territorio, la gestión de los transportes públicos, del ciclo de la agua y de la eliminación de los residuos, la promoción económica y el turismo, los servicios sanitarios, la prevención incendios o la seguridad.

### Nivel institucional

El poder territorial se ejerce desde los diferentes estratos del *continuum* institucional, que va desde el nivel estatal hasta el nivel municipal. En la franja intermedia encontramos diferentes formas de descentralización política o administrativa del Estado o diversas formas de asociación o coordinación de gobiernos locales.

La comparación de los diversos niveles de gobierno entre los países europeos presenta muchas dificultades porque la forma de organizarse territorialmente y las categorías administrativas que se derivan no son homogéneas; aun así, se pueden establecer algunas correspondencias que permiten obtener una visión orientativa del conjunto. Con tal fin se incluye una tabla de equivalencias de los diferentes niveles administrativos de los países de la Unión Europea elaborada a partir de los datos que facilitan la Comisión Europea y el Eurostat.

Cada uno de estos niveles administrativos forma parte de un orden jerárquico específico de cada país, que organiza el poder en un contexto político y territorial determinado. En algunas situaciones se produce una coincidencia entre alguno de los niveles administrativos del Estado y el ámbito de la aglomeración metropolitana, pero esta circunstancia no es habitual.

Si se enfoca la gobernabilidad desde una óptica específicamente metropolitana, aun encontraremos otros niveles institucionales que no están reflejados en la tabla anterior y que tienen un carácter eminentemente funcional: las asociaciones voluntarias de municipios, las entidades específicas, las agencias sectoriales o las instituciones metropolitanas derivadas de alguna disposición legislativa *ad hoc*.

### Reconocimiento jurídico

Si analizamos la formalización jurídica de las instituciones metropolitanas, diferenciando las que son de carácter obligatorio creadas por una ley del Estado o de la región y las que son de carácter voluntario, podremos advertir un hecho esencial. Las de tipo voluntario están obligadas a acordar soluciones por consenso, lo que es muy positivo para generar un buen clima de convivencia política e institucional, pero, en contrapartida, difícilmente podrán tomar

decisiones de interés general cuando se produzca el desacuerdo manifiesto de alguno de los municipios asociados. En cambio, si la institución ha sido creada a partir de las disposiciones de una ley, que fija el territorio sobre el que tiene competencias y la dota de un sistema de acuerdos por mayoría, la capacidad de gobierno se verá reforzada así como la agilidad en la toma de decisiones.

### Capacidad de gobierno

El desarrollo práctico de una competencia puede comportar una serie de actuaciones de distinto carácter instrumental. El ejercicio de estas acciones presupone varios niveles de capacidad de gobierno que se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Determinación de políticas y establecimiento de objetivos propios
- Planificación de actuaciones previstas y sistemas de control.
- Gestión y administración de los medios y recursos para alcanzar los objetivos.
- Coordinación y organización de los actores y elementos que intervienen en el desarrollo de los programas previstos.

Un organismo puede tener la potestad de ejercer, alternativa o simultáneamente, la coordinación, planificación, gestión de la planificación y definición de políticas propias. Pero también son frecuentes las situaciones en las que diferentes organismos se superponen y pueden ejercer, respecto a una misma competencia, diferentes niveles de la acción de gobierno. En otras ocasiones se trata de instituciones que gestionan las políticas que se deciden en otra instancia y que actúan en la práctica como agencias técnicas y/o sectoriales.

### Financiación

El sistema de financiación de las aglomeraciones urbanas europeas está directamente relacionado con el que cada uno de los estados dedica a los entes locales. En esta materia también tenemos un abanico de situaciones muy diversificado, aunque los componentes principales de la financiación de las aglomeraciones metropolitanas suelen ser los siguientes:

- Tarifas para la prestación de servicios.
- Impuestos locales (sobre la propiedad, las rentas personales, etc.).
- Transferencias financieras de los ayuntamientos coordinados.
- Transferencias o subvenciones del Estado o del Gobierno regional.

Los impuestos sobre la prestación de servicios tienden a procurar la autofinanciación de algunos de estos servicios o bien a controlar los déficits entre los costes reales de explotación y los ingresos tarifarios. Obviamente estos déficits, cuando son asumidos políticamente, solo se pueden absorber a través de las subvenciones.

El peso relativo que cada una de las restantes modalidades de financiación tiene en la formación de la hacienda metropolitana indica su nivel de autonomía o dependencia financiera. Si el porcentaje mayoritario de las aportaciones viene de recursos propios suficientes, derivados de los impuestos locales, se dará una mayor autonomía que si los recursos propios no son suficientes o la aportación dominante proviene de subvenciones del Estado o de los municipios. La tributación local acostumbra a ser insuficiente para responder a las obligaciones de prestación de servicios que tienen las entidades locales. Solo cuando los impuestos locales se aplican sobre la renta, la autonomía financiera local adquiere peso.

### Las formas de gobierno metropolitano

En el conjunto de las instituciones que pueden ejercer competencias de gobierno en las aglomeraciones metropolitanas, situadas en cualquier punto de la escala que va desde el nivel local hasta el del Estado, existe una franja ocupada por instituciones que tienen una orientación específicamente metropolitana.

Algunas instituciones son de carácter local y operan sobre un territorio metropolitano específico; otras cubren un territorio sustancialmente más extenso, fruto de una subdivisión territorial del Estado realizada al margen de las dinámicas metropolitanas. Sin embargo, como ya se ha dicho, se puede dar el caso de que niveles institucionales de descentralización del Estado, como pueden ser las regiones o las provincias, coincidan con el territorio metropolitano. En estas ocasiones, las instituciones pueden ejercer realmente de gobierno metropolitano aunque su origen fuese otro.

A continuación se enumeran algunas de las diferentes formas que adoptan los gobiernos metropolitanos en diversas ciudades europeas:

- **Gobiernos locales con competencias metropolitanas:** en Varsovia, Katowice o Budapest.

- **Asociaciones voluntarias de municipios:** la *Mancomunitat de Municipis* del Área Metropolitana de Barcelona o la *Regional Verband Ruhr* de Colonia.

– **Entidades específicas y agencias sectoriales:** las Áreas Metropolitanas de Lisboa y de Oporto, la Agencia de Planificación Regional de Fráncfort/Rhein-Main y la de Múnich; las Entidades de Medio Ambiente y Transporte de Barcelona y Valencia, el *Tyne and Wear Fire and Civil Defence Authority* de Sunderland, el *Greater Manchester Waste Disposal Authority* y el *West Midlands Passenger Transport Executive*.

– **Entidades consorciadas:** *Metropolregion* de Hamburgo o la *Autoritat del Transport Metropolità* de Barcelona.

– **Provincias:** en Estocolmo, Viena, Milán, Turín o Nápoles.

– **Regiones con competencias metropolitanas:** Île-de-France, Madrid, Lazio, Piamonte, Lombardía, Campania, Brandenburgo y Berlín, Nottingham o Praga.

– **Gobiernos específicamente metropolitanos creados por disposición legislativa:** la *Greater London Authority* y las diversas *Communautés Urbaines* de Francia.

Como puede constatarse, existe una gran diversidad institucional e incluso en un mismo país se adoptan soluciones diferentes para la organización de las realidades supramunicipales. Dichas soluciones a menudo comportan la superposición de instituciones y la duplicidad de competencias que provocan disfunciones en la gobernabilidad de las áreas urbanas correspondientes. Sin embargo, en algunos casos se acaba imponiendo la tendencia de reforzar los instrumentos de cooperación intermunicipal, sobre la base de la libre vinculación, con el objetivo de lograr una mejor gestión de los servicios comunes desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia hacia la ciudadanía.

Para clarificar esta complejidad se ha incorporado al estudio una ficha sintética que describe las instituciones y las materias de gobierno de cada una de las grandes aglomeraciones metropolitanas. Se trata de una descripción sistemática de los diferentes entes y niveles administrativos que componen los gobiernos de las 35 grandes metrópolis europeas que define este estudio de acuerdo con las variables y categorías que se han descrito anteriormente con el fin de objetivar el análisis comparativo de las formas de gobierno.