

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, GOBIERNO Y GOBERNANZA METROPOLITANA EN LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS

Rafael de Miguel González

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio
Universidad de Zaragoza

RESUMEN

La ordenación del territorio en los espacios metropolitanos españoles se ha ido desarrollando por medio de los diferentes instrumentos de planificación espacial, que comprenden tanto los planes generales de ordenación urbana supramunicipales de los años cuarenta a setenta, como los recientes planes territoriales de ámbito subregional derivados de la nueva legislación autonómica, escasamente desarrollados. Para la gestión de ese planeamiento urbanístico se constituyeron en su día organismos de gobierno metropolitano que desaparecieron en los años ochenta. Sin embargo en la actualidad, la importancia y crecimiento de las grandes ciudades españolas hace necesaria una coordinación metropolitana desde los postulados de la gobernanza territorial.

Palabras clave: grandes ciudades, plan general de ordenación urbana, plan territorial, área metropolitana, gobernanza.

ABSTRACT

The regional planning in Spanish metropolitan areas has been developing through different spatial planning tools, which include both the supra-municipal masterplans in the forties until the seventies, such as the recent and few developed regional planning derived from the new legislation of Autonomous Regions. For management planning those were

Fecha de recepción: abril 2008.

Fecha de aceptación: octubre 2008.

formed at the time of metropolitan government agencies that have been disappearing in the eighties. However, at present the importance and growth of large cities in Spain requires coordination metropolitan from the tenets of the territorial governance.

Key words: large cities, Master Plan, regional planning, metropolitan area, governance.

I. INTRODUCCIÓN

La dimensión supramunicipal del hecho urbano fue antes objeto de interés de los planificadores que de los gestores. Desde los primeros escritos de Patrick Geddes en los inicios del siglo pasado, la creación de la Asociación para la Planificación Regional de América a principios de los años veinte y el Plan Regional de Nueva York de 1929 hasta la formulación de una teoría del gobierno metropolitano por Victor Jones en 1942 o por Robert Wood en 1958 pasaron varias décadas. En España, la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores (1944) y las Corporaciones Administrativas del Gran Valencia y Gran Bilbao (ambas de 1946) se crearon como comisiones de urbanismo plurimunicipales para el seguimiento de los planes de aglomeración, como igualmente sucedió en 1953 con la Comisión Comarcal de Barcelona para la gestión del plan de ese año. Sin embargo, en 1960 pasó a denominarse Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros municipios, que por primera vez en España sumó, a la planificación urbana de escala metropolitana, la gestión intermunicipal de determinados servicios urbanos. Posteriormente la creación de COPLACO para el seguimiento del Plan del Area Metropolitana de Madrid 1963 y la de la Entidad Metropolitana de Barcelona de 1974, tras presentarse el avance del Plan General Metropolitano (aprobado en 1976), supusieron el mantenimiento de la dependencia de los organismos de gestión y gobierno metropolitano a la administración de un planeamiento urbanístico supramunicipal, aunque en el caso de Barcelona (Entidad Metropolitana o Corporación Metropolitana de Barcelona) se mantuvo la gestión metropolitana de servicios urbanos como el transporte o el abastecimiento de agua. Algo similar sucedió en Valencia con la Ley de 1961 sobre el Plan Sur que incrementó competencias de gestión a la Corporación Administrativa del Gran Valencia.

Esa vinculación del gobierno metropolitano al urbanismo de la administración central (y en ocasiones al proceso de anexión de municipios limítrofes), sólo ampliada a la gestión de servicios en Barcelona y Valencia, no tuvo cabida a partir de la restauración democrática por la legislación sobre urbanismo y el régimen local. La jurisprudencia de ambos temas no deja ninguna duda de que el planeamiento y la gestión urbanística de cada municipio corresponden a las corporaciones locales. Sin embargo, el artículo 43 de la Ley de 1985 de Régimen Local reguló la figura del área metropolitana que derivó en la creación del Consell Metropolita de l'Horta en 1987, el mismo año que se disolvió la Corporación Metropolitana de Barcelona, y se crearon la Entidad Metropolitana de Transporte y la Entidad Metropolitana de Medio Ambiente.

Tras la disolución de la Corporación Metropolitana de Barcelona en 1987, se cerraba un periodo de cuatro décadas de organismos supramunicipales de urbanismo, aunque hayan pervivido en Barcelona y en Valencia otros para la gestión del transporte, servicios hidráulicos

y residuos. Por otra parte, el marco de referencia espacial del planeamiento urbanístico se ha regulado en la aprobación de las leyes autonómicas de ordenación del territorio que han creado instrumentos de planeamiento supramunicipal. Los planes territoriales tramitados hasta ahora en España en torno a ciudades han sido los de Bilbao, Vitoria, San Sebastián, Alicante, Granada, Cádiz, Segovia, Salamanca o Valladolid, entendidos como planes comarcales o planes del entorno de una capital provincial, excepto el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano. Los planes de las mayores ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga o Zaragoza llevan más de una década de estudios, propuestas y modelos, la participación de varios cientos de profesionales, varios millones de euros gastados, pero no han alcanzado un trámite de aprobación administrativa definitiva. Estos documentos no han tenido ni la utilidad ni la aplicación en los términos reglados, aunque en otro orden han servido para propiciar un debate territorial o ir sentando las bases de una nueva gobernanza metropolitana.

II. LOS PLANES TERRITORIALES DE ÁMBITO SUBREGIONAL COMO INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO METROPOLITANO

Existe un cierto consenso académico de que el planeamiento territorial metropolitano en España se encuentra en una relativa crisis teórica y metodológica por la cual, los documentos de planificación elaborados en los últimos años, no son capaces de dar respuestas ni soluciones efectivas a los conflictos territoriales derivados del sistema de asentamientos en las grandes ciudades, y que cada vez se acentúan más como consecuencia de procesos como la periurbanización y la metropolización (Precedo, 2004).

De alguna manera esta crisis del planeamiento metropolitano español está en consonancia con una crisis más o menos general del planeamiento metropolitano en los países occidentales, pero también del planeamiento territorial e incluso del planeamiento urbanístico. El planeamiento metropolitano en los Estados Unidos está en crisis, como también lo está en Europa, en el sentido que nos lo afirman numerosos autores en las publicaciones especializadas (Revista Urban, números 4 y 5). Y en España esta crisis es más evidente al constatar la inicial euforia metropolitana de que toda gran ciudad en España ha iniciado o presentado en los últimos años uno o varios documentos de planeamiento metropolitano. Pero, a excepción de Bilbao, en ninguna de las diez principales áreas urbanas de España que se recogen en el Atlas Estadístico del Ministerio de la Vivienda, y que superan los 600.000 habitantes, ha sido aprobado administrativamente ningún instrumento de ordenación del territorio metropolitano, desautorizando de alguna manera su eficacia, mientras que el planeamiento urbanístico general ha ido estrechando su perspectiva al ámbito estricto del término municipal, sin estar vinculado por unas directrices de compatibilización metropolitana.

Si se observa la producción de planeamiento metropolitano en España en los veinte últimos años, se comprueba que se han elaborado tantos planes en las metrópolis españolas como en los cuarenta y cinco años anteriores, lo que no significa forzosamente que esta fiebre de redacción de planeamiento haya tenido una traducción directa sobre la óptima organización física del territorio metropolitano. Entre otras cuestiones porque el concepto de plan metropolitano no está ni jurídica, ni metodológica, ni operativamente definido de forma clara. Ya que se entiende por plan metropolitano tanto las orientaciones supramunicipales de

los planes generales de ordenación urbana de las ciudades centrales, como especialmente a partir de la articulación de planes, estrategias y directrices de carácter espacial derivados de la legislación autonómica de ordenación del territorio.

El planeamiento territorial metropolitano ha ido reaccionando de diferentes maneras que se manifiestan en las herramientas concretas que cada plan instrumentaliza ante un contexto jurídico-político, socioeconómico y territorial. El análisis cronológico de los planes y su instrumentación permite extraer conclusiones sobre la evolución epistemológica del propio planeamiento: En el caso español existen tres etapas más o menos diferenciadas.

1. Primera etapa: del organicismo al funcionalismo

En España, el Ministerio de Gobernación creó una estructura administrativa para la reconstrucción de las infraestructuras urbanas tras la guerra civil: Plan Nacional de Reconstrucción, Dirección General de Regiones Devastadas, Dirección General de Arquitectura, Comisiones Provinciales de Urbanismo y la Junta de Reconstrucción de Madrid (1939) para ordenar físicamente y reforzar la direccionalidad de la capital del régimen. En 1946 se aprobó el llamado Plan Bidagor, innovador en su momento que establecía un modelo de ciudad orgánica, «celular», organizada por un núcleo central en proceso de consolidación sobre el que se articulaban de forma radioconcéntrica una serie de núcleos satélite rematados por un cinturón verde y orbitales. Este esquema denotaba una imagen de ciudad acabada y cerrada, de crecimiento contenido y controlado, y de exiguas previsiones. Se mostraba una imagen de ciudad ideal frente a la propia realidad urbana de los años cincuenta que fueron los años de mayor éxodo rural, por lo que el plan se vio desbordado por el crecimiento de las periferias de los municipios que anexionó. Esta misma concepción organicista tuvo una correlación más o menos similar en los planes de Sevilla, Valencia o Bilbao del mismo 1946. Una versión un poco más madura de este organicismo que iba sucumbiendo ante los paradigmas del funcionalismo fue el Plan de Barcelona de 1953, donde la visión celular de la comarca respondía a un visión policéntrica de la ciudad, en un territorio más extenso que Madrid, y donde la interdependencia de los núcleos ejercía una mayor influencia en la configuración «ideal» de la comarca (conglomerado o racimo).

Conforme se iba agotando la década de los cincuenta y entrábamos en la de los sesenta se daban una serie de condicionantes que hacían variar ligeramente la orientación de este primer paradigma. Por una parte se publicó la primera Ley del Suelo española en 1956 y se creó al año siguiente el Ministerio de la Vivienda, contribuyendo a una mejor regulación y a una mayor profesionalización del planeamiento (al menos en teoría), además de suponer un impulso a las inversiones públicas. Ambos referentes eran la expresión de una respuesta ante un nuevo contexto: apertura política y económica internacional del régimen, esplendor del éxodo rural, liberalización del sector, desarrollo del turismo, ordenación de polígonos industriales, etc., que provocaba crecimientos exponenciales en las ciudades centrales y en los municipios periféricos. De alguna manera se estaba procediendo al establecimiento de vínculos funcionales a escala supramunicipal, formando aglomeraciones de más de dos millones de habitantes, en plena efervescencia conceptual de las *Standard Metropolitan Statistical Areas*, que eran importadas a España con el neologismo de áreas metropolitanas.

Es en este contexto que se decidió revisar el Plan Bidagor y en 1963 se aprobó el primer plan que incluía el término metropolitano, el Plan General del Área Metropolitana de Madrid que retomaba muchos aspectos del modelo anterior (concéntrico, limitación del crecimiento, satélites «orgánicos», cinturón verde) pero con tres diferencias evidentes. Primero el cambio de escala delimitándose un área metropolitana de veintitrés municipios incluidos en COPLACO, por lo que los cinturones verdes y las orbitales aparecían más alejadas del centro. Segundo, el plan recogía una orientación lineal del crecimiento sobre el eje del Henares y mallada sobre el conjunto del sur, que daba una imagen menos cerrada de la ciudad. Tercero, se institucionalizaba un patrón de regulación del suelo que a efectos reales suponía la consagración de la zonificación y de la corriente funcionalista. Sin embargo, la debilidad administrativa unido a la presión inmobiliaria trajo como resultado que este plan fuera incapaz de ordenar la explosión de una periferia metropolitana que creció siguiendo la forma urbana del polígono, constituido por conjuntos de bloques en altura a modo de ciudad dormitorio. Además de las deficiencias infraestructurales y de equipamiento básicas, la metrópoli siguió creciendo sin la referencia del plan, especialmente con la construcción del Actur de Tres Cantos, que no figuraba en el plan, pero que fue impulsado por la iniciativa del propio Ministerio. Esta misma pauta del urbanismo funcionalista y segregador, se traspasó a los otros planes de la misma época: Sevilla y Bilbao de 1964, Valencia de 1966 y el de Zaragoza o Plan Larrodera de 1968.

El segundo de los planes de esta época, el Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona de 1968 supuso un cambio de escala en el territorio al englobar una banda de 100 kilómetros de litoral por 30 de anchura y un total de 162 municipios. Fue el primer plan metropolitano real, que se apoyaba en la noción de ciudad-territorio, antes nunca utilizada en España, pero con claras referencias a los planes directores de París y de Milán. La gran aportación de este plan fue la organización territorial en polos, ciudades existentes y ciudades nuevas, pero la organización a nivel interno de cada polo repetía las pautas del funcionalismo y de la segregación espacial de usos. El problema fue que no se aprobó y siguió el crecimiento metropolitano de manera bastante desordenado.

En definitiva, este primer período acabó con unos planes al estilo de la Carta de Atenas, basados en la división espacial de las funciones urbanas, en la segregación de usos y valores del suelo, incapaces de controlar el crecimiento real, de articular unos polos o una estructura interna o de llevar a cabo operaciones capaces de organizar el territorio. Los dos ejemplos iniciales de ordenación metropolitana tuvieron escasa eficacia. En la supuesta edad de oro del planeamiento metropolitano, el crecimiento demográfico y urbanístico superaron claramente a lo que se ha denominado «planeamiento imposible» (Terán, 1982).

2. Segunda etapa: del urbanismo remedial a la recuperación de la ciudad

La segunda etapa está caracterizada por un planeamiento metropolitano que tuvo que hacer frente, no sólo a las deficiencias provocadas por los errores del planeamiento anterior, sino a los efectos que las crisis económicas y sociales produjeron en las ciudades: abandono del centro, barbechos industriales, reconversión de usos, degradación de barrios, además de continuar problemas anteriores como la falta de viviendas por la continuación del éxodo rural. Los últimos años setenta y principios de los ochenta fueron los años más duros de la

crisis. Surgió así el llamado urbanismo de la crisis en plena transición, con unos ayuntamientos que iban a surgir de elecciones democráticas y con unas Comunidades Autónomas que estaban en proceso de gestación.

Es en este contexto socioeconómico cuando se aprobó el Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976, con importantes innovaciones conceptuales e instrumentales, pero sólo para el ámbito de la ciudad interior y la periferia cercana, los veintisiete municipios de la Corporación. No se incluyó el espacio metropolitano funcional que se acercaba más al ámbito del Plan de 1968. El plan pudo servir de paradigma del urbanismo remedial por la corrección de déficit de infraestructuras, equipamientos y espacios libres. También sirvió para definir el llamado «urbanismo urbano» caracterizado por el control real de la trama gracias a una zonificación concebida en términos de programación, por la composición urbana de la ciudad compacta, por sistematizar y jerarquizar los niveles de espacios públicos que estructuran la ciudad, etc. E incluso para anticipar el urbanismo estratégico con las nuevas centralidades que se redefinieron para la Barcelona olímpica.

Sin embargo el plan pecó de miopía metropolitana al establecer una importante regulación de la primera corona metropolitana, dejando sin un referente jurídico ni metodológico el resto de la ciudad real, que aceleró su proceso de difusión incontrolada. Ello explica en parte el incremento de los usos del suelo artificializado en las tres últimas décadas, a un ritmo de unas 1.000 hectáreas anuales. Si en 1975 Barcelona había transformado unas 20.000 hectáreas de suelos naturales para los usos urbanos, en la actualidad la ciudad metropolitana se desparrama sobre más de 50.000. En menos de tres décadas se ha creado una ciudad mayor, en términos superficiales, que la consolidada en dos milenios.

El segundo ejemplo del urbanismo remedial fueron las Directrices Metropolitanas de COPLACO de 1981 en donde se planteaba que los municipios metropolitanos de Madrid desarrollasen un proceso de compatibilización por la base territorial, es decir, por la cooperación intermunicipal. La ineficacia del plan de 1963, unido al rápido crecimiento demográfico, a la debilidad de las haciendas locales y a los efectos de la crisis, había generado graves problemas de base, con un nivel de urbanización deficiente en muchas zonas urbanas, especialmente residenciales que las Directrices señalaron y trataron de resolver. Por una parte, con el seguimiento del plan, los municipios llegaron a alcanzar unos niveles similares de coherencia urbanística en materia de infraestructuras básicas y equipamientos de proximidad. Pero no se trataba de un plan metropolitano al uso sino de unas directrices urbanísticas de escala supramunicipal, por lo que las operaciones de transformación y de integración del territorio no fueron realizadas en su momento oportuno, por ejemplo, las autovías de circunvalación ni la red de cercanías, que tardaron años en ejecutarse.

A partir de este momento, y hasta la presentación de los planes metropolitanos de mitad de los noventa, existe un olvido casi total de la escala metropolitana en favor de los necesarios planes de reconstrucción y de recuperación de la ciudad, propios del llamado urbanismo urbano que en la práctica se olvidaron de la escala metropolitana y se centraron en los problemas internos: fueron los Planes Generales de Ordenación Urbana de Madrid (1985), Zaragoza (1986), Sevilla (1987) y Valencia (1988), entre otros.

En este periodo sólo existieron unas excepciones de planeamiento metropolitano como las Directrices de Madrid de 1985, pero fueron ineficaces y de carácter defensivo, las Normas de Coordinación Metropolitana de Valencia de 1986 como programa de inversiones

supramunicipal o las Directrices para la coordinación urbanística del área de Sevilla de 1989 que poco pudieron hacer ante un plan general de la capital aprobado dos años antes. Por último es preciso citar como plan metropolitano de transición hacia la tercera etapa: la Estrategia Territorial de Madrid de 1991 que supuso una nueva orientación más selectiva, realista y eficaz, aunque resultó ser un catálogo de actuaciones y planes parciales, bastantes de los cuales se llegaron a ejecutar.

3. Tercera etapa: entre el escepticismo del pasado y la incertidumbre del futuro

Este recorrido y estos caracteres son los que nos llevan hasta la época actual donde el planeamiento metropolitano se mueve entre el escepticismo provocado por el escaso éxito de los planes anteriores y la incertidumbre de un futuro poco claro. Primero, porque la aprobación administrativa de los documentos iniciados a principios o a mitad de los noventa, una vez aprobadas las diferentes leyes autonómicas en materia de ordenación territorial se están retrasando indefinidamente, de manera que ha pasado una más de década y las propuestas se han quedado obsoletas, por lo que es preciso revisar los planes de nuevo y diferir su ejecución *sine die*¹. Así el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano se ha aprobado en septiembre de 2006, doce años después del Avance, mientras que el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración urbana de Sevilla ha salido a información pública en octubre de 2007, once años más tarde que sus primeros documentos y trece años después del primer decreto de formulación. En abril de 2008 se ha presentado el avance del nuevo anteproyecto de Plan territorial Metropolitano de Barcelona, que supone una ruptura del que se estuvo elaborando hasta 1998 por mandato de la Ley de 1987. Segundo, porque el coste de las inversiones y el modelo de gestión de las actuaciones metropolitanas no siempre es el óptimo o el adecuado a la administración autonómica que promueve el plan territorial. Y porque, en ocasiones, se trata de documentos tecnocráticos muy poco consensuados a nivel político y social.

En cualquier caso, el planeamiento metropolitano actual está en crisis como consecuencia de la evolución anterior, pero también por las graves contradicciones que se producen actualmente en las condiciones básicas de producción del propio planeamiento. La ciudad metropolitana actual, y el planeamiento actual, son cada vez más complejos. Y esa complejidad es la razón de ser de las múltiples contradicciones del planeamiento metropolitano, de las que destacamos tres para reforzar la argumentación de su crisis estructural.

La primera contradicción reside en el hecho de que conforme la ciudad metropolitana se vuelve más compleja, se hacen más necesarios los planes metropolitanos que resuelvan a la escala adecuada los retos que se están manifestando y que eviten incrementar el patrimonio de conflictos territoriales de unos espacios muy dinámicos. La respuesta a esta necesidad es la indecisión, la falta de una voluntad firme para aprobar el nuevo planeamiento y desarrollar

1 Los primeros documentos del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona son de 1992, el Avance del Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano se presenta en 1994, las primeras Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid se publican en 1995, el mismo año de la Directriz Parcial de Ordenación Territorial del Área Metropolitana de Zaragoza, mientras que el Diagnóstico del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración urbana de Sevilla se fecha en 1996.

los instrumentos de gestión de forma efectiva. Dicho de otro modo: cuando una metrópoli adquiere los rasgos de una ciudad difusa, los efectos territoriales son muchos y diversos ante una situación de planeamiento metropolitano ineficaz. Por ejemplo, en Barcelona la explosión de la ciudad ha generado una metrópolis discontinua (Font, 1997) de manera que en el plazo de menos de tres décadas se ha duplicado el número de hectáreas de suelos urbanizados. En Madrid, por ejemplo, el incremento del proceso de destrucción de suelos naturales se ha cifrado en las dos última décadas en una media de un 4% anual (Naredo, 2003), alrededor de 5.000 hectáreas nuevas de ciudad cada año, más de diez hectáreas diarias. El resultado ha sido que si Madrid ocupaba en 1957 un 5% de la superficie provincial y en 1980 un 11%, en la actualidad se ha pasado a un modelo territorial de consumo masivo de suelo urbanizado que representa cerca en torno al 20% de las 802.800 hectáreas que es la superficie total de la Comunidad de Madrid.

Así, el avance de Plan Territorial Metropolitano de Barcelona calcula que hasta el año 2026 se alcanzarán las 80.000 hectáreas, es decir, cuatro veces la ciudad de 1972. El avance de Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid afirma claramente que las grandes transformaciones territoriales en la región metropolitana de Madrid están todavía por venir: calcula que hasta el año 2016 serán necesarias 400.000 viviendas, 50.000 nuevas oficinas, miles de hectáreas para suelo industrial, nuevas autopistas, los accesos del AVE, etcétera. Ante estos parámetros resulta innegable la utilidad forzosa del planeamiento metropolitano. Aunque haya que reorientarlo para evitar que ambos documentos lleven casi una década detenidos.

La segunda contradicción consiste en la propia escala regional y subregional de la ordenación del territorio. Las Comunidades Autónomas son competentes para redactar planes territoriales pero no los aprueban por contradicciones internas, por el alto coste de las operaciones diseñadas, por cambios políticos diversos, etc. Además su aplicación desde arriba hasta abajo resulta ineficaz ante los problemas reales locales y la defensa a ultranza de los intereses municipales en el planeamiento urbanístico, que es preceptivo. La gestión del territorio hoy se rige por el principio de competencia frente al de jerarquía. De ahí que el planeamiento municipal haya decidido en ocasiones orientarse hacia el agotamiento de las reservas de suelo urbanizable en su término, olvidando la coherencia supramunicipal. Sin embargo dada la naturaleza jurídica del planeamiento, con uno municipal (planes generales y normas subsidiarias) de carácter obligatorio y vinculante, y otro supramunicipal, metropolitano y territorial, opcional y no vinculante, se llega a la conclusión de que el planeamiento metropolitano será voluntario o no será, se redactará a partir de unas condiciones de gobernanza y consenso entre las administraciones o no se aprobará.

Por otro lado hay que considerar la dificultad de la ordenación del territorio como política autonómica entre la coordinación del planeamiento municipal y acción de la Administración General del Estado que lleva a cabo las principales infraestructuras de vertebración territorial del espacio metropolitano. La contradicción institucional del planeamiento metropolitano consiste, además de la competencia entre la administración local y la autonómica regional, en que muchas de las actuaciones de la estructura general del espacio metropolitano se planifican, proyectan y ejecutan desarrollando un modelo territorial distinto del autonómico. Sirvan dos ejemplos. Las nuevas autopistas radiales de Madrid han reforzado la malla radio-concéntrica y son opuestas a la ordenación reticulada y ortogonal

del territorio del avance del Plan Regional de Estrategia Territorial. En Barcelona, el trazado de los accesos del AVE y la decisión tomada se han desarrollado al margen del avance del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona.

La última contradicción reside en la propia orientación metodológica del planeamiento metropolitano: la sostenibilidad y los proyectos estratégicos se han impuesto como instrumentos de ordenación metropolitana. La definición de una serie de zonas naturales a proteger y las operaciones emblemáticas, supone una opción de abandono del enfoque comprensivo y holístico del territorio, tan utilizado en anteriores momentos. Pero en esta misma obsesión estratégica reside una gran contradicción. No se puede abandonar la lectura integral del territorio metropolitano, puesto que uno de sus más graves problemas es el consumo exponencial de suelo que conlleva tomar decisiones sobre el dimensionamiento global de la mancha urbana sobre la superficie metropolitana. En esa línea se mueve el nuevo planeamiento metropolitano francés e italiano y en esos mismos términos se expresa el británico Libro Blanco sobre política urbana o el informe final del Urban Task Force. Si queremos que la metrópoli sea capaz de evolucionar de manera sostenible, es preciso que el plan metropolitano ponga límites concretos a la expansión urbana en el conjunto del espacio, en la línea del Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio.

Sin embargo, conviene mostrar algunas luces de los actuales planes metropolitanos o de sus documentos en estado de avance, que de alguna manera han tenido unos resultados positivos sobre el territorio. A pesar de las contradicciones señaladas, resulta evidente que las expectativas levantadas por la presentación y difusión de estos planes los ha convertido en una especie de poder en la sombra, cuya influencia ha resultado innegablemente positiva en los procesos de redacción de los planes generales en revisión, así como en los planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal (Farinós, Olcina et al., 2005).

Igualmente, la propia elaboración y tramitación del planeamiento supramunicipal ha actuado como un mecanismo de gobernanza metropolitana, puesto que ha servido para el debate, la participación y la concertación entre diferentes administraciones, pero también entre el sector público y la empresa privada, los agentes sociales, la sociedad civil, etc., permitiendo la reflexión colectiva e incluso la toma de decisiones en cuestiones territoriales.

En Madrid, la publicación del avance del Plan Regional de Estrategia Territorial (en sus versiones de 1995 y 1997) ha servido para que determinados municipios revisaran sus previsiones en el planeamiento municipal, por ejemplo aquellos identificados con unidades de desarrollo espacial y equilibrio territorial, de acuerdo a las directrices del Plan Regional, por ejemplo con la reserva de suelo para localización de equipamientos metropolitanos. También se ha podido avanzar en la definición y regulación sectorial de los espacios libres, de interés natural y rural, y en la gestión de algunas zonas de interés regional.

En Barcelona el Plan Territorial Metropolitano de 1998 ha contribuido a dirigir los procesos de urbanización a las áreas dinamizadoras y reducir el impacto sobre la corona rural y natural. La modificación del planeamiento municipal siguiendo las directrices y los dimensionamientos del avance del Plan ha sido en algún caso muy destacada (Sabadell y Mataró, por ejemplo). Asimismo algunas infraestructuras indicadas por el Plan se están llevando a cabo como el proyecto de ampliación del metro y del ferrocarril de cercanías. Igualmente la redacción del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona ha seguido las directrices y objetivos de los trabajos del Plan Territorial Parcial. Por otra parte ambos

planes han sido duramente criticados, y en especial el de Barcelona por su «veleidad antiurbana y su pretensión de equilibrios territoriales abstractos. La noción de equilibrio basada en la distribución homogénea de la población y las actividades sobre el territorio es de una simplicidad intelectual pavorosa y evidencia un profundo desconocimiento en materia geográfica» (Nello, 2002).

En Bilbao el Plan Territorial Parcial de Bilbao de 1994 ha tenido una mayor influencia sobre el planeamiento local, incluido el municipio central. La existencia de un consorcio Bilbao Ría 2000 ha posibilitado la gestión de destacados proyectos de reorganización territorial señalados en un plan metropolitano tan estratégico y selectivo como este: nuevo puerto, inversiones en obras públicas y accesos, nuevas centralidades en el eje de la ría, etc. Igualmente el propio Plan Territorial Parcial se reconoce deudor de las iniciativas de la Asociación del Plan Estratégico Bilbao Metrópoli 30.

En Zaragoza el proyecto de Directriz Parcial de ordenación territorial del área metropolitana se convirtió en la del entorno metropolitano (1996) y finalmente en la del espacio metropolitano en 2001 que fue el mismo año de la aprobación de la revisión del Plan General de Zaragoza, que alberga más del 85% de la población metropolitana, y cuyo modelo territorial recoge las propuestas de la Directriz. Igualmente la propia evolución de los documentos de ordenación territorial se ha ido ajustando a los trabajos del plan estratégico elaborado por la Asociación Ebrópolis.

Sevilla ha tardado más tiempo en presentar un documento elaborado de planeamiento metropolitano, pero ha sido igualmente útil en el reciente proceso de revisión del Plan General de la capital, definiendo un marco territorial al que se han ido ajustando los planes municipales.

En definitiva, cabe resumir y concluir con una cierta decepción ante el planeamiento metropolitano, por el estado de crisis y encrucijada en que se encuentra, y por no haber sido capaz de resolver los problemas territoriales y urbanísticos que se están planteando. Y es que la evolución de la ciudad metropolitana es un proceso real que conlleva una creciente complejidad morfológica y funcional (Font, 1999) y que va mucho más rápida que la lentitud intrínseca al planeamiento. Probablemente no haya existido nunca un planeamiento metropolitano en sentido estricto en España, sino pautas de ordenación metropolitana recogidas en los diferentes planes analizados.

En cualquier caso, es evidente que todo este edificio conceptual de la crisis y la incertidumbre del planeamiento metropolitano exigen de respuestas epistemológicas mucho más optimistas para salir de la encrucijada conceptual e instrumental. Hay que reinventar el planeamiento metropolitano como por ejemplo Francia lo está haciendo con sus Planes de Coherencia Territorial (SCOT) y conviene hacerlo siguiendo los propios planteamientos del citado Manifiesto que en su punto quinto afirma que el planeamiento territorial y urbanístico es un instrumento esencial para la actuación de los poderes públicos. Sólo así se demostrará un buen gobierno y una buena gobernanza del territorio metropolitano, cuando el planeamiento territorial incremente el número de acuerdos básicos sobre el trazado de las infraestructuras, el desarrollo de los asentamientos y el sistema de los espacios abiertos para avanzar en los valores de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social.

III. EL GOBIERNO METROPOLITANO

La abolición de diez de los gobiernos metropolitanos más significativos de Europa con muy pocos meses de diferencia no fue una coincidencia sino que expresaba un cambio de tendencia en la organización institucional de las grandes ciudades: la *Local Government Act* de 1985 dio lugar a la disolución del *Greater London Council* en 1986 y de los seis condados metropolitanos, siendo el más citado por la bibliografía especializada el *West Midlands Metropolitan County Council*. Ese mismo año desapareció la *Rijnmond Public Body* de Rotterdam en 1986. Semanas después, la Ley 7/1987 del Parlamento de Cataluña disolvió la Corporación Metropolitana de Barcelona, mientras que la Ley 5/1986 del Parlamento valenciano derogó la Corporación Metropolitana del Gran Valencia. En España, ya se habían producido dos antecedentes con la disolución de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao en 1980 y de la COPLACO madrileña en 1983, porque con la construcción del estado de las autonomías se producía un difícil encaje institucional de estos organismos tecnocráticos de urbanismo, en cuya representatividad predominaba el componente estatal sobre el local.

Sin embargo el caso español permite apuntar una de las razones por las que la gobernabilidad metropolitana iba perdiendo legitimidad, y no era otra que la pérdida de roles del Estado central. Porque no hay que olvidar que los cuatro organismos metropolitanos creados en España durante el franquismo eran instrumentos ministeriales, primero de la Gobernación y luego del Ministerio de la Vivienda, con la excepción de Barcelona, que a partir de 1974 se transformó en entidad local. Por el contrario el caso británico, y especialmente el londinense, habría que encuadrarlo en una dinámica de fortalecimiento institucional del Consejo del Gran Londres y de los Consejos de Condado Metropolitano que pudiera generar confusión o rivalidad en un tradicional sistema dual, central y local.

Esa nueva situación del Estado corresponde a un sistema de relaciones, en el que nos encontramos ahora, por el que el Estado está sintiendo las consecuencias de la globalización económica y la internacionalización de la política, entrando en competencia respectiva con multinacionales y organismos internacionales a los que se adhiere. Si entre 1945 y 1975, aproximadamente, los Estados occidentales aseguraban la certidumbre de las políticas, y en concreto de la planificación urbana y metropolitana, en la actualidad el proceso de integración europea y la velocidad de los cambios, como la desregulación, provocan que los Estados no tengan un poder de decisión tan directo en asuntos financieros, económicos, medioambientales, etc. A efectos de las políticas urbanas genera unas condiciones distintas en aspectos tan evidentes como la construcción de las grandes infraestructuras metropolitanas. En otras palabras, y siempre refiriéndonos al ámbito urbano, «planificar hoy significa teñir de certidumbre la incertidumbre» (Lefevre, 2003).

La segunda razón que explica el difícil acomodo del nivel institucional metropolitano en la organización política, administrativa y territorial de los países europeos ha sido el proceso general de descentralización, iniciado desde final de los años setenta, y potenciado en los noventa con el desafío de la Unión Europea de tener más en cuenta el nivel local y regional. Este proceso ha conocido diferentes modalidades según los Estados, incluso aquellos como el Reino Unido y Francia de una larga tradición centralista.

No entraremos aquí en el análisis del procedimiento de creación de las regiones en Francia y de la descentralización municipal, ni cómo se está empezando a quebrar ese sistema dual británico, ni el proceso regional italiano, ni el alemán. etc., aunque expliquen el fracaso de las ciudades metropolitanas italianas, de las ciudades provincia de los Países Bajos o las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto. Sólo hay dos nuevas instituciones de organización metropolitana que han surgido en esos países procurando ser compatibles con el nivel local y regional: el *Greater London Authority* y el *Verband Region Stuttgart*. Aparte están las «ciudades-estado» como Berlín, Bremen o Hamburgo, y las que han regionalizado la cuestión metropolitana como Bruselas, París, Madrid, Estocolmo y de alguna manera Copenhague. Sin olvidar aquellas fórmulas metropolitanas de antaño que sobreviven como la *Umlandverband Frankfurt*.

Caso aparte es el francés por la atomización de las más de 36.000 municipios que han condicionado históricamente una cooperación intermunicipal: las mancomunidades (*syndicats*) y las comunidades urbanas desde 1966, los distritos urbanos desde 1970, la reforma de París, Lyon y Marsella de 1982 o las comunidades de ciudades y las comunidades de municipios desde 1992. Esta diversidad situaciones se ha corregido con la Ley 99-586, de 12 de julio, relativa al refuerzo y a la simplificación de la cooperación intermunicipal, estableciendo como única fórmula metropolitana las comunidades urbanas. Pero ello no significa cerrar el debate territorial, debido a la reforma institucional relativa a las regiones (Ley constitucional 2003-276) y a la nueva política de ordenación urbanística y del territorio derivada de diversas leyes: la Ley 2000-1208, relativa a la solidaridad y renovación urbanas (modificada por la ley urbanística 2003-590) y la Ley 95-115, de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio (modificada por la Ley 99-533), que han creado nuevos instrumentos de ordenación territorial como los citados Planes de Coherencia Territorial (SCOT) o como las *Directives Territoriales d'Aménagement* (DTA) y los Planes Regionales de Ordenación del Territorio o *Schémas Regionaux d'Aménagement du Territoire* (SRAT). La actual propuesta de creación de un nuevo Gran París para la pequeña corona significa que ese debate territorial institucional tampoco está completamente definido en la región metropolitana de la Isla de Francia.

La descentralización española ha sido un proceso lento iniciado con la Constitución de 1978 y que se ha entendido como una transferencia de competencias del gobierno central a las Comunidades Autónomas, aunque está pendiente una segunda descentralización de éstas a los ayuntamientos. En cualquier caso era muy difícil mantener una convivencia institucional entre el nivel autonómico y el metropolitano, además del provincial y local (en sentido amplio) lo que explica el proceso de eliminación de los organismos metropolitanos españoles en los años ochenta. Es ésta una razón más convincente que las tensiones intermunicipales o la tentación de los municipios capitales de desarrollar una especie de «imperialismo metropolitano» por controlar el órgano metropolitano, lo que de hecho no se llegó a producir por la debilidad de las corporaciones y por la tutela ministerial, excepto en el caso de Barcelona.

Por muy buena voluntad que pusiera el legislador del artículo 43 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local en España, que regula las áreas metropolitanas como «entidades locales integradas por los municipios de las grandes aglomeraciones urbana entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras», sin embargo chocaba contra una dinámica recuperada con los artículos 137 y 140 de la Constitución, de secular autonomía municipal.

En un sentido opuesto ha discurrido una buena parte del debate académico de geógrafos, juristas o economistas quienes han mantenido, con excepciones, una posición nostálgica del gobierno metropolitano ya sea en Europa (Norton, 1983) (Barlow, 1988) (Van den Berg, 1993) o directamente en España (Ibarra, 1982) (Castanyer, 1985) (Cuchillo et Morata, 1991) (Sosa, 1993) (Barrero, 1993) (Lacleta, 1994) (Sorribes, 1999).

Actualmente esta controversia se ha difuminado por dos razones fundamentales. En primer lugar, el debate sobre las grandes ciudades llevado a cabo en el Congreso y la creación de una comisión específica de entidades locales en el Senado concluyó con una ley ampliamente consensuada sobre la modernización del gobierno local. La Ley 57/2003 ha evitado la dimensión supramunicipal del hecho urbano español actual, y ni siquiera hace mención del artículo 43 de su antecesora. Sólo apuesta por reforzar las mancomunidades de municipios modificando el artículo 44 de la Ley de 1985. Asimismo, el debate local surgido en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias se ha ido articulando en torno al fortalecimiento de los gobiernos municipales, siendo el nivel local metropolitano el gran ausente en cualquiera de los foros y documentos de la FEMP.

En segundo lugar el debate metropolitano prácticamente se ha cerrado. En Madrid, la constitución de una Comunidad Autónoma uniprovincial casi viene a coincidir con la ciudad-región funcional, por lo que en la práctica la Comunidad de Madrid ejerce sus políticas territoriales y sectoriales a escala metropolitana.

En Valencia, la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, suprimió el Área Metropolitana de l'Horta, pero la Ley 2/2001 de creación y gestión de Áreas Metropolitanas de la Comunidad Valenciana ha optado por entidades metropolitanas sectoriales vinculadas a un determinado servicio público, «resucitando» por segunda vez el Área Metropolitana de l'Horta a través de una entidad de servicios hidráulicos y otra de tratamiento de residuos, a las que les adjudica sociedades empresariales como instrumentos de gestión. Por su parte, la Ley 9/2000, de 23 de Noviembre, ha creado la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia, no como una entidad metropolitana, sino como un organismo de derecho público, adscrito a la Generalitat Valenciana, con el marco jurídico de la legislación sectorial de transporte, y no de régimen local.

El área funcional del Bilbao metropolitano que recogían las Directrices de Ordenación Territorial de 1994, y que se asume en el Plan Territorial Parcial, se ha quedado pequeño con la expansión de la ciudad metropolitana real, que tiende a acercarse al ámbito provincial de la Diputación Foral de Vizcaya. Además el consenso sobre la gestión de los grandes proyectos metropolitanos fue modélico tras la constitución del Consorcio y de la Sociedad «Bilbao Ría 2000», así como con la labor estratégica de la asociación Bilbao-Metrópolis 30.

En Sevilla, al igual que en otras ciudades andaluzas, se ha optado por un modelo de gestión metropolitana en materia de transportes por medio de un Consorcio. Zaragoza es la única comarca no constituida de las aragonesas, puesto que la capital supone en torno al 90% de la población metropolitana, el 71% de la provincia y el 51% de la Comunidad Autónoma. A pesar de ello, en enero de 2007 se ha constituido el Consorcio Metropolitano de Transportes, aunque se ha planteado repetir esta figura para la adecuada gestión de otros servicios (agua, residuos) en un ejercicio de organización metropolitana de geografía variable (de Miguel, 2005).

Sólo resta la gestión fragmentada de la región metropolitana de Barcelona, que es el único lugar desde el que se sigue reclamando con insistencia una forma de gobierno «unitaria y comprensiva», un gobierno, una gobernabilidad o una gobernación metropolitana específica (Nello, 2002). El problema se plantea cuando se definen las opciones políticas al dividir Cataluña en siete veguerías o regiones, una de las cuales sería la Región Metropolitana de Barcelona que comprendería las siete comarcas del Plan Territorial Metropolitano e integraría las actuales mancomunidades y entidades metropolitanas. Por una parte defiende mantener el nivel de la Generalidad, de los municipios y de las comarcas como territorios inmutables, pero por otra apuesta para que las diputaciones provinciales queden subsumidas en las nuevas veguerías. En el fondo está retomando la antigua idea de dividir la provincia de Barcelona en dos, pretendiendo la desaparición directa de un nivel administrativo regulado por el citado artículo 137 de la Constitución Española. Sin embargo, desde la llamada Área Metropolitana de Barcelona (la mancomunidad «sucesora» de la Corporación Metropolitana más las dos Entidades Metropolitanas sectoriales) se apuesta por un gobierno metropolitano de un número de municipios más reducidos, en torno a la treintena, entre otras cuestiones para desbloquear la revisión del Plan General Metropolitano de 1976. Ambas opciones llevan a una nueva divergencia de escala de gobierno metropolitano, el pretendido por la Comunidad Autónoma y el pretendido por las entidades locales, que vuelve a provocar una nueva confrontación institucional.

En todo caso, parece evidente que crear instituciones locales metropolitanas no es el futuro de la gestión urbanística y territorial en España, y menos tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997 y 164/2001 que han contribuido a clarificar el marco competencial en materia de ordenación urbana y territorial. Ello no impide que se siga trabajando en beneficio de una gestión del territorio metropolitano más flexible, más operativa y más consensuada, no en la línea del gobierno sino en la de la gobernanza metropolitana.

IV. LA GOBERNANZA METROPOLITANA

El hecho de que no existan organismos específicos de escala metropolitana no significa obligatoriamente que no se produzca una correcta gestión del territorio. Más bien al contrario: de lo que se trata es de saber implementar de manera adecuada diferentes políticas y actuaciones que tienen una incidencia directa en la configuración de la ciudad, como reconocen diversos organismos nacionales e internacionales. En 1996 tuvo lugar en Estambul la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, también llamada Hábitat II, que estuvo centrada en dos principios o compromisos: «Vivienda adecuada para todos» y «Asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización». Las Naciones Unidas reconocen como una destacada estrategia y medio fundamental para alcanzar los objetivos enunciados, «la existencia de una planificación y gestión verdaderamente metropolitana» y la «necesidad de promover estrategias a escala metropolitana». A nivel europeo, en 1995 el Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa estableció un observatorio de análisis en las principales áreas metropolitanas europeas, con el fin replantear una serie de retos sobre la planificación, la gestión y la organización de los espacios metropolitanos. En septiembre de 1996 el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas presentó a la Comisión un dictamen sobre el papel de la

Unión Europea en cuestiones urbanas, en donde se pusieron de manifiesto una serie de orientaciones políticas relativas a las cuestiones urbanas, se enunciaron las razones para la puesta en marcha de una política urbana específica, y se analizaron los problemas, las exigencias y las posibilidades de acción en los espacios urbanos y metropolitanos. De entre los ocho puntos estratégicos destacaba uno sobre la política metropolitana: el Consejo recomendaba un fomento de fórmulas de cooperación y concertación entre las diferentes administraciones locales responsables de un mismo territorio metropolitano, mediante la promoción de proyectos piloto que contribuyeran a mejorar el modelo territorial general.

La Estrategia Territorial Europea de 1999 plantea, dentro del apartado referido al desarrollo territorial policéntrico, que las ciudades deben ser dinámicas, atractivas y competitivas. Los Estados miembros junto con la Comisión, han decidido subrayar como opciones políticas el refuerzo del papel estratégico de las regiones metropolitanas y el apoyo a métodos eficaces para contener la expansión urbana. En consecuencia se indica que la limitación a la expansión urbana sólo puede llevarse a cabo en un contexto de planificación regional y territorial. Para ello es necesario intensificar las relaciones entre la ciudad y su entorno encontrando nuevas formas de asociación para conciliar intereses.

En el ámbito académico, al mismo tiempo que devenían obsoletos los discursos de la gobernación metropolitana, surgían otras voces pioneras en la definición de la gobernanza institucional, pero también en la gobernanza de las grandes ciudades o metápolis (Ascher, 1995), entendiendo que las dificultades no eran ni técnicas ni económicas sino sociales y políticas. Si el urbanismo como disciplina de intervención en la ciudad se ha ido liberando del dogmatismo anterior y se ha dotado de una serie de útiles flexibles y variados, la gobernanza debe articularse como «un sistema de gobierno que articule instituciones políticas, agentes económicos y sociales, en un proceso de puesta en marcha de preferencias colectivas capaces de provocar una adhesión activa de los ciudadanos» (Ascher, 2004). Y que condiciona al desarrollo de un nuevo modo de entender el urbanismo que adapte la democracia a la tercera revolución urbana.

Se han quedado desfasados los tradicionales conceptos de áreas metropolitanas como territorios funcionales en el sentido de aplicar los criterios estadísticos de las *Metropolitan Statistical Areas* o cualquier otro intento de delimitación de un espacio muy complejo denominado ciudad región, ciudad difusa, región urbana o sencillamente metápolis. Y también han devenido caducas las áreas metropolitanas como territorios institucionales de gobierno comprensivo en la línea de los escritos de los años cincuenta y sesenta. Pero si en el primer caso, la reconstrucción analítica de la ciudad postindustrial, e incluso de su planificación, casi se ha saturado por la innumerable producción bibliográfica de los últimos años, en el segundo, la organización de las actuaciones sobre esa ciudad región, está en proceso de encontrar una legitimidad intelectual por medio de la gobernanza.

Surgido como neologismo a principios de los noventa (aunque ya se utilizaba este término en la Edad Media), no ha sido hasta hace poco cuando este concepto ha ido adquiriendo un reconocimiento general, tanto en sentido político como en su acepción metropolitana.

En 1998 la Fundación de ciudades europeas publicó el trabajo «Desafíos para la gobernanza urbana de la Unión Europea» donde se señalaron sus principales ventajas: mayor democracia, mayor participación, mayor legitimidad, mayor eficacia, mayor identificación colectiva.

El año 2000 la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico presentó el informe «Ciudades para los ciudadanos: mejorar la gobernanza en las zonas metropolitanas» como un argumentario y presentación de la gobernanza metropolitana, una alternativa para optimizar el potencial de una región urbana y para facilitar su adaptación a los rápidos cambios socioeconómicos y territoriales. El informe demostraba, a pesar de los modelos apriorísticos antes explicados, que no existe ningún patrón único de gobierno para las grandes aglomeraciones. Por ello se limitaba a señalar que el cambio más importante no era la reforma institucional o de las modalidades de representatividad y financiación, sino la evolución en las mentalidades y en la cultura de la gestión de las ciudades. Así señaló, la inexistencia no sólo de un modelo universal de gobierno, sino además de gobernanza metropolitana. Empero, la OCDE señaló trece principios que pudieran servir de referencia: coherencia, competitividad, coordinación, equidad, equilibrio presupuestario, holismo, particularidad, participación, iniciativa intersectorial, subsidiariedad y sostenibilidad.

El año siguiente, la Comisión de las Comunidades Europeas presentó el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea para designar las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, con una serie de principios como la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia, que refuerzan los de la proporcionalidad y la subsidiariedad. Sobre el tema de las áreas urbanas, este documento señaló la importancia de llegar hasta el ciudadano por la vía de la democracia local y regional, de manera que las ciudades metropolitanas deben aplicar igualmente estos principios de la gobernanza, entre otras razones por su creciente participación y responsabilidad en las políticas de la Unión Europea.

Posteriormente, los organismos europeos han ido definiendo la gobernanza de las ciudades y la gobernanza metropolitana como un factor de cohesión territorial. El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa» (2004) señala que las áreas metropolitanas son los territorios clave para la realización de los objetivos de la Estrategia de Lisboa (económicos, sociales y medioambientales). El documento señala que la gestión administrativa en ellas «sigue reflejando tiempos pasados», lo que impide un gobierno eficaz y, por consiguiente, una política económica eficaz. Por eso, una buena coordinación entre la gestión administrativa y los agentes económicos, y, de manera más amplia, entre los sectores público y privado, es un requisito previo para la buena gobernanza de las áreas metropolitanas.

La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada «Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones» (2005) ha incluido un apartado específico a la gobernanza que plantea que es conveniente establecer una cooperación flexible entre los distintos niveles de colectividades públicas. Así, las ciudades deben encontrar, respetando la organización institucional propia de cada Estado miembro, las formas de gobernanza eficaces que les permitan gestionar todos los aspectos del desarrollo urbano.

Este documento fue presentado por la Comisaria Europea de Política Regional en la reunión informal de Ministros de Urbanismo y Ordenación del Territorio (desarrollo urbano y cohesión territorial) llevada a cabo en Bristol en diciembre de 2005, y que concluyó con el llamado Acuerdo de Bristol que define las llamadas comunidades urbanas sostenibles, uno de cuyos atributos es la adopción de sistemas de gobernanza que combinen un liderazgo estratégico con una participación efectiva de los ciudadanos y organizaciones.

La última referencia de las instituciones de la Unión sobre la gobernanza metropolitana se ha producido en mayo de 2007, durante la Conferencia de Leipzig que ha dado lugar a dos documentos, la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles y la Agenda Territorial de la Unión Europea (Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas). En ambos documentos se habla de la necesidad de reforzar la gobernanza territorial.

Fuera de los organismos oficiales, existen dos importantes referencias internacionales sobre la gobernanza metropolitana. La red de regiones y áreas metropolitanas europeas METREX, ha creado una comisión de trabajo sobre la gobernanza metropolitana, para proceder al estudio de una serie de aspectos de la misma: la dimensión metropolitana, las estrategias regionales integradas, la participación de los agentes metropolitanos, las competencias metropolitanas, las capacidades metropolitanas, el proceso de planificación metropolitana y la financiación metropolitana.

Finalmente en *Metrópolis*, la asociación mundial de las grandes ciudades, se ha procedido a estudiar el impacto de la globalización en la gobernanza metropolitana y el estudio de 22 casos de los cinco continentes. Dentro de este organismo se ha creado igualmente una comisión específica de gobernanza metropolitana que ha realizado un cuestionario que las ciudades miembros deben completar en relación a los diez grandes temas de la gobernanza metropolitana: Estructuras e instancias, representación política, responsabilidades de las diferentes instancias, poderes de las diferentes instancias, fuentes de financiación, ejecución presupuestaria, democracia local, mujer y gobernanza local, reducción de la pobreza y grandes realizaciones metropolitanas.

Estamos ante un rico debate que está siendo animado especialmente por los propios agentes metropolitanos, ya se trate de los gobiernos regionales o locales que forman parte de estas redes de cooperación urbana.

Sin embargo desde la academia se ha demostrado que el término medio de la gobernanza metropolitana, entre el gobierno autoritario y la ingobernabilidad, no es tan virtuoso como pudiera pensarse (Jouve et Lefevre, 2002) (Lefevre, 2003). En tanto que necesaria vertebración de los actores y los poderes públicos en forma de coaliciones, redes, regímenes, etc., la gobernanza se fundamenta en el consenso, la codecisión, la coproducción, y la corresponsabilidad.

Tres son los ámbitos preferentes de la gobernanza metropolitana: el primero, la planificación espacial, que ha pasado a ser territorial. Ha cambiando su contenido, su escala, su intersectorialidad y su participación, derivando en una crisis como la afirmada al principio, o directamente en una serie de «querellas y conflictos político-económicos entre municipios e instituciones rivales» generados por la tentación de que «el cambio de registro de la planificación pueda servir para que las *metrópolis* pasen a ser nuevos territorios políticos» (Lefevre, 2003). Los otros dos, la política de transporte y la de desarrollo estratégico y regeneración urbana sí han permitido una acción más integradora entre las políticas públicas y la lógica de terceros actores económicos y sociales.

Dicho autor señala cuatro inconvenientes directos de la gobernanza: los costes de transacción, la complejidad de los procedimientos que dilatan su prolongación en el tiempo y provocan ineficacia, la permeabilización de las fronteras entre lo público y lo privado y especialmente la fragmentación política, económica, social y territorial. Lo que lleva a plantear varias hipótesis: una es la ingobernabilidad de las *metrópolis*, otra el retorno del

Estado. Por la que se decanta el autor citado es que la gobernanza es un proceso histórico transicional que desaparecerá a medida que surjan nuevos actores hegemónicos en la acción metropolitana, en especial, las regiones. De hecho afirma que «las metrópolis han perdido la batalla política» (Lefevre, 2003) primero contra el Estado y luego contra las regiones, como se puede demostrar empíricamente con los casos español, italiano, alemán y holandés.

El impulso del proceso de descentralización regional que se está debatiendo en Francia y el Reino Unido, unido a la extensión real de las ciudades metropolitanas y a la dimensión regional de la Unión Europea, son dos argumentos que refuerzan la tesis de que las regiones liderarán la gobernanza metropolitana.

En España la experiencia enseña lo contrario. Vamos por delante de este proceso y hemos podido constatar que, excepto el caso de la Comunidad de Madrid, el nivel regional no ha sido capaz de ofrecer una solución a la organización metropolitana, sino en ocasiones justo lo opuesto. El modelo de organización territorial de nuestra Constitución otorga importantes poderes y recursos a las Comunidades Autónomas, que están llamadas a convertirse en la primera administración en funcionarios y recursos, por delante de la estatal y la municipal. Sin embargo, en una competencia propia como es la ordenación del territorio, las Comunidades no han desarrollado todo el ejercicio de sus competencias, en parte por la importante tradición histórica de autonomía local y municipalismo. A las competencias locales propias, reconfirmadas por el Tribunal Constitucional en las sentencias citadas, están sumando las llamadas competencias impropias y reivindicando la correspondiente financiación. La llamada segunda descentralización (de las Comunidades Autónomas a los Ayuntamientos) o Pacto Local es quizás uno de los temas más sugerentes de la agenda territorial española y por eso, en España la gobernanza metropolitana del siglo veintiuno no será posible sin la participación directa de los Ayuntamientos que conforman las grandes ciudades en que vivimos.

BIBLIOGRAFÍA

- ASCHER, F. (1995): *Métapolis, ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob.
- ASCHER, F. (2004): *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- BARLOW, I. (1988): *Metropolitan Government*, Londres, Routledge.
- BARRERO, C. (1993): *Las Áreas Metropolitanas*, Madrid, Civitas.
- BENABENT, M.: (2002): «La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas». *Rev. Urban*, nº 7; págs. 52-69.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- CASTAÑER, J. (1985): «Evolución del marco institucional en las áreas metropolitanas», *Estudios Territoriales* nº 19, pp. 191-206.
- CUCHILLO, M. y MORATA, F. (1991): *Organización y funcionamiento de las Áreas Metropolitanas. Un análisis comparado*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- ESTEBAN, A. (1981): *Las Áreas Metropolitanas en España. Un análisis ecológico*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

- FARINOS, J., OLCINA, J. et al. (2005): «Planes estratégicos territoriales de carácter supra-municipal», *Boletín de la A.G.E.* n° 39, pp. 117-149.
- FARNOS, J. y ROMERO, J. (2008): «La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos», *Boletín de la A.G.E.* n° 46, pp. 5-9.
- FERIA, J., RUBIO, M. y SANTIAGO, J. (2005): «Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación», *Boletín de la A.G.E.* n° 39, pp. 87-116.
- FONT, A. (1997): «Anatomía de una metrópoli discontinua: la Barcelona metropolitana», *Papers*, n° 26, pp. 9-19.
- FONT, A. LLOP, C. y VILANOVA J. (1999): *La construcción del territorio metropolitano*. Barcelona: Mancomunidad de municipios del área metropolitana de Barcelona.
- IBARRA, J. (1982): *Las Áreas Metropolitanas en el modelo autonómico*, Oñate, Instituto Vasco de Estudios de la Administración Pública.
- JONES, V. (1942): *Metropolitan government*, Chicago, The University of Chicago Press.
- LACLETA, S. (1994): «Reflexiones en torno a la mejora de la gestión de los espacios urbanos/metropolitanos: una versión actualizada desde el punto de vista de la coordinación interadministrativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n° 5.
- LEFEVRE, C. (2003): «La planificación de las metrópolis europeas: entre gobierno y gobernanza», *Urban* n.º 8.
- LEFEVRE, C. y JOUVE, B. (Dir.) (2002): *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier.
- MIGUEL, R. de (2005): «La gobernanza de la gran Zaragoza: hacia una organización metropolitana de geografía variable», *Economía Aragonesa* n° 26.
- MIGUEL, R. de (1999): *L'aménagement métropolitain dans la planification urbaine et territoriale en Espagne: 1940-2000* (Tesis Doctoral), París Instituto de Urbanismo de París.
- NAREDO, J.M. (2003): «Mercado del suelo y plusvalías», *Página Abierta* n° 142-143.
- NELLO, O. (2002): *Cataluña, ciudad de ciudades*, Lérida: Milenio.
- NEWMAN, M. (2006): «La gobernanza regional metropolitana» *Urban* n° 11.
- NORTON, A. (1983): *The government and administration of Metropolitan Areas in Western democracies*, Birmingham, Institute of Local Government Studies.
- PRECEDO LEDO, A. (2004): *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*, Madrid, Síntesis.
- RODRÍGUEZ, J. (Coord.) (2002): «La política sobre las grandes ciudades de las áreas metropolitanas», *Gestión y análisis de políticas públicas* n° 24 (número monográfico).
- ROJAS, E., CUADRADO-ROURA, J. y FERNÁNDEZ, J. (2006): *Gobernar las metrópolis*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- SORRIBES, J. (1999): *Las áreas metropolitanas. Análisis teórico y experiencia comparada*, Valencia, Universidad de Valencia.
- SORRIBES, J. y ROMERO, J. (2006): «El fracaso de las experiencias de gobierno metropolitano en España» en *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos* (Farinós, J. y Romero, J. Coord.), Valencia, Universidad de Valencia.
- SOSA, F. (1993): «Aspectos institucionales de la gestión metropolitana» en *Planeamiento y gestión metropolitana. Comarcal y Municipal* (Ferrer, M. Coord.), Pamplona, EUNSA.

- TERÁN, F. (1978): *Planteamiento urbano en la España Contemporánea*, Barcelona Gustavo Gilli.
- WOOD, R. (1958): «Metropolitan government 1975: an extrapolation of trends, the new metropolis: green belts, grassroots or Gargantua?», *American Political Science Review*, Vol. 52.