

LA VUELTA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

José Norberto Uzal Tresandí

Licenciado en Derecho
Director Xeral de Administración Local
Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza

- **Resumen:** *El concepto de Área Metropolitana, que nace en los Estados Unidos hacia comienzos del siglo XX en el ámbito de la estadística, precisa hoy de un enfoque multidisciplinar. Las primeras experiencias de institucionalización a nivel metropolitano aparecen vinculadas a la planificación territorial y urbana. El setenta por cien de la población europea reside en áreas metropolitanas, lo que ha provocado que diversas instituciones europeas hayan abogado por la necesidad de institucionalizar la gobernanza metropolitana. En España, las primeras estructuras metropolitanas se crearon para abordar la planificación urbanística de las áreas metropolitanas de Madrid, Bilbao, Barcelona y Valencia. Tras un período marcado por la abolición de las primeras estructuras metropolitanas, asistimos hoy a un resurgimiento de los gobiernos metropolitanos que se manifiesta en la reciente aprobación de la Ley de Área Metropolitana de Barcelona y en la presentación de un nuevo anteproyecto de Ley del Área Metropolitana de Vigo.*
- **Palabras clave:** *Grandes ciudades, áreas metropolitanas, gobernanza, asociacionismo municipal.*
- **Abstract:** *The concept of metropolitan area, who was born in the United States to early 20th century in the field of statistics, today requires a multidisciplinary approach. The first experiences of institutionalization at the metropolitan level appear linked to the territorial and urban planning. Seventy per cent of Europe's population resides in metropolitan areas, which has led various European institutions have advocated the need to institutionalize metropolitan governance. In Spain, the first metropolitan structures was created to address the urban planning of the metropolitan areas of Madrid, Bilbao, Barcelona and Valencia. After a period marked by the abolition of the first metropolitan structures, we are witnessing today a resurgence of metropolitan governments manifests itself in the recent adoption of the Barcelona Metropolitan Area Act and the presentation of a new draft law of the Vigo metropolitan area.*
- **Keywords:** *large cities, metropolitan areas, governance, municipal associations.*

- **Índice:** I. Concepto, origen y evolución de las Áreas Metropolitanas. II. El marco normativo estatal de las Áreas Metropolitanas. III. Las áreas metropolitanas en Europa. IV. El fracaso de los primeros gobiernos metropolitanos en España. IV.1. Madrid. IV.2. Barcelona. IV.3. Valencia. IV.4. Bilbao. V. Causas del fracaso de las primeras estructuras metropolitanas en España. VI. El resurgimiento de las Áreas Metropolitanas en España. VI.1. El renacimiento del Área Metropolitana de Barcelona. VI.2. El anteproyecto de Ley del Área Metropolitana de Vigo. Bibliografía

I. CONCEPTO, ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Las aglomeraciones urbanas son el resultado de un proceso de crecimiento económico y demográfico que ha llevado a la población a concentrarse allí donde las actividades y las expectativas son mayores, o sea en las ciudades y sobre todo en las grandes ciudades. Esta tendencia ha creado a veces graves problemas de desequilibrio territorial y social.

En el mundo actual, el ser humano vive de manera mayoritaria en aglomeraciones urbanas. En los países avanzados, las grandes ciudades se han convertido los centros neurálgicos para el desarrollo de un país. En el contexto de un mundo globalizado, las áreas metropolitanas se configuran en escenarios vivos en los que se manifiestan las diversas dinámicas, económicas, sociales, culturales y políticas.

El área metropolitana, como fenómeno territorial propio de los países desarrollados, supera a la ciudad misma y representa la culminación de un proceso de crecimiento urbano iniciado con la revolución industrial. El hecho metropolitano es una realidad generalizada en todo el mundo. En los cinco continentes existen áreas metropolitanas integradas por entidades locales entre cuyos núcleos se generan vinculaciones económicas y sociales, especializaciones e interdependencias, que exceden de la frontera municipal y hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

El concepto de Área Metropolitana tiene su origen en los Estados Unidos hacia comienzos del siglo XX, vinculado a la disciplina estadística en la que aparecen los denominados "distritos Metropolitanos". El censo de 1910 de ese país es el primero que encabeza esta categoría de clasificación de las áreas urbanas. Los "Distritos Metropolitanos" eran aquellos que agrupaban a la gran ciudad con sus respectivos suburbios adyacentes, los que constituían unidad de recogidas de datos. En 1950 el término fue sustituido por el de "Área Metropolitana Estándar", y en 1960 por el de "área Metropolitana Estadística Estándar", teniendo como criterio el tamaño de la población, la densidad y la

estructura ocupacional

Con el tiempo fueron surgiendo nuevos criterios de delimitación de áreas metropolitanas que van más allá de los criterios estadísticos o demográficos y que ponen el acento en los aspectos de integración económico-funcional¹ por eso algunos autores² han hablado de "intensidades metropolitanas" para defender que las áreas metropolitanas han de definirse a partir de las relaciones de carácter funcional y por lo tanto del grado de interrelación entre el núcleo principal y los secundarios.

Por ello, la comprensión de los fenómenos que dan lugar al desarrollo de las grandes metrópolis, precisa hoy de un enfoque interdisciplinar; en el que deben intervenir, entre otras disciplinas, la geografía, la arquitectura, la economía, la sociología y las ciencias políticas.

En consecuencia, el concepto de Área Metropolitana trasciende el de ciudad, ya que nos hallamos ante un fenómeno no solo territorial, sino también humano y económico. A través de la referida estructura supramunicipal se crean fuertes vínculos económicos y sociales con una clara interdependencia -debido a la especialización del tejido productivo- que van más allá de los límites municipales y que, por lo tanto, precisan una planificación, gestión y aplicación conjunta y coordinada de un conjunto de servicios.

Antes de ser un objeto de estudio para los politólogos o los especialistas en administraciones públicas, la dimensión supramunicipal del hecho urbano fue estudiada en el ámbito de la ordenación del territorio y de la planificación urbanística. 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. A esta tendencia no es ajena España donde la primera institucionalización de las áreas metropolitanas aparece vinculada a la planificación y gestión urbanística.³

La existencia de estas realidades de carácter supramunicipal caracterizadas

¹ Entre otros, FOX KARL, A. 1964; FRIEDMAN, J. et al. 1965; BERRY, B.J.L. 1973; FONT, A. 1972; COOMBES, M.G. et al, 1978, 1979; HALL y HAY, 1980

² SERRA, J. (1991): "La ciutat metropolitana delimitacions, desconcentracions, desequilibris".El fet metropolità: Interpretacions geogràfiques. Págs. 31-52. Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona. Barcelona.

³ Es el caso de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid. 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.

por la aglomeración urbana y por las profundas interrelaciones que se generan en torno a las grandes ciudades, generó la necesidad de articular mecanismos jurídicos y políticos que hiciesen posible el gobierno de estos espacios.

Durante los años 60 las áreas metropolitanas en Europa y en América comienzan a configurarse como entidades administrativas de carácter supra-municipal, con personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa y recursos propios para el cumplimiento de sus fines. Estas entidades asumen normalmente funciones de planificación territorial y urbanística, de programación y coordinación del desarrollo económico y social así como la ejecución de obras de interés metropolitano y la prestación de determinados servicios públicos habitualmente gestionados por los ayuntamientos.

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».

II. EL MARCO NORMATIVO ESTATAL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Tenemos que señalar que en España utilizamos la expresión área metropolitana tanto para definir a los espacios metropolitanos como para referirnos a las entidades locales supramunicipales a las que nuestro ordenamiento encomienda el gobierno de estos espacios.

El artículo 141.3 de la Constitución Española de 1978 contempla la posibilidad de "crear agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia". Este tipo de agrupaciones habrán de ser reguladas por las Comunidades Autónomas el marco de las competencias asumidas a través de sus Estatutos de Autonomía.

En general, en el derecho local, el término "agrupación de municipios" ha sido fundamentalmente utilizado para designar aquellas formas de asociación que tienen carácter forzoso. Un ejemplo de estas agrupaciones de carácter forzoso serían las que se establecen en ocasiones para el mantenimiento de un puesto de Secretaría.

Con buen criterio, el constituyente no precisa cuáles hayan de ser esas otras estructuras locales y opta por deferir esta tarea al legislador ordinario,

que a su vez se limita a establecer a nivel básico unos perfiles muy elementales y esquemáticos de posibles tipos de entes locales para que el legislador autonómico complete su diseño de acuerdo con lo que demanden las concretas y diversas exigencias de articulación territorial.

Una de las piezas que el legislador estatal proporciona al autonómico para que las Comunidades Autónomas puedan contar con estructuras locales adecuadas a las exigencias de institucionalización y distribución del poder en su propio territorio es, precisamente la de las Áreas Metropolitanas

La Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local: realiza una regulación con carácter de legislación básica de las Áreas Metropolitanas a las que otorga el carácter de entidad local. El artículo 43 del mencionado texto legal, establece que "las áreas metropolitanas son Entidades Locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras".

Son las Comunidades Autónomas las que, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales afectadas, podrán crear, modificar o suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área. Así mismo, también deberá determinar:

- El régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos ellos en la toma de decisiones y una justa distribución de sus cargas.
- Los servicios y obras de prestación o realización metropolitana.
- El procedimiento para su ejecución.

III. LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN EUROPA

En la Unión Europea, el 70 por 100 de la población reside actualmente en áreas metropolitanas. En las tres últimas décadas la mayoría de los estados europeos han operado cambios en su estructura interna transfiriendo competencias políticas y administrativas a las esferas regional y local. Estos cambios han originado la apertura de un largo proceso de reflexión acerca de la necesidad de los gobiernos metropolitanos y sobre la forma jurídica y las funciones que estos deben asumir.

En este marco de reordenación territorial, en la década de los ochenta se produce un importante retroceso en lo que respecta a la institucionalización de los gobiernos metropolitanos ya que nos encontramos ante la abolición de diversas estructuras y gobiernos metropolitanos.⁴

En la década de los 90 presenciamos la transformación de los gobiernos locales hacia procesos de gobernabilidad territorial, centrados en la intervención combinada de diferentes agentes sobre territorios cada vez más amplios, y en la capacidad de este sistema de actores de producir políticas públicas coherentes sobre el espacio metropolitano.

En la actualidad, en Europa conviven diferentes modelos de estructuras y gobiernos metropolitanos con competencias estratégicas o de coordinación en las áreas de planificación urbana y territorial, asistencia técnica, y coordinación de actividades entre los diferentes niveles de administración; transportes y movilidad; desarrollo económico, y ligado a éste turismo, cultura, deporte y ocio; infraestructuras de comunicación y de servicios; la eliminación y tratamiento de los residuos sólidos y la protección del medio ambiente incluyendo el entorno natural.

En la actualidad se plantea un resurgimiento de los gobiernos metropolitanos como respuesta a la necesidad de encontrar fórmulas adecuadas para encarar los retos de gobernar la realidad metropolitana. Una muestra de esta tendencia es la recuperación de una autoridad metropolitana para el Gran Londres. Simultáneamente a las elecciones a los ayuntamientos del Municipio de Londres, se realizó un referéndum sobre la creación de la AGL, en mayo de 1998, que fue aprobado con un 72% de los votos. *La Greater London Authority Act* pasó por el Parlamento, recibiendo la Real Aprobación en octubre de 1999. Las primeras elecciones en la Greater London Authority se celebraron en el año 2000. Los aspectos más destacables de la *Greater London Authority Act* son el reconocimiento de la especificidad del territorio metropolitano del Gran Londres y la atribución al gobierno metropolitano de competencias de planificación sectorial en áreas como la planificación, vivienda, el transporte o la cultura.

La reflexión acerca de la necesidad de contar con estructuras que garanticen la gobernanza a nivel metropolitano ha sido objeto de diferentes documen-

⁴ En Inglaterra, la *Local Government Act* de 1985 dió lugar a la disolución del Greater London Council y de los seis condados metropolitanos. Ese mismo año desapareció la *Rijnmond PublicBody* 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

tos aprobados por diversas instancias europeas.

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 el fomento de las 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.

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 la OCDE señaló trece principios que pudieran servir de referencia: coherencia, competitividad, coordinación, equidad, equilibrio presupuestario, integración, particularidad, participación, iniciativa intersectorial, subsidiariedad y sostenibilidad.

En 2001 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 te-

ritorial. El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «*Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa*» (2004) aboga por que el desarrollo de las metrópolis europeas figure en la agenda comunitaria.

El CESE fue uno de los primeros en destacar el vínculo directo existente entre la función de las metrópolis y la aplicación de la Estrategia de Lisboa. En palabras de este órgano asesor, "las áreas metropolitanas son los laboratorios de la economía mundial, motores de la economía y centros de creatividad y de innovación". Considera el precitado Comité Económico y Social que las áreas metropolitanas "son los territorios clave para la realización de los objetivos de la Estrategia de Lisboa" (económicos, sociales y medioambientales). EL CESE entiende que las áreas metropolitanas son auténticos "centros de gravedad de Europa" y que éstas se encuentran en una situación inmejorable para responder a los desafíos y aprovechar plenamente las oportunidades que se derivan de los importantes cambios producidos en Europa a largo de los últimos 50 años. No obstante, el precitado 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.

El Parlamento Europeo ha subrayado que «las ciudades y las aglomeraciones o zonas urbanas concentran al 78 % de la población de la Unión Europea y constituyen un lugar donde se concentran las dificultades y un lugar donde se construye el futuro. Asimismo, las considera protagonistas clave del desarrollo regional y del cumplimiento de los objetivos de Lisboa y Gotemburgo.⁵

En abril de 2007, el Comité Económico y Social de la Unión Europea emitió un nuevo Dictamen sobre «*Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa*»⁶. El precitado dictamen de 2007, que se integra con el de 2004 formando un todo coherente, se hace eco de los debates existentes en los diferentes estados europeos acerca de la institucionalización de gobiernos o estructuras metropolitanas y acaba concluyendo que para afrontar los nuevos retos que deben asumir las áreas metropolitanas es preciso establecer una nueva organización de la gobernanza ya que las estruc-

⁵ Parlamento Europeo: Resolución de 13.10.2005 sobre la dimensión urbana en el contexto de la ampliación DO C 233 E de 28.9.2006, p. 127.

⁶ El precitado dictamen de 2007 había sido solicitado el 7 de noviembre de 2006 por el ministro alemán de Transportes, Obras Públicas y Urbanismo, en nombre de la Presidencia alemana

turas administrativas de antaño se han demostrado insuficientes y obsoletas.

4. El fracaso de los primeros gobiernos metropolitanos en España

Como ya hemos tenido ocasión de anticipar, en España, al igual que sucedió en otras partes del mundo, las primeras estructuras metropolitanas se crean en relación con la planificación urbanística de las grandes ciudades.

Los primeros ámbitos metropolitanos a efectos del planeamiento urbanístico se delimitan en la década de los años cincuenta y sesenta en Madrid (COPLACO), Barcelona (Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes), Valencia (Gran Valencia) y Bilbao (Gran Bilbao), y entre otros aspectos, son indicadores de que el crecimiento urbano presentaba ya dinámicas de crecimiento y extensión fuera de las ciudades centrales.

Con varios años de retraso en la incorporación española a las nuevas dinámicas territoriales, la expresión "área metropolitana" en España se recoge legalmente por primera vez en la Ley 121/1.963, de 2 de diciembre (Boletín Oficial del Estado, 5-12-63) referido al Planeamiento del Área Metropolitana de Madrid (redacción del nuevo Plan General de Ordenación).

IV.1. MADRID

En Madrid, aunque podemos encontrar un precedente a la conformación metropolitana en la creación de la Comisaría General del Gran Madrid, creada en 1945, no es hasta 1963 cuando nos encontramos con una auténtica institucionalización del hecho metropolitano con la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), que nace como un organismo autónomo, de carácter urbanístico, de la Administración del Estado. Fue creado por ley en 1963 para «promover, acordar, orientar, coordinar y fiscalizar la ordenación urbanística», dentro de un ámbito que comprendía veintitrés términos municipales situados alrededor de Madrid, incluido el de esta ciudad. La creación de Coplaco obedeció a la convicción, que se impuso en las esferas oficiales, de la necesidad de organizar en forma coherente ese proceso de desarrollo urbano multipolar, y de ordenar estratégicamente todas las intervenciones que se realizasen en ese territorio supramunicipal. Para lo cual era necesario coordinar efectivamente las acciones de los ayuntamientos (responsables de la concesión de licencias de edificación para satisfacer la actividad inmobiliaria privada) y las de los ministerios y demás organismos sectoriales del Estado (responsables de las inversiones que dotan de infraestructuras, servicios y equipamientos). Por ello, en la Comisión estaban representados esos organismos y esos ayuntamientos, bajo la presidencia de un delegado del gobierno. Esta estructura organizativa, con mayor peso del Estado que de la Ad-

ministración local, correspondía al modelo más centralista de los que se daban en otras situaciones europeas urbanísticamente semejantes, frente a otros que presentaban una mayor descentralización sobre la esfera local.

La ley fundacional señalaba que el principal camino para cumplir la tarea de la Comisión, era que ésta velase por el desarrollo del Plan General de Ordenación del Área Metropolitana, que había sido aprobado al mismo tiempo que la creación de la Comisión, para lo cual los ayuntamientos y los organismos del Estado debían someter sus acciones a la supervisión de Coplaco.

La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid fue disuelta en 1983 al asumir la Comunidad de Madrid las competencias en materia de ordenación territorial al considerarse que este instrumento no tenía encaje en el nuevo modelo de administración autonómica.

IV.2. BARCELONA

Por lo que respecta a Barcelona hay que destacar que algunos pretendieron encontrar un precedente de su actual conformación metropolitana en la Edad Media con la instauración del Consell de Cent que regía, desde su espíritu de vincular a través de servicios y protección poblaciones de distinto peso demográfico, un vasto territorio de unos 450 kilómetros cuadrados que abarcaba desde Castelldefels a Montgat. Es este Consell de Cent el que planta cara a Felipe V en la Guerra de Sucesión del siglo XVIII y es este territorio el que el nuevo rey, vencedor en la guerra, trocea y separa en pequeños municipios independientes, rompiendo los lazos de colaboración que los vinculaban a la capital.

Sin embargo, lo cierto es que para encontrar el primer precedente metropolitano en los tiempos contemporáneos debemos remitirnos al Plan Comarcal de 1953 o Plan de Ordenación Urbana de Barcelona y su área de influencia. En él se reconoce una Comarca Metropolitana de Barcelona que abarca un total de 27 municipios con una extensión de 476 Km². Para la gestión y desarrollo de ese plan comarcal, a través de una ley de 3 de diciembre de 1963 se crea la Comisión de Urbanismo de Barcelona, que se constituye con presencia mayoritaria de la administración estatal y a la que se le atribuyen las funciones de elaborar y aprobar inicial y provisionalmente las revisiones del planeamiento general y definitivamente el planeamiento de desarrollo

En 1960 se aprueba la Ley Especial de Barcelona mediante la cual se transforma la Comisión de Urbanismo de Barcelona en Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes, añadiéndose a las competencias urbanísticas las de transportes, abastecimiento de aguas, eliminación de residuos y otras que se decla-

ren de "interés comarcal", previa audiencia a los ayuntamientos.

En el año 1974, a través del Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, se crea la Corporación Metropolitana de Barcelona, la única de las entidades creadas en ese período con naturaleza jurídica de entidad local y que asume las funciones que hasta ese momento venía desempeñando la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes. El ámbito de esta entidad local supramunicipal es el mismo de los 27 ayuntamientos incluidos en el Plan Metropolitano.

Con el advenimiento del sistema autonómico se producen tensiones entre la Corporación Metropolitana de Barcelona y el nuevo gobierno de la Generalitat de Catalunya. Estas tensiones llevan a la disolución de la Corporación Metropolitana, que se produjo a través de la ley 7/1987, de 4 de abril, del Parlament de Catalunya, que establece y regula actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su área de influencia. La precitada ley acuerda la creación de dos entidades metropolitanas de carácter sectorial, una para los servicios hidráulicos y los residuos y otra para el transporte.

La Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus de Barcelona fue creada en 1990, con el objeto de programar, realizar y coordinar los servicios municipales de captación, tratamiento y distribución de agua potable y el tratamiento y evacuación de las aguas residuales. Asimismo, tiene competencias en la realización de obras y prestación deservicios de tratamiento, aprovechamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos.

La Entitat Metropolitana del Transport de Barcelona fue creada en 1989, para coordinar de los servicios de transporte público urbano de viajeros de los municipios de su ámbito territorial. Así, se encarga de planificar, ordenar y gestionar los servicios de transporte público interurbano de viajeros cuyo itinerario transcurra íntegramente dentro del ámbito territorial de actuación de la Entidad. Además, presta el servicio de metro en Barcelona, en coordinación con la Generalidad, ejerce la intervención administrativa en los servicios de transporte público de viajeros en automóviles, programar el tráfico en la red viaria básica definida por el Plan Territorial Parcial y por el Plan Intermodal de Transportes y prestar asistencia técnica a los municipios en materia de tráfico urbano.

IV.3. VALENCIA

También en el caso de Valencia nos encontramos con una estructuración metropolitana vinculada a la planificación territorial. En 1946 se produce la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca.

que se plantea ordenar una franja urbana de unos 422Km², integrada por 30 municipios Para gestionar la ejecución del Planeamiento se crea la Corporación Administrativa Gran Valencia, cuyas funciones se determinan en la Ley de Bases de 18 de diciembre de 1946 y en el Decreto del Ministerio de Gobernación de 14 de octubre de 1949. La Ley de 1961 sobre el Plan Sur incrementó competencias de gestión a la Corporación Administrativa del Gran Valencia

La Corporación Gran Valencia gestionó también el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y Comarca de 1966 y fue responsable del desarrollo de importantes obras de infraestructura.

Como sucedió con otras instituciones similares, la Corporación Gran Valencia no encontró encaje en el nuevo estado autonómico y por medio de la Ley de la Generalitat Valenciana 12/1986, de 31 de diciembre de 1986, se procedía a su disolución y se suspendía el Plan de Valencia y su comarca de 1966 mientras los municipios recuperaban las competencias urbanísticas sobre su territorio municipal. Al mismo tiempo se creaba el Consell Metropolità de L'Horta (C.M.H.) incorporando a este los 44 municipios de la comarca de L'Horta, encargándose la Dirección General de Urbanismo de la Conselleria de Obras Públicas de la redacción de las "Normas de Coordinación Metropolitana", normas que finalmente vieron la luz en 1988

La Ley de creación del Consell Metropolità de L'Horta fue modificada por la Ley 4/1995, de 16 de marzo, de la Generalitat Valenciana, del Área Metropolitana de L'Horta, que intentó paliar determinadas disfuncionalidades de la citada entidad referentes a sus competencias y organización.

Esta entidad metropolitana fue suprimida por la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana. Según manifiesta el preámbulo de esta ley, la razón de la supresión estriba en el intento de huir de la creación de órganos dotados de rígidas y pobladas estructuras permanentes, así como en la voluntad de buscar fórmulas de gestión más ágiles y eficaces.

En consonancia con la visión que inspiró la disolución del de Consell Metropolità L'Horta, la Ley del las Cortes Valencianas 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de Áreas Metropolitanas en la Comunidad Valenciana apuesta nueva forma de organización, las entidades metropolitanas sectoriales para aquellos flujos urbanos que requieran la prestación de un determinado servicio público. En línea con lo que ya había sucedido en Barcelona, a través de dos disposiciones adicionales de esta ley, se crean la

Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos, con diferentes ámbitos territoriales en la medida en que no participan en las precitadas entidades todos los ayuntamientos

que formaban parte de la entidad disuelta.

La Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos de Valencia fue creada en 2002, para prestar el servicio de agua en alta, producción y suministro hasta el punto de distribución municipal, además de ejercer las facultades reconocidas en esta materia a las corporaciones locales en la Comunidad Valenciana.

La Entidad Metropolitana para el Tratamiento de los Residuos fue creada en 2002 para prestar los servicios de valoración y eliminación de residuos urbanos, de acuerdo con los objetivos marcados por la Generalitat Valenciana, a través de la normativa sectorial y de conformidad con los instrumentos de planificación en ella previstos.

IV.4. BILBAO

En Bilbao, encontramos la primera muestra de planificación metropolitana en el Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao de 1945. Para gestionar su desarrollo se creó un nuevo ente administrativo: la Corporación Administrativa del Gran Bilbao. En 1964 se aprobó la revisión del planeamiento, el llamado Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, que continuaba y repetía buena parte de los planteamientos y proyectos ya previstos que seguían sin realizarse

Tras la puesta en marcha del estado autonómico, la ley vasca de 18 de diciembre de 1980, extinguió la Corporación administrativa del Gran Bilbao, sin sustituirla por ningún mecanismo institucional de alcance metropolitano, ni general ni sectorial. Desde algunos sectores se ha considerado un error la supresión de esta entidad por la necesidad de establecer mecanismos de coordinación en el ámbito urbanístico a escala metropolitana.

Los principales municipios de la comarca y área metropolitana, Bilbao y Baracaldo constituyeron en 1992 junto con la Diputación de Vizcaya y las administraciones nacional y autonómica la entidad Bilbao Ría 2000 para la regeneración urbanística de Bilbao y su entorno, precisamente por ser éstos los municipios más castigados por la intensa actividad industrial y la gran cantidad de suelos contaminados y ruinas industriales que derivaron de aquella actividad. Entre los proyectos que ha impulsado esta institución se encuentran la recuperación de Abandoibarra, otro suelo industrial y donde actualmente se ubican el Museo Guggenheim y el Palacio Euskalduna.

Paralelamente, existe la asociación Bilbao Metròpoli-30, constituida en 1991 por el Ayuntamiento de Bilbao, Diputación Foral de Vizcaya y Gobierno Vasco y diversas entidades públicas y privadas para la revitalización del Bilbao Metropolitano

V. CAUSAS DEL FRACASO DE LAS PRIMERAS ESTRUCTURAS METROPOLITANAS EN ESPAÑA

Si queremos aproximarnos a las causas que llevaron en los años 80 a la disolución de las estructuras metropolitanas creadas durante el Régimen de Franco, no podemos 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.

También debemos recordar que la vinculación de estas estructuras metropolitanas al urbanismo de la administración central, sólo ampliada a la gestión de servicios en Barcelona y Valencia, no encontraba ningún encaje en nuestro ordenamiento constitucional en la medida en que la legislación y la jurisprudencia han reforzado el carácter municipal del planeamiento y la gestión urbanística.

Por lo que respecta al caso de Madrid hemos de significar que la respuesta a la necesidad de gobernanza metropolitana se ha estructurado a través de una de las fórmulas que funciona con éxito en otras partes del mundo, la ciudad-región.

En el caso de Barcelona las razones de la disolución de la Corporación Metropolitana hay que buscarlas en la difícil convivencia que se produjo entre el nivel autonómico y metropolitano, habiéndose originado tensiones que tuvieron mucho que ver en la decisión de suprimir la entidad. No podemos olvidar que el 70% de la población de Catalunya, residen en el área metropolitana de Barcelona lo que nos da una idea del poder político que se alberga en ese territorio

En el caso de Valencia hay que indicar que tampoco fueron ajenos a la decisión de disolver el Consell Metropolità los desencuentros políticos que se produjeron en el nivel interno y entre esta institución y el nivel autonómico de gobierno.

VI. EL RESURGIMIENTO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN ESPAÑA

Después de las experiencias que acabamos de analizar todo parecía indicar que tras los intentos fallidos de constituir gobiernos metropolitanos dotados de amplias competencias, los nuevos intentos de establecer una gobernanza metropolitana habrían de encaminarse a través de estructuras de carácter fun-

cional para la gestión de servicios concretos y carentes de carga política. Ese era el modelo que se intuía especialmente tras las experiencias de Barcelona y Valencia.

Así, llegábamos al año 2010 y las únicas entidades metropolitanas que existían en España aplicando criterios estrictos eran las creadas en Barcelona y en Valencia tras la disolución de sus Áreas Metropolitanas. Aunque no es menos cierto que si aplicamos criterios más laxos pudiéramos encontrar un número superior ya que algunas leyes autonómicas hayan dado acogida a conceptos específicos para aludir a realidades de naturaleza esencialmente idéntica a la de las Áreas Metropolitanas como sucede con las "aglomeraciones urbanas" de la Junta de Andalucía.⁷

No obstante, la segunda década del siglo XXI ha devuelto a la actualidad el debate sobre la necesidad de contar con gobiernos metropolitanos dotados de importantes competencias. A este debate contribuyen decididamente la resurrección del Área Metropolitana de Barcelona y la presentación de un borrador del anteproyecto de ley de Área Metropolitana de Vigo.

VI.1. EL RENACIMIENTO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Como hemos tenido ocasión de analizar, las leyes del Parlament de Catalunya de 1987 hicieron desaparecer la Corporación Metropolitana de Barcelona y acordaron su sustitución por dos nuevas entidades metropolitanas: la Entidad del Medio Ambiente, integrada por dieciocho municipios y la Entidad Metropolitana del Transporte, de la que forman parte 32 municipios.

Como respuesta política a la actuación de la Generalitat de Catalunya, un buen número de municipios que habían pertenecido a la desaparecida Corporación Metropolitana de Barcelona, crearon la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, integrada inicialmente por veinticuatro municipios.

A pesar de la disolución de la Corporación Metropolitana de Barcelona, el ámbito que dibujan la totalidad de los treinta y seis municipios incluidos en alguna de estas tres nuevas entidades metropolitanas, que cuenta con una extensión de 636 km² y una población de 3.180.000 habitantes, ha continuado conociéndose como "Área Metropolitana de Barcelona", a pesar de su falta de

⁷ Estamos refiriéndonos a las previstas en el Decreto 310/2003, de 4 de noviembre, por el que se delimitan las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales de Andalucía y se establece el ámbito territorial de gestión de los servicios del ciclo integral del agua de las Entidades Locales a los efectos de actuación prioritaria de la Junta de Andalucía.

reconocimiento institucional y de la difícil convivencia de esta realidad metropolitana con el complejo entramado institucional creado por el gobierno autonómico.

El mismo año 1987 en que se ponía fin a la Corporación Metropolitana de Barcelona, el Parlament de Catalunya aprobaba una ley por la cual se establecían cuarenta y una comarcas con naturaleza de entidades locales. El ámbito conocido como Área Metropolitana de Barcelona incluye la totalidad de la comarca del Barcelonés y parte de las comarcas del Baix Llobregat, Maresme y Vallès Occidental. A pesar de la complejidad que suponía la simultaneidad de las entidades metropolitanas y las nuevas comarcas éstas tuvieron y tienen todavía sus propios órganos de gobierno y ejercen las competencias que la ley comarcal les concede.

Tras un largo camino no exento de obstáculos, el Parlament de Catalunya aprobó por unanimidad en julio de 2010 la ley 31/2010 que crea el Área Metropolitana de Barcelona y regula su organización, competencias y financiación.

La nueva Ley define el Área Metropolitana de Barcelona como un ente local supramunicipal de carácter territorial integrado por los municipios de la conurbación de Barcelona entre los que hay vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación de políticas públicas y la implantación de servicios de forma conjunta.

El número de municipios que integran el Área Metropolitana de Barcelona se determinó partiendo de los que actualmente forman parte de alguno de los tres entes existentes. Asimismo, la ley determina el procedimiento para incorporar nuevos municipios al tiempo que regula el proceso de extinción de las dos entidades metropolitanas así como el proceso de traspaso efectivo de la Mancomunidad de Municipios a la nueva Área Metropolitana de Barcelona.

La nueva Área Metropolitana asumirá las competencias que ejercen las actuales entidades metropolitanas del transporte, de servicios hidráulicos y tratamiento de residuos y la Mancomunidad de Municipios y, en materia de urbanismo, las competencias previstas en la legislación urbanística vigente.

La Ley determina un modelo organizativo del Área Metropolitana de Barcelona que garantiza la representatividad proporcional de todos los municipios que la integran. Los órganos de gobierno que establece la Ley son el Consejo Metropolitano, el presidente o presidenta, la Junta de Gobierno y la Comisión Especial de Cuentas. También determina la posibilidad de que el Consejo Metropolitano pueda crear cualquier otro órgano complementario.

Se configura la hacienda metropolitana con la reordenación de la situación existente para que el sistema de financiación responda a las singularidades y

necesidades de una gran conurbación urbana y a las atribuciones asignadas al Área Metropolitana de Barcelona.

La Ley consta de un título preliminar y seis títulos, a los que siguen once disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Esta apuesta de la Generalitat de Catalunya por la institucionalización de un nuevo gobierno metropolitano para Barcelona, parece haber marcado un punto de inflexión en la dinámica metropolitana imperante en España y está siendo objeto de seguimiento por la doctrina científica y por aquellas comunidades que todavía no han encontrado la solución adecuada a los problemas de la gobernanza metropolitana.

VI.2. EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL ÁREA METROPOLITANA DE VIGO

Coincidiendo en el tiempo con la resurrección del Área Metropolitana de Barcelona, la Xunta de Galicia ha retomado el proyecto de dotar a Vigo y a su zona de influencia de un gobierno metropolitano dotado de importantes competencias. Así, en noviembre de 2010 el conselleiro de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia presentaba a los alcaldes de los catorce ayuntamientos que integrarán la nueva entidad supramunicipal un borrador de anteproyecto de ley que fue sometido a exposición pública durante los meses de diciembre y enero y que actualmente se encuentra en fase de tramitación interna por parte del ejecutivo autonómico.

El proyecto de dotar al área que se articula en torno a la primera ciudad de Galicia de un instrumento adecuado para la gobernanza metropolitana no constituye una novedad en sí mismo sino que responde a un anhelo colectivo que ha venido tomando forma institucional en las dos últimas décadas.

Ya en la declaración institucional suscrita en agosto de 1991 por los once alcaldes constituyentes de la "Mancomunidad da área intermunicipal de Vigo" se hace referencia a la creación de este ente asociativo como un primer paso que debería culminar con la creación de un Área Metropolitana.

Esta voluntad de los ayuntamientos fue refrendada a través de la denominada "Declaración de Soutomaíor", aprobada en 1999 y por medio de la cual los alcaldes integrantes en la Mancomunidad valoran el trabajo realizado desde esta institución supramunicipal como un proceso previo absolutamente necesario, pero se reafirman en el convencimiento político de avanzar hacia la figura del Área Metropolitana desde la libre voluntad de cada uno de los ayuntamientos.

Esta línea tuvo su continuación en la "Declaración de Nigrán" en el año

dos mil, con la participación activa de los ayuntamientos de Cangas y Moaña. En esta declaración, aprobada de manera unánime por los alcaldes de los catorce municipios que hoy se van a integrar en el Área Metropolitana de Vigo se contienen los elementos estructurales que conformaran la nueva entidad metropolitana, el núcleo de competencias básicas que deben desempeñarse por el Área Metropolitana al tiempo que se pacta el peso que debe tener cada ayuntamiento en los órganos del futuro gobierno metropolitano.

Como antecedente próximo del borrador que ahora se presenta hay que señalar el proyecto de ley de creación del Área Metropolitana de Vigo que había sido aprobado por el Consello de la Xunta de Galicia el 13 de enero de 2005 siguiendo la senda marcada por el trabajo en común de los ayuntamientos. La tramitación de este proyecto legislativo ante el Parlamento de Galicia no llegó a finalizarse como consecuencia de la convocatoria anticipada de unas elecciones autonómicas, que se celebraron el 19 de junio de 2005 y que trajeron un cambio en las mayorías parlamentarias.

Bajo el gobierno surgido de las elecciones de 2005 el proyecto de creación del Área Metropolitana de Vigo entró en vía muerta, a pesar de los múltiples estudios realizados y de la iniciativa legislativa popular promovida por la Federación de Asociaciones de Vecinos de Vigo.

El texto presentado en noviembre de 2010 por la Xunta de Galicia consta de cinco capítulos con un total de 27 artículos, cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

Partiendo de un proceso de reflexión que tiene en cuenta el camino recorrido en la última década, del estudio de viabilidad realizado por la Universidad de Vigo y de las aportaciones recibidas de los ayuntamientos que se integrarán en el Área Metropolitana, la ley pretende ir más allá del proyecto de 2005, estableciendo un gobierno metropolitano que va a desempeñar importantes competencias que hasta hoy han venido siendo gestionadas por los ayuntamientos o por la propia Comunidad Autónoma.

Así, se pretende que la nueva entidad supramunicipal asuma competencias en materia de promoción económica y empleo y servicios sociales, turismo y promoción cultural, transporte público de viajeros, medio ambiente, ordenación territorial y cooperación urbanística.

Haciéndose eco de la necesidad de evitar solapamientos entre las diferentes administraciones públicas que actúan sobre el territorio, el borrador de anteproyecto de ley plantea la creación de un Comité de Cooperación en el que van a participar la administración metropolitana, la autonómica y la provincial.

Por último tenemos que destacar que, en línea con las recomendaciones del

Comité Económico y Social Europeo sobre la contribución que pueden realizar las áreas metropolitanas a la puesta en marcha de la sociedad del conocimiento, el Área Metropolitana de Vigo asumirá un importante papel en la difusión y utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, incorporando la metodología de trabajo en red y facilitando la puesta en marcha de la administración electrónica en los municipios integrados.

En cualquier caso, hemos de tener en cuenta que el borrador que fue presentado en noviembre de 2010 se encuentra en estos momentos en fase de tramitación interna una vez finalizada la fase de exposición pública y audiencia a los ayuntamientos y que está previsto que el mismo pueda ser remitido al Parlamento de Galicia antes de que finalice el primer semestre del año en curso, previa su aprobación por la Xunta de Galicia.

Tras más de dos décadas marcadas por la incertidumbre y el cuestionamiento de los gobiernos metropolitanos, todo parece indicar que comienzan a soplar vientos favorables para la gobernanza metropolitana en Europa y en España.

BIBLIOGRAFÍA

- ASCHER, F. (1995): *Métapolis ou l'avenir des villes Metapolis*. Paris, Éditions Odile Jacob.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (1993): *Las Areas Metropolitanas*. Civitas, Madrid.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (1994): Las competencias de las entidades metropolitanas en el derecho español. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 28(140), 67-94.
- BENABENT Y FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2002): La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas. *Rev. Urban*, Universidad Politécnica de Madrid. 7, 52-69.
- BORJA SEBASTIÁ, J. y CASTELLS OLIVÁN, M. (2004): *Local y global: La gestión de las ciudades en la era informática*. Madrid, Taurus.
- DE MIGUEL GONZÁLEZ, R. (1995): Políticas metropolitanas en España: Entre Urbanismo y Ordenación del Territorio. *Geographicalia*, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Zaragoza, Zaragoza. 32, 53-62.
- DE MIGUEL GONZÁLEZ, R. (2008): Planificación Territorial, Gobierno y Gobernanza Metropolitana en las grandes ciudades españolas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 48, 355-374.
- FERIA TORIBIO, J.M. (2004): Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 38, 85-100.
- HILDEBRAND SCHEID, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla,

Universidad de Sevilla.

- LUZÓN, J.L., VILA, J., Rubio, F. (2003): *La delimitación del Área Metropolitana de Barcelona aplicando el método NUREC*. Barcelona, Edicions Universitat.
- PRECEDO LEDO, A. (2004): *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Madrid, Editorial Síntesis.
- PRECEDO LEDO, A. (2007): *El Área Metropolitana de A Coruña: una Metrópoli Euroatlántica*. A Coruña, Diputación de A Coruña.
- PRECEDO LEDO, A., MIGUEZ IGLESIAS, A., FERNÁNDEZ JUSTO, M.I. (2008): Galicia: el tránsito hacia una sociedad urbana en el contexto de la Unión Europea. *Revista Galega de Economía*. 17(núm. extra), 1-20.
- RAMÍREZ VELÁZQUEZ, B.R. (2003): *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos de las teorías*. México, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco, Miguel Angel Porrúa.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2010): Estructura institucional y organización territorial local en España. *Política y Sociedad*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid. 47(3), 67-91.
- ROJO SALGADO, A. (2005): La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto, *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, 8, 5-30.
- ROJO SALGADO, A., VARELA ÁLVAREZ, E. (2007): *La gobernanza metropolitana*. Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- VALENZUELA VAN TREEK, E. (s/f): Las Áreas Metropolitanas. Reflexión, Evolución y Casos de Estudios. *Urbano*, Universidad del BioBio, Concepción, Chile, 9(14) 4-13.