

EL ABANDONO DE LA CUESTIÓN METROPOLITANA EN ESPAÑA

La necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento

Andreas Hildenbrand Scheid

Universidad de Sevilla. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Grupo de Avenida Reina Mercedes, 2, 41012 Sevilla, España.
Doctor por la Universidad de Sevilla
Mail: ahildenbrand@us.es

RESUMEN

En España se constata un abandono de la cuestión metropolitana. Las áreas metropolitanas son “invisibles” desde la perspectiva político-institucional. Sólo en dos de ellas operan instituciones de gobernanza metropolitana. También es todavía débil el desarrollo de la planificación territorial metropolitana. La mayoría de las áreas metropolitanas carece de un plan territorial aprobado, y la implementación de los planes tropieza con dificultades. A diferencia de España, en varios países europeos existe un número creciente de buenas prácticas de la *hard governance* (gobiernos metropolitanos) y de la *soft governance* (fórmulas de cooperación voluntaria). Destacan Alemania y Francia por el número de instituciones de gobernanza metropolitana creadas. También el Reino Unido y, recientemente Italia, ofrecen casos de interés. Asimismo, en todos estos países la producción de planes territoriales metropolitanos es muy superior a la de España. El artículo arranca con un balance crítico del estado de cuestión de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas de España. En segundo lugar, ofrece un panorama sintético de las experiencias en los cuatro países señalados. Se esbozan los aspectos generales y se comentan casos concretos de buenas prácticas de gobernanza y planificación territorial a escala metropolitana. En tercer lugar, se aportan las razones, por las que resulta imprescindible acometer sin más demora un replanteamiento de la cuestión metropolitana en España. En cuarto lugar, se plantean cinco conclusiones como lecciones extraíbles de varias buenas prácticas europeas, que se consideran de especial interés e utilidad como referentes para inspirar el diseño concreto de este replanteamiento.

Palabras clave: gobernanza metropolitana, planificación territorial, España, Europa.

ABSTRACT

Spain doesn't pay attention to the problems and opportunities of metropolitan areas. From the political and administrative perspective, metropolitan areas are invisible. Only two metropolitan areas have institutions for metropolitan governance and the spatial planning policy still is weak. Most of the metropolitan areas don't have an approved plan for spatial development and the implementation process of these plans suffers many difficulties. Spain's situation is very different from Europe. In several states of the European Union, we can observe a significant number of good practices of hard governance (metropolitan governments) and soft governance (different types of cooperation networks of voluntary nature). Especially Germany and France can be highlighted, because in both countries exists a great number of institutions of metropolitan governance. Also are of interest some cases of good practices in the United Kingdom and, recently, in Italy too. In all the four countries mentioned, the output of approved metropolitan plans is considerably higher than in Spain. The present article starts with a critical balance of the current situation of metropolitan government and metropolitan spatial planning in Spain. Secondly, offers a synthetic overview about the experiences in the four countries mentioned. This overview treats general aspects and analyzes some outstanding cases of good practices in metropolitan governance and spatial planning. Thirdly, are outlined the reasons to begin in Spain a reconsideration of the metropolitan question. With the aim to offer for this reconsideration some useful lessons from the best practices in Europe, the article sets out five final conclusions.

Key words: *metropolitan governance, spatial planning, Spain, Europe.*

EL ABANDONO DE LA CUESTIÓN METROPOLITANA EN ESPAÑA.

La necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento

Andreas HILDENBRAND SCHEID (autor)

revista iberoamericana de urbanismo | año 8 nº 13 | junio de 2017 |

ISSN 2013-6242 | pp.25 a 46 | url: www.riurb.com

riURB_editores

FECHA DE ENVÍO: 30-01-2017 | FECHA DE ACEPTACIÓN: 12-03-2017 | FECHA DE PUBLICACIÓN: JUNIO-2017
ESTA OBRA ESTÁ BAJO LICENCIA: CREATIVE COMMONS ATRIBUCIÓN-NO COMERCIAL-SIN DERIVAR 4.0 INTERNACIONAL

1. INTRODUCCIÓN

En España existen serias deficiencias en el tratamiento de la cuestión metropolitana. Con ello, España se coloca en una situación claramente diferente a la que existe en varios países europeos. Concretamente, Alemania, Francia, el Reino Unido y, de forma creciente, también Italia, que han avanzado tanto en la gobernanza metropolitana como en la aplicación de planes de ordenación del territorio metropolitanos, que son uno de los instrumentos más relevantes para la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible.

Sin exagerar, la situación actual de lo metropolitano en España, puede calificarse como fracaso y abandono. En esta valoración negativa coinciden, prácticamente de forma unánime los expertos de diferentes disciplinas (juristas, economistas, geógrafos, arquitectos y otros, ver las obras recogidas en la bibliografía), que han analizado el trayecto de las áreas metropolitanas en el contexto de la descentralización política del Estado en España que culminó, a partir de la Constitución de 1978 y hasta 1983, en la implantación a escala regional de las 17 Comunidades Autónomas, dotadas de parlamentos y gobiernos propios y con competencias legislativas y administrativas en un amplio catálogo de materias.¹ De forma sintética, las deficiencias que muestra España en cuanto a la cuestión metropolitana son principalmente cuatro: (1) la casi inexistencia en España de las áreas metropolitanas previstas por la LRBRL, (2) la escasez de planes territoriales metropolitanos aprobados, (3) el papel pasivo del Estado en la cuestión metropolitana, y (4) la ausencia de la cuestión metropolitana en el debate ciudadano.

El presente artículo se inicia con un breve panorama del estado de cuestión de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas españolas, en el que se abordarán de forma más detallada las deficiencias señaladas. En segundo lugar, se esbozarán de forma sintética experiencias de buenas prácticas, que existen en varios países europeos en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial de las áreas metropolitanas. Estos países son Francia, Italia, el Reino Unido y especialmente Alemania, país europeo donde la gobernanza metropolitana y la práctica de planes territoriales metropolitanos han alcanzado su mayor plenitud y consolidación. En tercer lugar, se señalan las razones, por las que en España es necesario dar ya un nuevo impulso para un replanteamiento de la cuestión metropolitana. Entre ellas destacan, por un lado, los costes de eficiencia, democráticos, administrativos, sociales e institucionales, que supone la ausencia de un gobierno metropolitano y, por otro, la insostenibilidad del desarrollo urbano-territorial en España, si continúa la debilidad actual de la planificación territorial metropolitana como función pública. En cuarto lugar y por último, se formula un conjunto de sugerencias que se pueden extraer del estudio de las experiencias de buenas prácticas existentes en varios países europeos. Aportan un referente valioso, para inspirar el diseño de las actuaciones concretas para una práctica renovada en España en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial de sus áreas metropolitanas.

2. EL FRACASO DE LA CUESTIÓN METROPOLITANA EN ESPAÑA

2.1. La casi inexistencia en España de las áreas metropolitanas previstas por la ley reguladora de las bases de régimen local de 1985

El último Informe de la OECD dedicado a la gobernanza en las áreas metropolitanas del mundo publicado en 2014 (Ahrend/Gamper/Schumann, 2014), constata para Alemania y Francia la existencia de veintiuno y quince, respectivamente, instituciones para la gobernanza metropolitana, cubriendo este tipo de instituciones la totalidad de las áreas metropolitanas en Francia (el Informe identificó 15) y casi la totalidad en Alemania (25 áreas metropolitanas). No obstante, en España, que alberga un total de 46 áreas metropolitanas,² (Figura 1), existen hoy sólo dos instituciones metropolitanas de carácter plurisectorial, además de creación muy reciente: el Área Metropolitana de Barcelona desde 2010 y el Área Metropolitana de Vigo desde 2012, instauradas por una ley autonómica.³ Ambas tienen varias competencias, entre ellas la de la planificación territorial metropolitana.⁴ Además de estos dos entes metropolitanos, creados de acuerdo con el art.43 de la LRBRL,⁵ están operando en la Comunidad Valenciana dos entes metropolitanos sectoriales: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos.

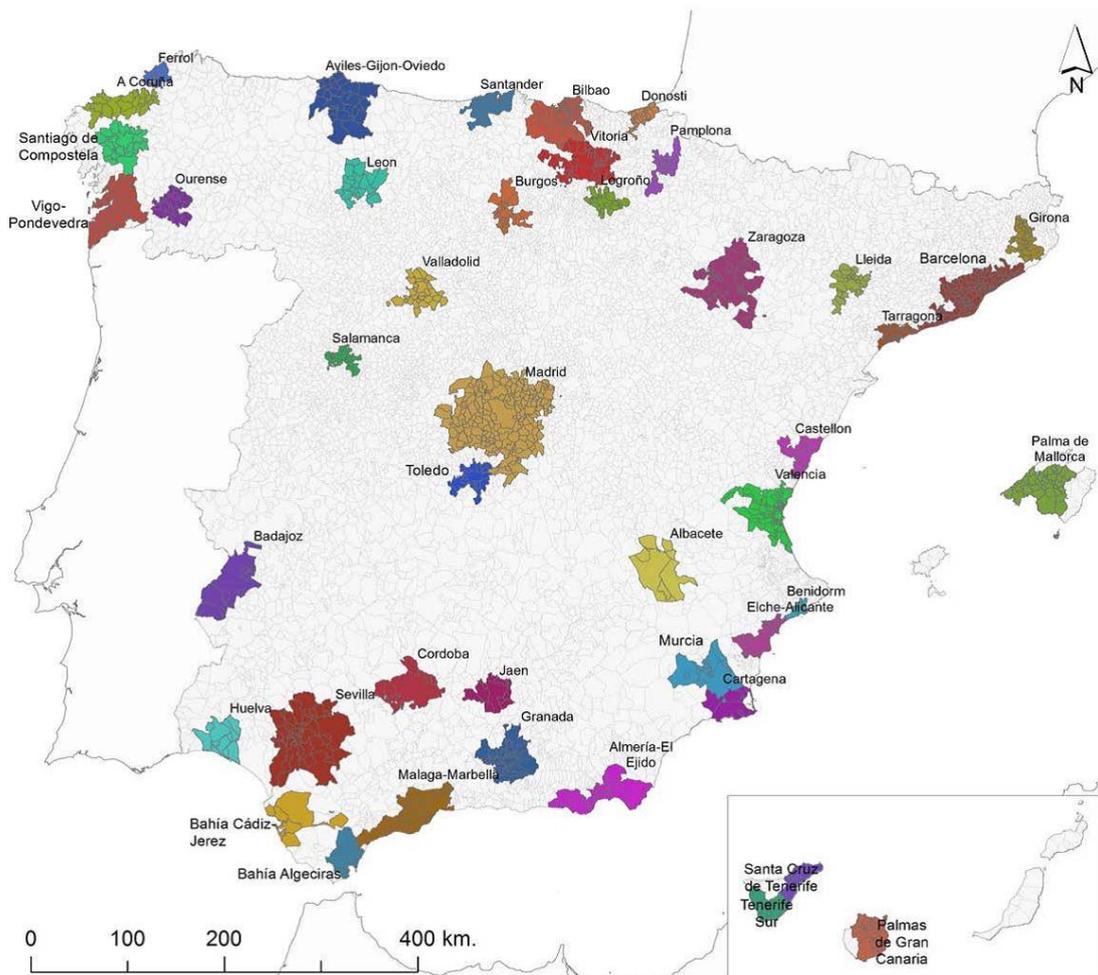


Figura 1. Las áreas metropolitanas españolas en 2011.
Fuente: FERIA, José María (2016).

La Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (a continuación AMB), fue aprobada por parte de todos los grupos parlamentarios. Por ello, no cabe la menor duda de que constituye un hito haber logrado en el espacio metropolitano de Barcelona un consenso político unánime para institucionalizar el área metropolitana después de 30 años de “*desavenencias y rivalidades políticas entre los municipios del área metropolitana y también entre el área y el Gobierno de la Generalitat*” (Tomás, 2011, 288-289). De todas formas, para la institucionalización efectiva del AMB ha sido también un factor determinante el factor político, es decir la coincidencia del mismo partido político (CiU) en el poder regional (Generalitat de Cataluña) y en el poder local (Ayuntamiento de Barcelona), como consecuencia de las elecciones municipales de 2011 (Ojeda/Jaráiz/Lagares, 2014, 162).

No obstante, tras 30 años con tan escasa aplicación la figura del Área Metropolitana tal y como está configurada en el art. 43 de la LRBRL, puede considerarse un instrumento jurídico fallido. Ofrece un modelo inflexible y pesado (Toscano, 2012) con carácter de modelo único, sin tomar en consideración que las características territoriales, económicos, sociales, etc. diferentes de los espacios metropolitanos quizás más bien requieren modelos diferenciados de instituciones de gobernanza metropolitana.

Además, la implementación de las áreas metropolitanas tropezó con un rechazo por razones de poder político y de poder institucional. Así, las áreas metropolitanas nunca fueron queridas por los municipios, sino percibidas por ellos como algo impuesto desde arriba por la respectiva Comunidad Autónoma y un peligro para su propio status como entes locales que gozan de una autonomía garantizada constitucionalmente. Tampoco las Comunidades

Autónomas (a continuación CC.AA.) mostraron mucho interés en crear las áreas metropolitanas, sino vieron en éstas un posible “indeseable competidor” político y una amenaza potencial de su poder institucional. Por ello, no sorprende que poco después de haberse colocado como instituciones nuevas en el sistema político-administrativo de España, éstas procedieron a la eliminación sistemática de las instituciones metropolitanas preexistentes. Por tanto, sucesivamente desaparecieron (en paréntesis el año de su disolución) los entes metropolitanos ya existentes en su momento en Madrid (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid/COPLACO, hasta 1983), Bilbao (CM de Bilbao, hasta 1980), Barcelona (CM de Barcelona, hasta 1987) y Valencia (CM de Gran Valencia, hasta 1986; Consell Metropolita de l’Horta, hasta 1999). Para más detalles acerca de estos entes metropolitanos y su desaparición se remite al trabajo de Tomás (2011, 289-204).

La Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB), a la que los expertos solían atestiguar un buen funcionamiento técnico en términos de eficacia y eficiencia, desapareció por la rivalidad que existía entre CiU, que controlaba el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, liderado por Jordi Pujol, y el PSC, que controlaba el ente metropolitano y además desde 1982 hasta 1997 la alcaldía de Barcelona, siendo alcalde Pasqual Maragall. Como el espacio metropolitano de Barcelona constituye el área de mayor peso poblacional y económico y de concentración de recursos de poder político en Cataluña, CiU se hizo con el control de esta área clave de Cataluña mediante la abolición del ente metropolitano. Con ello se siguió el ejemplo de Margaret Thatcher, que disolvió en 1986 por los mismos cálculos de poder político el Greater London Council gobernado entonces por el Labour Party. Además de estas diferencias ideológicas entre CiU y el PSC, en la disolución de la CMB influyeron también las visiones distintas sobre el papel de Barcelona dentro del catalanismo: Pujol percibió Barcelona como capital de la nación, mientras para Maragall Barcelona y su área de influencia debería desempeñar un papel fundamental, similar al de una “ciudad-estado” (Ojeda/Jaráiz/Lagares, 2014, 162).

2.2. La escasez de planes territoriales metropolitanos aprobados

La escasez de planes territoriales metropolitanos es, tras la falta de instituciones de gobernanza metropolitana, la segunda deficiencia más grave de la situación en España. Es un problema que no sólo afecta a los planes metropolitanos, sino a la planificación territorial en España en general.⁶ Las razones para ello, en las que aquí no se pretende profundizar, tienen que ver con los intereses económicos y políticos que hasta hace poco defendieron la economía de ladrillos como modelo productivo de España, siendo el planeamiento urbanística y la ordenación del territorio políticas públicas “inconvenientes” o “no deseadas”. En este sentido, Serrano Rodríguez (2016) llegó a hablar del olvido interesado de la planificación territorial en España.

La escasez de planes territoriales, señalada por varios trabajos (Feria Toribio/Rubio Tenor/Santiago Ramos, 2005; Feria Toribio, 2011; Tomás, 2011, 294-298; Benabent Fernández de Córdoba, 2012), se manifiesta en el hecho de que en tan solo 14 de las 46 áreas metropolitanas españolas está aprobado el correspondiente plan territorial, (Figura 2).

En lo que respecta a los dos espacios metropolitanos, que cuentan con un gobierno metropolitano, en el caso de Barcelona se aprobó el PTMB 2010 para los 164 municipios del ámbito metropolitano más extenso. No obstante, en el área metropolitana de Vigo aún no se ha aprobado el correspondiente plan territorial. El dato más elocuente de la deficiente situación de la planificación territorial en la España actual, es el hecho de que la primera y tercera área metropolitana más grande de España, Madrid y Valencia, carecen de un instrumento de planificación territorial metropolitana. Es una clara muestra del escaso interés por la planificación territorial mostrada por parte de los gobiernos autonómicos liderados por el Partido Popular en la Comunidad Autónoma de Madrid (desde 1991) y la Comunidad Valenciana (entre 1995 y 2015).⁷

También se observan dificultades en la práctica de la planificación territorial metropolitana en cuanto a la implementación efectiva de los planes aprobados. Domina, sin perjuicio de algunos logros innegables, un panorama general de discrepancia entre las propuestas de los planes territoriales metropolitanos y la aplicación real y los resultados conseguidos, que – otras razones aparte – mucho tienen que ver con la debilidad de la ordenación del

territorio como política pública en España.⁸ Asimismo, en algunos casos, se registran deficiencias en lo que respecta a la participación de los municipios en la elaboración de los planes territoriales metropolitanos, una participación, que está garantizada por las leyes de ordenación del territorio de las CC.AA. Esta participación a veces no se desarrolla con plenitud, como puso de manifiesto el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) aprobado en 2009. En la Comisión Redactora de este Plan no estaban representados todos los Alcaldes de los 46 municipios afectados por este plan. Con ello se siguió un procedimiento diferente al del primer plan de ordenación del territorio subregional de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG), aprobado en 2000 y en cuya Comisión Redactora sí estaban representados todos los alcaldes de los 32 municipios involucrados.

NOMBRE DEL PLAN	AÑO DE APROBACIÓN, COMUNIDAD AUTÓNOMA
Normas Urbanísticas Comarcales de Pamplona	1999, País Vasco
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG)	2000, Andalucía
Directrices de Ordenación de Valladolid y su Entorno	2001, Castilla-León
Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz	2004, Andalucía
Plan Territorial Parcial de Álava Central	2004, País Vasco
Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano	2006, País Vasco
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga (POTAUM)	2009, Andalucía
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS)	2009, Andalucía
Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (PTMB)	2010, Cataluña
Plan Director Urbanístico del Sistema Urbano de Girona (2010)	2010, Cataluña
Plan Territorial Parcial de Donostia-San Sebastián	2010, País Vasco
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería	2012, Andalucía
Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar	2012, Andalucía
Plan de la Aglomeración Urbana de Jaén	2014, Andalucía

Figura 2. Los planes territoriales metropolitanos en España.
Elaboración propia.

Dentro del panorama, por regla general poco favorable de la planificación territorial metropolitana en España, existen algunos signos positivos. En Barcelona el gobierno del Área Metropolitana de Barcelona ha iniciado la elaboración del Plan Director Urbanístico Metropolitano (PDUM, <http://www.amb.cat/es/web/territori/urbanisme/pdu>), que abarca el espacio metropolitano más reducido del área metropolitana (36 municipios) y que se incardina en el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (PTMB), aprobado en 2010 por el Gobierno autonómico (la Generalitat de Cataluña) para los 164 municipios del ámbito metropolitano más extenso. Hasta su aprobación se sigue aplicando el todavía vigente Plan General Metropolitano de Barcelona, aprobado ya en 1976 y objeto de sucesivas modificaciones. Asimismo, tras el cambio de poder político acontecido tras las elecciones autonómicas de 24 de mayo de 2015, se está dando un nuevo impulso a la planificación metropolitana por parte del Gobierno tripartito (PSOE, Compromís y Podemos) de la Generalitat Valenciana. El 1 de julio de 2016 se han iniciado los trabajos para la elaboración del plan territorial para el área metropolitana de Valencia (Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia/PATEVAL). Asimismo, la Huerta de Valencia, un valioso paisaje cultural y espacio agrario periurbano, recibe una atención renovada. El 23 de junio de 2016 se inició el proceso de participación pública para el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta y el 23 de septiembre de 2016 se acordó iniciar la información pública del Anteproyecto de Ley de la Huerta. La aprobación de ambos documentos pondría fin a un largo esfuerzo planificador para el futuro desarrollo de este valioso paisaje cultural y espacio agrario periurbano, que, lamentablemente, hasta la fecha nunca había llegado a dar sus frutos en forma de un plan aprobado. También es destacable la iniciativa de cooperación entre espacios metropolitanos en Andalucía, impulsada por Juan Espadas Cejas, desde junio de 2015 Alcalde de Sevilla y Ex-Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía. Firmó en 2015 un Protocolo de colaboración con el Alcalde de Málaga para la cooperación en materia de innovación, gestión del

conocimiento, desarrollo territorial, turismo, cultura y sostenibilidad urbana. Esta iniciativa refleja inteligencia estratégica y tiene un valor indudable para fomentar una cultura de cooperación en la vida política, ya que significa la capacidad de llegar a acuerdos de cooperación inter-metropolitana más allá de las diferencias políticas (en las dos ciudades los Alcaldes pertenecen a partidos políticos distintos). Este eje de cooperación Sevilla-Málaga, se ha visto ampliado por la adhesión formal en 2016 de Córdoba y Granada, de modo que en Andalucía se ha implantado por primera vez una red de cooperación entre ciudades metropolitanas con el potencial de ser un activo para el desarrollo territorial de una amplia zona de Andalucía. Con esta iniciativa se está dando una implementación efectiva a una de las grandes ideas del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) aprobado en 2006: formar redes de cooperación entre áreas metropolitanas y también entre ciudades medias y entre asentamientos rurales, estableciendo para cada modalidad de redes de ciudades recomendaciones respecto a las agendas temáticas y posibles vías de la cooperación.⁹

2.3. El papel pasivo del Estado en la cuestión metropolitana

La LRBR de 1985 es vigente hasta hoy sin cambios en lo que respecta a lo metropolitano. Sigue ofreciendo solo un modelo único de área metropolitana y el legislador estatal hasta la fecha no emprendió, a diferencia de lo que ocurrió en Francia y en Italia, esfuerzos para ofrecer otros modelos, capaces de instrumentar jurídicamente estructuras organizativas estables y con carácter de permanencia a nivel metropolitano. Ni la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de 2003, de medidas para la modernización del Gobierno Local, ni el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local de 2005 aportaron novedades respecto a la cuestión metropolitana. La ley señalada abordó únicamente las características específicas de las grandes ciudades o de las ciudades con condición de capitalidad. Tampoco se produjo un cambio significativo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que estableció una modificación del apartado 2 del artículo 3 de la LRBR, referido a la condición de las áreas metropolitanas como entidades locales.¹⁰

Por parte de la Administración General del Estado las áreas metropolitanas han sido sólo objeto de estudios (el citado Libro Blanco) y del levantamiento de datos estadísticos sobre la movilidad a través del Observatorio de Movilidad Metropolitana (Ministerios de Fomento y Medio Ambiente) o en relación a las áreas urbanas en forma del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España del Ministerio de Vivienda (2007). Sin embargo, a diferencia de la definición estadística sistemática de las áreas metropolitanas que existe en Estados Unidos o Canadá, la cuestión metropolitana es en España invisible a nivel estadístico (Tomás, 2011, 285). Hasta hoy el INE no tiene ninguna categoría metropolitana de clasificación de datos, y en la mayoría de los Institutos de Estadística de las CC.AA. tampoco se establece una categoría específicamente metropolitana.

2.4. La ausencia de la cuestión metropolitana en el debate ciudadano

Prácticamente sólo en Barcelona y Bilbao se ha generado en la sociedad civil un discurso y debate sobre la cuestión metropolitana. Sus causas residen en las experiencias de planificación estratégica en ambas ciudades y también, en el caso de Bilbao, por la presión de encontrar una respuesta a la crisis económica, que supuso para esta ciudad en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado un profundo declive económico, social y ecológico. Así, en Barcelona (Planes estratégicos de 1990, 1994 y 1994, Primer Plan Estratégico Metropolitano de 2003) y en Bilbao (Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, asociación Bilbao Metrópoli-30, sociedad Bilbao Ría 2000) se originaron intensos procesos de cooperación interadministrativa y de cooperación pública-privada. En esta cooperación participaron no sólo el sector público (instituciones regionales, provinciales y municipales, organismos públicos, universidades) y los agentes económicos y sociales más organizados (sindicatos, asociaciones empresariales, fundaciones, etc.), sino también colectivos de la sociedad civil, por ejemplo asociaciones de vecinos, como la Federación de Asociaciones Vecinales de Bilbao o la Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona (Tomás, 2011, 298-299).

No obstante, Barcelona y Bilbao representan las excepciones de la regla. En las restantes áreas metropolitanas de España la dimensión metropolitana y sus cuestiones específicas no, o sólo débilmente, configuran un espacio de debate de la ciudadanía. En Madrid y Valencia el debate existente sobre lo metropolitano hasta ahora no tenía una participación significativa de la sociedad civil sino sus protagonistas han sido los actores del sector privado, especialmente del sector financiero e inmobiliario, dándose alianzas con los respectivos gobiernos autonómicos. De todas formas, en el caso de Valencia sí había una iniciativa de la sociedad civil con un enfoque supramunicipal: la Plataforma Defensa de la Huerta. Esta plataforma se movilizó por la preservación de la Huerta de Valencia por sus extraordinarios valores ambientales, paisajísticos y histórico-culturales. En cuanto al área metropolitana de Sevilla, puede señalarse como iniciativa de la sociedad civil con vocación metropolitana, la entidad ciudadana Asociación en Defensa del Territorio del Aljarafe, que defiende una posición muy crítica al modelo de crecimiento urbanístico acontecido en la aglomeración urbana de Sevilla y presenta con regularidad alegaciones y sugerencias respecto al planeamiento urbanístico y la planificación territorial que afectan a la comarca del Aljarafe.

3. LAS EXPERIENCIAS DE BUENAS PRÁCTICAS Y EL RENACIMIENTO DE LO METROPOLITANO EN VARIOS PAÍSES EUROPEOS

3.1 Consideración previa

Desde una perspectiva histórica, que toma en cuenta varias décadas y a su vez el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea, se puede afirmar que la creación de instituciones para la gobernanza metropolitana ha tropezado habitualmente con grandes dificultades. Por ello, la mayoría de las áreas metropolitanas en Europa carecen de formulas organizativas específicas para gobernar y gestionar en su conjunto la compleja realidad metropolitana. Que la gobernanza metropolitana no es una “historia de éxito”, lo corroboran los estudios sobre las experiencias de gobernanza metropolitana en diferentes países europeos realizados por Lefèvre (1998, 2001, 2003, 2004), Jouve (2002, 2003, 2005), Jouve/Lefèvre (2004a, 2004b) y Heinelt/Kübler (2005). No obstante, en determinados países, sí se logró avanzar en este tema.

En este sentido, a diferencia de lo que está ocurriendo en España, en Alemania, Francia y el Reino Unido la acción pública siempre ha estado en mayor o menor grado atenta a la realidad metropolitana y en todos estos países llegaron a constituirse instituciones para la gobernanza metropolitana. Además, en Francia y en Italia se registra en los últimos años un renacimiento o incremento de la presencia de este tema en la agenda política de los gobiernos. En suma, en todos los países mencionados se ha avanzado en la creación de gobiernos metropolitanos y también se está haciendo uso de las fórmulas blandas de gobernanza metropolitana ancladas en la cooperación voluntaria. A su vez, el ejercicio de la tarea de la planificación territorial metropolitana suele cumplirse. Así lo demuestra el hecho de que en la mayoría de los casos se llegaron a aprobar los planes metropolitanos, existiendo, como por ejemplo en Alemania, incluso ya varias generaciones de planes de este tipo.

3.2. Francia e Italia

En **Francia**, la cuestión metropolitana siempre ha recibido una gran atención por parte del Gobierno nacional. Ya en la década de los 60 del pasado siglo se crearon tres entes metropolitanos (Lille: 1967, Burdeos: 1968, Lyon: 1969) y desde la aprobación en 1999 de la Ley del Parlamento francés para la Simplificación y el Fomento de la Cooperación Intermunicipal,¹¹ han llegado a implementarse otros entes metropolitanos para las grandes aglomeraciones urbanas. Así en 2001 se añadieron Nantes y Marseille a las Comunidades Urbanas (*Communauté Urbaine*) ya existentes: Brest, Bordeaux, Cherbourg, Nancy, Lille, Dunkerque, Grand Alençon, Arras, Strasbourg, Lyon, Creusot, Montceau-Les-Mines y Mans. Esta Ley de 1999, conocida también como *Ley Chevènement* (nombre del ministro que impulsó su elaboración), racionalizó las ocho diferentes figuras existentes para las organizaciones de cooperación intermunicipal (*Etablissement Publics de Coopération Intercommunale/EPCI*) a tres: la Comunidad de Aglomeración (*Communauté d'Agglomération*), la Comunidad Urbana (*Communauté Urbaine*) y la Comunidad de Municipios (*Communauté des Communes*).¹² Cabe señalar que en cada uno de estos modelos la ordenación del

territorio es una competencia que ha de ejercerse de forma obligatoria. Asimismo, es de interés el elemento de flexibilidad que se prevé para las Comunidades Urbanas en cuanto a sus competencias, diferenciando entre competencias obligatorias y competencias opcionales.¹³

Hoy, tras las últimas reformas legislativas de 2010 y 2014 (la Ley nº 2014-58 de 27 de enero de 2014 de modernización de la acción pública territorial y de afirmación de ciudades metropolitanas) este país cuenta con trece áreas metropolitanas (*métropoles*): 1) Niza creada en 2010, 2) Toulouse, Lille, Burdeos, Nantes, Estrasburgo, Rennes, Rouen, Grenoble, Montpellier y Brest creadas en 2015 y 3) dos áreas metropolitanas con un Estatuto especial, Aix-Marseille-Provence y Grand Paris, constituidas en 2016. Asimismo está prevista la creación de otra área metropolitana para Nancy. Se prevé que, por una futura ley y hasta el año 2020, en todas las áreas metropolitanas existirá una legitimación política directa.

Todas estas áreas metropolitanas cuentan con un amplio catálogo de competencias, entre ellas la de la elaboración de un Esquema de Coherencia Territorial (*SCOT: Schéma de Cohérence Territoriale*) como instrumento de la planificación territorial metropolitana. Esta figura de planificación territorial está regulada en la legislación urbanística francesa como instrumento para la planificación territorial supramunicipal.¹⁴ En la mayoría de las áreas metropolitanas se encuentra aprobado el correspondiente SCOT, existiendo una vía especial para el caso del área metropolitana de París.

Como buena práctica de planificación metropolitana puede resaltarse el caso de Grenoble (<http://www.lametro.fr/>). Su SCOT 2010-2030 (<http://scot-region-grenoble.org/>), aprobado en 2012, es un documento de alta calidad técnica con una gran atención al paisaje, al urbanismo comercial y la ordenación de las entradas a las ciudades. En cuanto al caso de París, se plantea a partir de ahora una situación similar a la de Barcelona. Coexistirán un plan territorial para un ámbito metropolitano más extenso, el Esquema Director de Île-de-France 2030 (<http://www.iledefrance.fr/competence/schema-directeur-region>), aprobado en 2013 por la Región del mismo nombre y el Gobierno francés, con un futuro SCOT para un ámbito metropolitano más reducido, que será elaborado por el nuevo ente metropolitano de la Grand Paris.

En **Italia**, durante la década de los noventa del siglo pasado las ciudades metropolitanas (*città metropolitana*), previstas por dos leyes estatales¹⁵ y reconocidas por la Constitución tras su reforma en 2001, no llegaron a implantarse.¹⁶ Únicamente se avanzó durante algún tiempo en Bologna, donde en 1994 la Provincia de Bologna, la ciudad de Bologna y los municipios colindantes firmaron un Acuerdo para la creación de la Ciudad Metropolitana de Bologna. Asimismo, el gobierno de la región de ubicación de la ciudad de Bologna, la Región de Emilia Romagna, aprobó en 1995 una ley (ley nº 33, de 12 de abril) sobre el ámbito territorial y las funciones del ente metropolitano previsto.

En los últimos años Italia ofrece un escenario de nuevos impulsos en la cuestión metropolitana. El año 2015 marca el inicio de la existencia de las ciudades metropolitanas, reguladas por la Ley nº 56, de 7 de abril de 2014, relativa a disposiciones sobre las ciudades metropolitanas, las provincias y sobre las uniones y fusiones de municipios. Existen 15 ciudades metropolitanas (Roma, Milán, Nápoles, Turín, Bari, Florencia, Bolonia, Génova, Venecia, Reggio Calabria, Trieste, Cagliari, Catania, Messina, y Palermo). Supusieron la supresión de las provincias del mismo nombre, transfiriéndose sus competencias a las ciudades metropolitanas, entre ellas la competencia en materia de planificación territorial.

Como buena práctica de planificación metropolitana destaca el Plan Territorial de Coordinación Provincial (*PTCP: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*) (<http://cst.provincia.bologna.it/ptcp/index.asp>) aprobado ya en 2004 por la Provincia de Bologna (<http://www.cittametropolitana.bo.it/portale/>). Este plan emplea instrumentos innovadores de planeamiento urbanístico entre municipios vecinos, los Acuerdos Territoriales, para la elaboración conjunta del planeamiento urbanístico y la aplicación de mecanismos de perecuación financiera intermunicipal. También para la gobernanza metropolitana Bologna tiene en Italia el papel de vanguardia (ya en 1994 la Provincia de Bologna, la ciudad de Bologna y los municipios colindantes firmaron un Acuerdo para la creación de la Ciudad Metropolitana de Bologna).

3.3. El Reino Unido y Alemania

Por su parte, en Alemania y en el Reino Unido la atención a la gobernanza metropolitana y la planificación territorial metropolitana siempre ha tenido continuidad, desde que ésta ya se había visto reforzada a partir de mediados de la década de los noventa del pasado siglo. Pueden destacarse como ejemplos de buena práctica, tanto de gobernanza como de planificación territorial, los siguientes entes metropolitanos (en paréntesis, la fecha de su creación: Londres (1999: *Greater London Authority/GLA*), Hannover (2001: *Region Hannover*), Stuttgart (1994: *Verband Region Stuttgart/VRS*) y Fráncfort (2000: *Región Ballungsraum Frankfurt/RheinMain*, reforma en 2011: *Regionalverband FrankfurtRheinMain*).

En el **Reino Unido**, destaca como ejemplo de buena práctica de gobernanza y planificación territorial metropolitana el ente metropolitano de Londres, la *Greater London Authority/GLA*, creada en 1999 y que rescata la experiencia anterior del *Greater London Council*, que se había eliminado en 1986 con la llegada al poder de Margaret Thatcher. Desde 1994 se está ejecutando la *Spatial Development Strategy/The London Plan*, sustituida en 2011 por el nuevo London Plan (<https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan/current-london-plan>). Este caso es interesante desde la perspectiva de la continuidad institucional y planificadora, ya que es un hecho notable que el cambio político en el ente metropolitano de Londres en 2008, pasando el poder desde un gobierno socialdemócrata a un gobierno conservador, no supuso ni la disolución del ente metropolitano ni el abandono de la planificación territorial metropolitana.¹⁷

Otros casos de gobernanza metropolitana y planificación territorial representan Edimburgo (2008: *Strategic Development Planning Authority for Edinburgh and South Scotland*), Glasgow (2008: *Glasgow and the Clyde Valley Strategic Development Authority*) y Manchester (2011: *Greater Manchester Combined Authority*). La *Greater Manchester Combined Authority* es una institución de gobernanza metropolitana dotada de una legitimación política indirecta. Tiene pocos poderes de decisión y realiza básicamente tareas de planificación y/o gestión en materia de transporte público, formación, vivienda, regeneración urbana, residuos, reducción de emisiones de dióxido de carbono y permisos de planificación y de obras.

Es **Alemania**, donde la atención a la cuestión metropolitana alcanza su mayor plenitud. En este país existe un número elevado de áreas metropolitanas dotadas con instituciones para la gobernanza metropolitana (*hard governance*). De acuerdo con los datos del Informe de la OCDE (*"The OECD Metropolitan Governance Survey"*) de 2014,¹⁸ actualmente existe en este país un total de 24 áreas metropolitanas, entre las cuales 21 cuentan con instituciones para la gobernanza metropolitana. Asimismo, Alemania destaca por la diversidad de los modelos organizativos de estas instituciones y de las formulas de gobernanza blanda (*soft governance*), ancladas en el principio de la cooperación voluntaria, que se aplican de forma complementaria en todas las áreas metropolitanas. El ejemplo más claro de estas fórmulas blandas es el intenso uso que se ha hecho en Alemania (y también en Francia) de las redes de cooperación entre ciudades, para afrontar entre municipios vecinos cuestiones de desarrollo territorial de interés común (ver las conclusiones del presente artículo). Por otro lado, Alemania es el país europeo en el que la planificación territorial metropolitana ha alcanzado su mayor grado de madurez y consolidación. En Alemania está planificación muestra una cobertura total del territorio (todas las áreas metropolitanas cuentan con un plan territorial) y en todas las áreas metropolitanas se han implementado ya desde la década de los 70 varias generaciones de planes de este tipo.

Entre los casos de buena práctica en Alemania destacan las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana que existen en la región urbana de Stuttgart, el *Verband Region Stuttgart* (<https://www.region-stuttgart.org/>) creado en 1994, y la región urbana de Hannover, la *Region Hannover* (<http://www.hannover.de/>) creada en 2001. En ambos casos su norma fundacional es una ley para la creación de la institución metropolitana aprobada por el Parlamento del Land correspondiente (Baden-Württemberg y Baja Sajonia, respectivamente). Son los dos gobiernos metropolitanos en Alemania que gozan de una legitimación política directa, ya que los miembros de sus asambleas representativas (en el caso de Hannover también el Presidente de la Región) son elegidos por los ciudadanos. Constituyen entes metropolitanos plurifuncionales, porque tienen competencias varias materias relevantes para el desarrollo sostenible y competitivo del área metropolitana, entre ellas, planificación territorial,

transporte público y promoción económica. En el caso de la Region Hannover, el catálogo de las materias de competencia metropolitana es más amplio, ya que este ente metropolitano se ha institucionalizado jurídicamente bajo la forma de un Ente territorial de ámbito subregional. Este nuevo Ente territorial ha heredado el ámbito territorial, las competencias y los recursos humanos y financieros del Distrito de Hannover (el *Landkreis*, que es el nivel superior de entes locales en Alemania y, por tanto, el equivalente funcional de la provincia en España), que con la creación de la *Region Hannover* quedó disuelto. Todo un ejemplo, que enseña que la implantación de entes metropolitanos puede requerir una racionalización del mapa administrativo local existente, para evitar duplicidades y solapamientos competenciales y la proliferación innecesaria de cada vez más niveles burocráticos. La desaparición del Distrito de Hannover no generó un gran conflicto, ya que este mismo fue, junto a la ciudad de Hannover y la Mancomunidad del Gran Hannover (creada ya en 1963) uno de los tres impulsores del proceso de creación del nuevo ente metropolitano.

El *Verband Region Stuttgart* representa una fórmula organizativa diferente. Está constituido como una mancomunidad plurifuncional dotada de legitimación política directa, cuya creación no significó ningún cambio en el mapa político-administrativo a nivel local. El ámbito territorial en el que ejerce sus competencias es la “suma” de los cinco Distritos Rurales y del Distrito urbano de Stuttgart, que siguen existiendo. En el caso de la *Region Stuttgart* el gran impulsor de su creación fue el propio Gobierno del Land de Baden-Württemberg. En ningún momento consideró la creación del ente metropolitano como una futura amenaza por un nuevo “competidor político”. Nada de esto, sino inteligencia estratégica y enfoque “win-win” desde el primer momento: el Gobierno del Land considera que la existencia de un gobierno metropolitano en el espacio económico clave del Land (sede de empresas poderosas, Daimler Benz, Bosch, Porsche, etc.) no sólo propicia el desarrollo económico y la competitividad económica de la Region Stuttgart sino del Land en su conjunto, tanto a nivel nacional como en el contexto mundial de la economía globalizada. Asimismo, se suman esfuerzos en cuanto a la negociación y representación de intereses frente a la UE: tanto la Region Stuttgart como el Land de Baden-Württemberg tienen una oficina propia en Bruselas.

En ambas áreas metropolitanas la elaboración del plan territorial metropolitano constituye una práctica administrativa consolidada, con ya varios planes aprobados y con elementos innovadores en los contenidos de los planes en lo que respecta a la consideración del cambio climático (declaración de espacios libres con funciones climáticas, determinaciones para la localización de parques eólicos), la planificación integrada de usos del suelo y de las redes de transporte público, la ordenación de las grandes superficies comerciales y las orientaciones para la localización de las zonas logísticas. El plan vigente de Stuttgart es el *Regionalplan* aprobado en 2009: (<https://www.region-stuttgart.org/aufgaben-und-projekte/regionalplanung/regionalplan/>) y en Hannover se aprobó en 2016 un nuevo plan territorial metropolitano, el *Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover 2016* (<http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Planen,-Bauen,-Wohnen/Raumordnung-Regionalentwicklung/Regionalplanung-in-der-Region-Hannover>).

También cabe señalar el caso del área metropolitana de Frankfurt. En 2011 se creó por ley del Parlamento del Land de Hesse el *Regionalverband FrankfurtRheinMain* (<http://www.region-frankfurt.de/>), aprovechando las experiencias de instituciones antecesores (leyes de 1975 y 2000), que supusieron experiencias de “luces y sombras”. Funcionaron técnicamente razonablemente bien, especialmente en cuanto a la planificación territorial supramunicipal, pero tropezaron con dificultades políticas, que culminaron en la disolución o el debilitamiento de estas instituciones. El actual *Regionalverband FrankfurtRheinMain* está organizado como un ente metropolitano plurifuncional con legitimación política indirecta, ya que no se quiso dar el paso de dotar este ente metropolitano con una legitimación política directa.

El interés de esta área metropolitana reside en que es pionero en la aplicación de un instrumento novedoso de planificación territorial expresamente previsto por la Ley Federal de Ordenación del Territorio para los espacios metropolitanos: el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP: *Regionaler Flächennutzungsplan*). Supone la integración en un único documento planificador del plan territorial subregional y de los instrumentos de planeamiento urbanístico general (los Planes de Usos del Suelo, equivalentes a los PGOU en España), con el objetivo de simplificar y agilizar el proceso planificador. En 2010 se aprobó este tipo de plan para el área

metropolitana de Frankfurt (<http://www.region-frankfurt.de/Planung/Regionaler-Fl%C3%A4chennutzungsplan>). Significó funcionalmente la fusión con el documento de la planificación territorial subregional (el Regionalplan de Südhessen) de los Planes de Usos del Suelo de los 75 municipios pertenecientes al área metropolitana, que ya antes estaban integradas en una figura de planeamiento urbanístico intermunicipal conjunta (El Plan Conjunto de Usos del Suelo), regulada en el Código Federal de Urbanismo.

4. LA NECESIDAD DE DAR EN ESPAÑA UN IMPULSO PARA UN REPLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN METROPOLITANA

Por el panorama negativo y “manifiestamente mejorable” de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en la España actual, los expertos en la materia coinciden en que más que nunca hay que reforzar la atención a la cuestión metropolitana desde la perspectiva de la gestión pública centrada en las instituciones y fórmulas adecuadas para el gobierno y la gobernanza metropolitana y las políticas y planificaciones públicas, entre ellas la planificación territorial. Todos insisten en la necesidad de un replanteamiento de la cuestión metropolitana en España encaminado al objetivo de una mejora de la gobernanza y planificación territorial metropolitana. Existen varias razones fundamentales para iniciar ya sin más demora este replanteamiento.

En primer lugar, las áreas metropolitanas son espacios demasiados relevantes para seguir en España con la desatención hacia ellas. Al igual que a nivel mundial y europeo,¹⁹ constituyen los espacios de vida de la mayoría de los ciudadanos. En ellas se concentran la mayor parte de los recursos, el empleo, la producción industrial y los servicios de gran valor añadido y las actividades ligadas al conocimiento (I+D+i) y a la creatividad. Además aglutinan el poder de atracción para la acogida de las inversiones internacionales, son los grandes nodos de las redes de transporte y telecomunicaciones e importantes polos turísticos y de proyección cultural (museos, óperas, teatros, etc.) a nivel internacional. Por tanto, son los espacios en los que se encuentran en gran parte las oportunidades decisivas para el desarrollo y la competitividad de España en la economía globalizada.

Por otra parte, es en las áreas metropolitanas dónde se concentran también la mayor parte de los problemas económicos y sociales de España: la deslocalización de actividades productivas y del capital, el paro, la pobreza, la deficiente integración de los inmigrantes, situaciones de desigualdad y de exclusión social con un patrón de segregación socio-espacial, la inseguridad en los espacios públicos, la delincuencia y los riesgos del terrorismo internacional, el declive económico y arquitectónico de centros históricos, la aparición de espacios de obsolescencia, etc. Asimismo, existe un conjunto de problemas medioambientales que adquieren en España, al igual que en todos los países del mundo, su mayor intensidad en las áreas metropolitanas: la contaminación del aire, la congestión, el incesante consumo de suelo, el consumo excesivo de energía y la producción de gases responsables del efecto de invernadero. En este sentido, son precisamente las áreas metropolitanas los espacios donde se gana (o se pierde) la batalla respecto al cambio climático, ya que en ellas se concentra la mayor parte de la población y actividad económica del mundo. Todo depende si somos capaces de encauzar el desarrollo de las áreas metropolitanas en España hacia la senda de un desarrollo urbano-territorial sostenible. España también debe converger con Europa, en cuanto a la atención a las áreas metropolitanas.. No existe excusa o justificación alguna para que España, que en tantos otros campos busca la convergencia con Europa, siga “desentonando” en esta cuestión estratégica con las tendencias actuales en países relevantes de la UE. Más que nunca es necesario acometer en España un replanteamiento de la gobernanza y planificación territorial metropolitana.

En segundo lugar, España no puede permitirse más el lujo del desgobierno metropolitano, ya que la ausencia de gobierno metropolitano implica grandes costes. Estos costes son, como constató el geógrafo Oriol Nel.lo (1995, 789): 1) “Costes de eficiencia debidos a la descoordinación y sectorialización en la aplicación de políticas por parte de las administraciones y las empresas públicas; 2) costes democráticos debidos a la falta de correspondencia entre el espacio de vida de los ciudadanos y los ámbitos territoriales donde se eligen representantes y se toman decisiones; 3) costes administrativos debidos a la fragmentación, la hipertrofia y la redundancia administrativa, 4) costes sociales debidos a la dificultad de practicar políticas redistributivas a escala urbana y 5) costes institucionales

por la pérdida de capacidad de negociación y representación frente a terceros (empresas, administraciones, instituciones europeas).”

En tercer lugar, si continúan el escaso desarrollo y la debilidad actual de la planificación territorial metropolitana, España corre el riesgo de que el desarrollo urbano-territorial en España siga por la senda de la insostenibilidad, consecuencia en gran parte de los impactos ambientales, económicos y sociales de la “explosión de la ciudad” (*urban sprawl*), es decir, de la implantación de la ciudad dispersa durante las últimas décadas.²⁰ Más que cualquier otra figura de planificación pública los planes territoriales metropolitanos, por su carácter integrado-plurisectorial y su enfoque estratégico, que nunca pierde de vista la dimensión territorial del desarrollo, son el instrumento clave para la consecución de un desarrollo urbano- territorial sostenible. Por ello, España debe hacer el mismo uso activo e inteligente de este instrumento que se observan en muchas regiones de otros países europeos.

5. LECCIONES EXTRAÍBLES DE LA EXPERIENCIA EUROPEA PARA UNA PRÁCTICA RENOVADA DE GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS DE ESPAÑA

Por las razones expuestas anteriormente, ha llegado el momento para actuar, para poner en marcha en España una nueva etapa en la gobernanza y planificación territorial de sus áreas metropolitanas. Las reformas a acometer requieren la voluntad firme y decidida cooperación de todos los actores (públicos y privados) involucrados. Estas reformas han de hacerse, en primer lugar, sobre la base de un conocimiento riguroso de las oportunidades y condicionantes ligados a la realidad propia de España. Deben tomar en cuenta especialmente las condiciones territoriales y político-administrativas específicas que existen en este país y sacar los aprendizajes, tanto de los éxitos como de los fracasos, obtenidos en el camino recorrido hasta la fecha en España en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial a escala metropolitana.

En segundo lugar, el diseño de estas reformas también puede y debe servirse de la observación atenta de buenas prácticas que ofrecen varios países en Europa en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial de las áreas metropolitanas. Organizaciones modernas e inteligentes, sean de la gestión pública o del sector privado, siempre suelen aprovechar también los aprendizajes valiosos que pueden extraerse de un estudio atento de la experiencia internacional comparada. Realizan un *benchmarking* continuo de las mejores prácticas existentes en un determinado campo para identificar elementos clave capaces de contribuir a la mejora de la propia situación. Evidentemente, nunca se pueden transferir o “importar” de forma mimética de otro país al propio estructuras organizativas, procedimientos, instrumentos etc. Las experiencias foráneas constituyen sólo un referente o una fuente de inspiración, haciéndose siempre necesarios actos de integración y adaptación, con los ajustes correspondientes que exigen las características específicas de las condiciones territoriales, histórico-culturales, político-administrativas, económicas y sociales que existan en cada caso.

Es con esta premisa de “utilidad y cautela” en cuanto al aprendizaje de los demás con la que se destacan a continuación algunas lecciones, que pueden extraerse del análisis de las experiencias existentes en Europa en general y, especialmente, en los cuatro países señalados, para acometer en España un replanteamiento de la gobernanza y planificación territorial de sus áreas metropolitanas. Por varias razones, explicadas con detalle en la reciente tesis doctoral del autor del presente artículo (Hildenbrand Scheid, 2017), Alemania es dentro de la experiencia comparada europea el caso más idóneo para ofrecer a España propuestas que puedan servir como referentes para el diseño de políticas y medidas encaminadas a la mejora de la gobernanza y planificación territorial metropolitana.

No sólo porque este país cuenta con un gran número de instituciones para la gobernanza metropolitana, caracterizadas por la diversidad y estabilidad en el tiempo, y con una larga e ininterrumpida experiencia administrativa de planificación territorial metropolitana, sino también porque Alemania tiene tres hechos comunes con España, que no aporta en esta combinación ningún otro país europeo: 1) la gran semejanza de la organización territorial del Estado federal en Alemania y del Estado de las Autonomías en España, 2) el requisito de que la

creación de un área metropolitana requiere tanto en Alemania como España la aprobación de una ley por los Parlamentos de nivel regional, 3) el entendimiento idéntico del concepto de planificación territorial en Alemania y España. Especialmente Francia y el Reino Unido, los otros dos países europeos con las experiencias más avanzadas en la cuestión metropolitana, son muy diferentes a España en relación a estos tres hechos. Por tanto, es Alemania el caso que cumple mejor que nadie el requerimiento exigido por las metodologías de los *comparative studies* en las Ciencias Sociales: la existencia de hechos comunes o similares que comparten dos o varios objetos (en este caso Alemania y España) sometidos a la comparación, para que la comparación tenga sentido y utilidad.²¹ Y es por ello, porque probablemente tienen una mayor viabilidad de implementación en España prácticas de gobernanza metropolitana y de planificación territorial metropolitana cuyo diseño se ha inspirado especialmente en el referente de la experiencia alemana.

En suma, las cinco lecciones extraíbles de la experiencia europea para una práctica renovada de gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas de España se fundamentan en el análisis de las experiencias de los cuatro países señalados, teniendo Alemania un peso especial.

La primera lección consiste en que resulta imprescindible avanzar en España en la creación de gobiernos metropolitanos con legitimación política directa (*hard governance*). Para ello se considera de interés tomar como modelo de referencia el caso del *Verband Region Stuttgart*. En primer lugar, porque este caso, posiblemente, es de aplicación “más fácil” en la realidad territorial y política-administrativa existente en España, por su menor coste político que el modelo de la creación de un nuevo Ente territorial subregional (el caso de la *Region Hannover*, que supuso la eliminación de la provincia de Hannover). El nacimiento del VRS consistió simplemente en una “suma” (la ciudad de Stuttgart en combinación con los cinco Distritos), en la que se mantenían todos los entes locales existentes. En segundo lugar el VRS reúne varios elementos que le confieren el carácter de ser un modelo de “buena” gobernanza metropolitana: 1) la asignación clara de la responsabilidad de la gestión del plan territorial metropolitano a un órgano de gobierno propio con capacidad de decisión política-administrativa sobre el ámbito territorial de este plan; 2) la dotación del VRS con competencias en políticas de incidencia territorial (transporte público de cercanías, desarrollo y promoción económica), lo cual propicia una acción pública integrada y coherente con los objetivos del plan territorial metropolitano, 3) la legitimación política directa a través de la elección de su órgano representativo por los ciudadanos, y 4) la concepción flexible y en fases de la asunción de competencias metropolitanas: el VRS primero asumió las competencias obligatorias y varios años después las otras opcionales previstas por su Ley de creación de 1994, una característica que se observa también en las figuras de la legislación francesa para la cooperación intermunicipal a escala metropolitana.

Desde la perspectiva de la calidad de la democracia es especialmente importante el elemento de la legitimación política directa que caracteriza el caso del VRS. Los dos gobiernos metropolitanos que existen actualmente en España, las áreas metropolitanas de Barcelona y Vigo, son gobiernos de elección indirecta, lo cual debilita el pensar en clave metropolitana. En ambos casos los políticos actúan dentro de la institución metropolitana como representantes de su municipio y responsables ante los electores de su municipio, con la consecuencia de que dominan las visiones localistas sobre la visión metropolitana. En este sentido, la legitimación política directa sirve para:

- reforzar la legitimidad democrática de las decisiones y visibilizar la problemática metropolitana,
- propiciar el nacimiento de un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos con el área metropolitana, y
- exigir a los políticos que se presentan a las elecciones su capacidad de pensar desde el primer momento en clave metropolitana, presentando visiones estratégicas, proyectos movilizadores y compromisos claros directamente relacionados con los problemas y oportunidades de desarrollo del área metropolitana, sobre los cuales, posteriormente, los ciudadanos pedirán la rendición de cuentas.

La segunda lección es que en España ha de hacerse un uso más intenso que hasta ahora del amplio espectro de fórmulas blandas de gobernanza metropolitana (*soft governance*). Estas fórmulas se basan en los principios de la voluntariedad, la relación no jerarquizada entre iguales, una toma de decisión, habitualmente, por consenso unánime y una acción conjunta muy variable en cuanto al número de temas objeto de la cooperación, el alcance del compromiso asumido por los actores involucrados y la estabilidad en el tiempo de la cooperación. Dadas las

dificultades que existen actualmente en España de llegar a un consenso para la creación de áreas metropolitanas conforme a la LRBRL, conviene explorar y aprovechar las oportunidades que existen en los espacios metropolitanos para la cooperación entre los municipios a través de las siguientes fórmulas: Mesas de diálogo, Grupos de trabajo, conferencias de alcaldes o, como un paso más avanzado, la formación de redes de cooperación entre ciudades.

Entre las fórmulas blandas de gobernanza metropolitana son de especial interés las redes de cooperación entre ciudades geográficamente próximas entre sí. Tanto en Alemania como en Francia (Hildenbrand Scheid, 2005, 2006b). Este tipo de redes han sido una experiencia exitosa de cooperación intermunicipal en varios ámbitos. Pueden destacarse, estrategias supramunicipales de desarrollo territorial y la gestión conjunta de parques empresariales o zonas logísticas. Muchas de estas redes se han creado dentro o en el entorno de influencia de espacios metropolitanos, como ponen de manifiesto especialmente los casos de Hannover, München y Berlin-Brandenburg, en Alemania, así como Lille en Francia. Estas redes siguen el principio “cooperar para competir juntos mejor” en el entorno de la economía globalizada caracterizado por la competencia cada vez más fuerte entre territorios. Esta cooperación en temas de interés común beneficia a todos porque permite aprovechar complementariedades, crear economías de escala, generar un valor añadido sinérgico, desarrollar actividades punta, la formación de un lobby frente a terceros o la obtención de funciones de liderazgo. Ha de emprenderse más que hasta ahora (existen muy pocas redes de cooperación de ciudades) esta vía en España, en beneficio del desarrollo de los espacios metropolitanos, basado en un aprovechamiento inteligente de su capital territorial.

La tercera lección es la necesidad de que los niveles político-administrativos superiores (Estado, Comunidades Autónomas) apoyen tanto la creación de instituciones de gobernanza metropolitana como el desarrollo de fórmulas blandas de gobernanza metropolitana impulsadas desde los Entes locales. En Alemania, la implantación y consolidación de diferentes modelos de instituciones de gobernanza metropolitana (*hard governance*) pudo contar, sin perjuicio de algunas excepciones, con un apoyo institucional desde “arriba”, tanto por parte de los Gobiernos de los Länder como por el Gobierno Federal. El caso más claro de este apoyo “desde arriba” es el VRS de Stuttgart en el que el Land de Baden-Württemberg, entre todos los actores que se movilizaron a favor de la creación de este ente metropolitano, tuvo el papel de liderazgo político, dando el impulso decisivo para la creación del VRS. El Gobierno de Baden-Württemberg consideró con inteligencia estratégica su espacio metropolitano de mayor peso poblacional y económico como un activo clave para la prosperidad y competitividad del propio Land.

Se sugiere que las CC.AA. abandonen la visión imperante de percibir la instauración de instituciones metropolitanas estrictamente desde razonamientos de poder político, considerando un futuro ente metropolitano como un indeseable adversario en el paisaje político y una potencial amenaza para su propio poder institucional. Tiene que implantarse una cultura de cooperación, es decir una lógica win-win y de sumar fuerzas y recursos, capaz de entender las áreas metropolitanas como uno de los mayores activos para el desarrollo de la propia Comunidad Autónoma. Por tanto, es necesario que los Gobiernos autonómicos, que albergan en su territorio espacios metropolitanos, consideren seguir el camino emprendido en Cataluña y Galicia de institucionalizar áreas metropolitanas en virtud de la LRBRL o, en su caso, conforme a nuevas modalidades de organización metropolitana que pueda ofrecer una reforma de esta ley.

En cuanto a la Administración General del Estado, se sugiere: 1) una reforma de la LRBL, para establecer las bases para crear modelos diferenciados de instituciones de gobernanza metropolitana, 2) la creación de una Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio, que aborde las cuestiones de las áreas metropolitanas en todas sus dimensiones (delimitación, estadísticas, identificación de temas prioritarios para estudios y escenarios, acciones conjuntas, etc.), junto a otras cuestiones de desarrollo territorial que afectan a varias CC.AA, y requieren un enfoque unitario desde la visión del territorio de España en su conjunto, por razones de eficacia de la acción pública y por el principio de la solidaridad interterritorial consagrado en la Constitución, 3) la formulación en el seno de esta Conferencia Sectorial de una Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial que preste una elevada atención a la cuestión metropolitana.

También las fórmulas blandas de gobernanza metropolitana (*soft governance*) han recibido en Alemania la atención desde arriba. Un primer ejemplo son las redes de cooperación entre ciudades, que en Alemania (y también en Francia) recibieron en el marco de la política de ordenación del territorio por diferentes vías apoyos desde los gobiernos a nivel nacional y regional. Un segundo ejemplo es el hecho de que en el seno de la Conferencia Sectorial de Ordenación de Territorio (MKRO), que reúne los Ministros responsables de la ordenación del territorio de la Federación y de los Länder, se decidió en 1995 la creación de las once Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (*Europäische Metropolregionen/EMR*). Una de las razones principales de crear estas EMR, que son macrorregiones metropolitanas que configuran espacios geoeconómicos de extensión muy amplia, era la idea de considerar el desarrollo económico de las mismas como un elemento que contribuye a la prosperidad y competitividad no sólo de cada EMR sino también de los Länder de su ubicación y de Alemania en su conjunto. Se trata de promocionar las EMR como regiones urbanas grandes que destacan por su capacidad de crecimiento e innovación y posicionarlas a nivel europeo e internacional, poniendo en valor en cada momento las oportunidades de cooperación con el sector económico privado, el mundo científico, las administraciones públicas y la UE.

En las EMR coopera entre sí un amplio espectro de actores públicos y privados. Las instituciones de gobernanza metropolitana (*Verband Region Stuttgart, Region Hannover, Metropolregion Hamburg, etc.*) juegan un papel de liderazgo en cada ERM y también en el Foro de Cooperación (IKM) que agrupa a todas las 11 EMR. Este Foro tiene como objetivos generales: 1) La acción como *lobby* que articula y comunica los intereses y demandas de las EMR a las políticas de ordenación del territorio en Alemania y a nivel de la UE y a las políticas sectoriales de incidencia territorial, 2) la mejora de la capacidad de acción y de la competitividad de las EMR a nivel regional nacional y europeo, 3) el intercambio de conocimiento y experiencias sobre las cuestiones metropolitanas, y 4) el desarrollo y la difusión de fórmulas novedosas de gobernanza metropolitana. Las actividades del IKM se centran en las siguientes áreas: estrategias de desarrollo territorial, Europa, transporte y movilidad, internacionalización, regiones de conocimiento y gestión del mismo, gobernanza y seguimiento y evaluación a través de indicadores de las estructuras, tendencias evolutivas, oportunidades y problemas del territorio de las ERM.

En definitiva, a la vista de las experiencias alemanas (y también francesas), las CC.AA. deberían contemplar todas las posibilidades para apoyar e incentivar en su territorio la creación de fórmulas blandas de gobernanza metropolitana, que surjan por iniciativas “desde abajo”. Todas las posibles fórmulas de cooperación voluntaria para abordar colectivamente asuntos metropolitanos de interés común podrían ser - tras un tiempo de rodaje razonable, en el que se han adquirido y profundizado la experiencia técnica y la confianza mutua entre los actores involucrados - una “semilla” con vocación de culminar en su momento en la constitución de una institución propia para la gobernanza metropolitana.

La cuarta lección se refiere al fortalecimiento y la mejora de la planificación territorial como función pública en España. Han de aprobarse planes territoriales para todas las áreas metropolitanas y, a su vez, es necesario cultivar un nuevo estilo de planificación. Todas las áreas metropolitanas alemanas cuentan con un plan territorial aprobado, habiéndose aplicado en la mayoría de los casos ya “varias generaciones” de este tipo de planes. En España la situación es muy diferente. Actualmente en tan solo 14 de las 46 áreas metropolitanas españolas está aprobado el correspondiente plan territorial. Por ello, resulta necesario que se llegue cuanto antes a un consenso político y social que permita iniciar o, en su caso, terminar el proceso (no pocas veces demasiado lento) de los planes territoriales metropolitanos y llegar por fin a su aprobación definitiva. El objetivo no puede ser otro de que en un horizonte temporal razonable todas las áreas metropolitanas españolas cuenten con este instrumento imprescindible para un gobierno del territorio comprometido con el desarrollo sostenible y el uso inteligente del capital territorial. Por otra parte, las experiencias de los planes territoriales metropolitanos en Alemania aconsejan que la práctica de la planificación territorial metropolitana en España debiera desarrollarse con un nuevo estilo de planificación. Este nuevo estilo afecta al proceso planificador y a los contenidos de los planes, siendo un elemento clave una mayor participación de la sociedad civil. Los ingredientes principales de este nuevo estilo que también se observa en el *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale de la Provincia de Bologna/PTCP* (2004) y el *Plan Territorial Metropolitano de Barcelona* (2010), son (en paréntesis el nombre del área metropolitana alemán cuyo plan ofrece buenas prácticas):

- La potenciación de la participación, instrumentando una participación desde el primer momento de la elaboración del plan y de carácter amplio, buscando el mayor grado de involucración de la sociedad civil (Stuttgart, Hannover, Frankfurt RheinMain).
- Éste es uno de los elementos más fundamentales del nuevo estilo de planificación. Se trata de adoptar decisiones conforme a una democracia deliberativa, lo cual significa que éstas se fundamenten en la participación directa en el proceso de decisión de un amplio espectro social y ciudadano, organizando un proceso cumulativo y circular de incremento de confianza a través de la capacidad de escucha, el rendir cuentas, el aprendizaje organizativo y la construcción de consenso (Camagni, 2006).
- La incardinación de la elaboración del Plan en una Estrategia de Desarrollo Territorial, como documento previo y marco de referencia estratégico (Hannover, Frankfurt/RheinMain, Berlin-Brandenburg).
- La regulación proactiva y por la vía del diálogo y consenso de posibles conflictos que puedan surgir en la fase de la implementación de las determinaciones del Plan (Stuttgart).
- El uso de figuras novedosas de planificación, por ejemplo, el empleo de un instrumento de planificación urbanística-territorial combinada (Frankfurt/RheinMain), encaminados, entre otros objetivos, a una agilización y simplificación del proceso planificador.
- La aplicación de instrumentos informales (acuerdos urbanísticos intermunicipales, redes de cooperación entre ciudades, estrategias para el desarrollo territorial, etc.), para propiciar la implementación efectiva de los objetivos del plan territorial metropolitano (Berlin-Brandenburg, Frankfurt/RheinMain, Hannover, München)
- Una mayor atención a la componente orientativa-indicativa de los planes territoriales (su parte más flexible, de carácter más estratégico y centrada en el desarrollo económico del territorio), guardando un equilibrio sensato con la imprescindible componente reguladora-vinculante de cada plan (Benabent Fernández de Córdoba, 2012).
- Los contenidos de los planes territoriales de la última generación aprobados en las áreas metropolitanas alemanas confirman que se está reforzando la componente orientativa-indicativa de los planes, concibiéndolos cada vez más también como una herramienta para el desarrollo territorial. Pero a su vez se mantiene con firmeza la componente reguladora-vinculante, la clásica función ordenadora de los planes territoriales.
- En este sentido, la planificación territorial alemana, considerada siempre como uno de los exponentes más claros del entendimiento de la política de ordenación del territorio como “planificación física”, está transitando hacia una planificación territorial que incorpora cada vez más las cuestiones del desarrollo económico del territorio, aproximándose, hasta cierto punto al *aménagement du territoire* practicado en Francia, la otra concepción clásica de la política de ordenación del territorio en Europa (Hildenbrand Scheid, 1996). Por ello, en esta conclusión final se quiere invitar también a seguir de cerca las buenas prácticas que en Francia ofrecen determinados planes territoriales metropolitanos, que operan con la figura del *Schéma de Cohérence Territoriale* (SCOT). En estos instrumentos de la planificación territorial francesa, que tradicionalmente suele poner el énfasis en el desarrollo económico del territorio, la atención a los aspectos relacionados con la preservación y la puesta en valor del medio ambiente se ha visto fortalecida. De este modo se ha producido también una aproximación del enfoque francés de ordenación del territorio a la planificación física de Alemania y Holanda y en la que el medio ambiente siempre ha sido un elemento clave.

Por último, la quinta lección extraíble de la experiencia comparada europea consiste en que la evaluación de los planes territoriales metropolitanos ha de convertirse en una tarea ineludible y continua de la administración responsable en esta materia. Las tareas de seguimiento y evaluación de los planes territoriales metropolitanos son de máxima importancia. Son un elemento consustancial de un proceso planificador serio y, por tanto, interesado en conocer los “éxitos” o, en su caso, “fracasos” del Plan, en definitiva, determinar su grado de eficacia en cuanto a la consecución de los objetivos planteados y sacar los aprendizajes necesarios cara al futuro. Además, ambas tareas son exigibles por razones de la calidad de la democracia, que significa transparencia y rendir cuentas ante los ciudadanos sobre los resultados obtenidos por las planificaciones y políticas públicas. Estos resultados

(performance) es una fuente adicional de la legitimidad política de las instituciones, que cada vez más se basa en el rendimiento institucional.

En Alemania, la mayoría de los planes territoriales de las áreas metropolitanas no recoge en su texto previsiones para su seguimiento y evaluación. Únicamente en el caso del primer plan territorial del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo de 1998 el órgano responsable de su gestión realizó Informes de evaluación. De todas formas, estos Informes atestiguaron resultados positivos en cuanto al cumplimiento del objetivo del plan de concentrar el crecimiento urbanístico en las áreas previstas a tal efecto. En España, la situación es similar a la de Alemania. Si bien determinados planes territoriales metropolitanos prevén en su texto un Informe de Seguimiento y Evaluación el Plan, pocas veces estos Informes se realizan. Los referentes de buenas prácticas en cuanto al seguimiento y la evaluación de planes territoriales metropolitanos aportan el Reino Unido y también Francia. Destacan los casos de la *Spatial Development Strategy for Greater London* y el *Schéma Directeur Île-de-France 2030*, que ambos operan con instrumentos (informes anuales, observatorios, indicadores, etc.) para el seguimiento y evaluación de los planes territoriales metropolitanos (Elinbaum, 2014).

6. NOTAS Y REFERENCIAS

6.1. Notas

¹ A efectos de ejemplos de esta valoración crítica pueden señalarse, las siguientes apreciaciones:

“Los gobiernos metropolitanos: una experiencia poco satisfactoria” (Pascual Esteve, 2006, 172).

“El remarcable fracaso para desarrollar mecanismos de gobierno el territorio adaptados a la evolución de la ciudad “real” en España constituye uno de los mejores ejemplares para constatar la distancia existente entre retórica territorial y políticas públicas reales.” (Romero González, 2009, 182).

...“Este fracaso” (el autor se refiere a las áreas metropolitanas del art. 43 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, a continuación LRRL) “se explica francamente, por la configuración del área metropolitana como instrumento descoordinación interadministrativa, que la Comunidad Autónoma impone por la fuerza a las entidades locales, careciendo de las notas de la voluntariedad y la flexibilidad que parece requerir hoy día la solución de lo metropolitano.” (Toscano Gil, 2012, 72).

² Esta cifra puede variar, de acuerdo con los criterios metodológicos que se apliquen para su delimitación. Ruiz i Almar (2010), basándose en criterios metodológicos de una investigación realizada por Carreras/Otero/Ruiz (2009), impulsado por el Instituto de Estudios Metropolitanos y Regionales de Barcelona (IERMB) con objeto de delimitar con una metodología común el continuum urbano de las metrópolis de la Unión Europea, obtiene 16 áreas metropolitanas, quedando, no obstante, fuera, los espacios metropolitanos de Málaga, Murcia y Málaga. 21 áreas metropolitanas es la cifra que sale sobre la base del estudio “Áreas Urbanas + 50” del Ministerio de Fomento (2013), si se toman en cuenta todas las grandes áreas urbanas con más de 400.000 habitantes: Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Málaga, Bilbao, Asturias, Zaragoza, Alicante, Murcia, Bahía de Cádiz, Vigo, Pontevedra, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Granada, Santa Cruz de Tenerife-La Laguna, A Coruña, Valladolid y Donostia/San Sebastián. Por su parte, Feria (2011, 132) identifica un universo metropolitano español compuesto por un total de 46 áreas metropolitanas, delimitación que toma como variable definitoria la movilidad residencia-trabajo, de acuerdo con la metodología seguida desde hace décadas por la Oficina del Censo de los Estados Unidos y, con matices, en otros países. Estas áreas son: 1) Madrid-Alcalá de Henares, 2) Barcelona-Sabadell, 3) Valencia, 4) Sevilla, 5) Bilbao, 6) Oviedo-Gijón-Avilés, 7) Málaga, 8) Las Palmas de Gran Canaria, 9) Zaragoza, 10) Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera, 11) Vigo, 12) Murcia, 13) Granada, 14) Palma de Mallorca, 15) Coruña, 16) Donosti, 17) Sta. Cruz de Tenerife, 18) Valladolid, 19) Santander, 20) Alicante, 21) Córdoba, 22) Tarragona, 23) Castellón, 24) Pamplona, 25) Elche, 26) Vitoria, 27) Huelva, 28) Algeciras, 29) León, 30) Santiago de Compostela, 31) Cartagena, 32) Salamanca, 33) Almería, 34) Ourense, 35) Burgos, 36) Marbella, 37) Girona, 38) Logroño, 39) Badajoz, 40) El Ferrol, 41) Pontevedra, 42) Lleida, 43) Albacete, 44) Manresa, 45) Jaén y 46) Benidorm.

³ Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo.

⁴ El AMB tiene, para su ámbito territorial, los 36 municipios de la conurbación de Barcelona (y, por tanto un territorio mucho más reducido que el área metropolitana funcional de Barcelona, que son 164 municipios y que es el ámbito del Plan Territorial Metropolitana de Barcelona, aprobado el 20 de abril de 2010 por la Generalitat de Cataluña) la competencia para la ordenación urbanística integrada del territorio metropolitano (art. 21 de la Ley 31/2010) a través de dos figuras: el Plan Director Urbanístico Metropolitano (art. 23: reservas para sistemas urbanísticos generales, clasificación del suelo de ámbito metropolitano, establecimiento de criterios para la calificación del suelo urbano y urbanizable) y el Plan de Ordenación Urbanística Metropolitano (art. 27: desarrolla determinaciones del Plan Director Urbanístico Metropolitano con el detalle que corresponde a un Plan de Ordenación Urbanística Municipal y fija determinaciones propias).

Otras competencias del AMB (art. 14) son: transporte y movilidad (Plan Metropolitano de Movilidad Urbana), aguas, residuos, otras competencias en materia de medio ambiente, infraestructuras de interés metropolitano, desarrollo económico y social (Plan Estratégico Metropolitano), cohesión social y territorial.

⁵ Artículo 43.

“1. Las CC.AA., previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

2. Las áreas metropolitanas son Entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipio integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.”

⁶ En 2016 únicamente en once de las 17 CC.AA. estaba aprobado el plan de ordenación del territorio regional, que abarca el conjunto del territorio de cada Comunidad Autónoma y que, sin perjuicio de normas vinculantes para determinadas cuestiones, tiene un carácter primordialmente estratégico. En cuanto a los planes territoriales subregionales, en 2014 se registraron sólo 72 planes aprobados, careciendo la mayor parte del territorio de España de este tipo de instrumento de gobierno del territorio, que por su carácter más normativo y su conexión directa con el planeamiento urbanístico municipal tiene una relevancia especial.

⁷ Este reducido número de planes territoriales metropolitanos se inscribe en un contexto de la escasez generalizada de planes territoriales subregionales en España. En la mayor parte del territorio de España estos planes no existen, a diferencia de la cobertura total (Alemania, Suiza, Holanda) o en la mayor parte (Francia, Italia) del territorio nacional por este tipo de planes que se alcanza en otros países europeos. Sólo 11 de las 17 CC.AA. cuentan con un Plan Territorial de escala autonómica aprobado y los alrededor de 70 planes territoriales subregionales en vigor no llegan a cubrir ni la mitad del territorio nacional.

⁸ Los planes de ordenación del territorio tienen una posición débil respecto a los planes sectoriales en materias de incidencia territorial (carreteras, aguas, costas, etc.). En la mayoría de las CC.AA. las planificaciones de las políticas sectoriales autonómicas con incidencia territorial tienen prevalencia sobre los planes de ordenación del territorio, La planificación sectorial puede desarrollarse sin quedarse sujeta a las determinaciones de estos planes. Sólo en Andalucía, Castilla y León, Cataluña y el País Vasco tanto los Planes Regionales de Ordenación del Territorio como los Planes de Ordenación del Territorio subregionales vinculan a los planes sectoriales.

⁹ Entre ellas la Recomendación 27 del POTA referida a la Cooperación entre los 9 Centros Regionales, el escalón superior dentro del sistema de ciudades de Andalucía. Son áreas metropolitanas de tamaño medio (entre 200.000 y 1,7 millones de habitantes), configuradas por las ciudades principales de Andalucía (capitales de provincia, más Jerez y Algeciras) y que concentran el 55% de la población regional.

¹⁰ La Ley 27/2013 dispone que el apartado 2 del artículo 3 de la LRRL queda redactado del siguiente modo:

“2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:

- a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las CC.AA. de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- b) Las Áreas Metropolitanas.
- c) Las Mancomunidades de Municipios.”

¹¹ Ley nº.99-586, de 12 de julio de 1999.

¹² Las Comunidades Urbanas agrupan varios Municipios que en su conjunto alcanzan más de 500.000 habitantes, las Comunidades de Aglomeración son ámbitos urbanos de más de 50.000 habitantes, reagrupados alrededor de la capital departamental o de un municipio con más de 15.000 habitantes. Las Comunidades de Municipios, a diferencia de las Comunidades de Urbanas y de Aglomeración, no están definidas por valores demográficos y pueden tener una duración limitada en el tiempo.

¹³ Han de ejercer con carácter obligatorio las competencias referidas a cuatro bloques de materias: 1) el desarrollo económico, 2) la ordenación del territorio, 3) las necesidades sociales derivadas del desarrollo urbano, y 4) el desarrollo urbanístico del conjunto de la Comunidad. Además, deben elegir al menos tres competencias de entre las cinco siguientes: creación, ordenación y mantenimiento de las vías de interés de la Comunidad, abastecimiento de agua y saneamiento, protección y puesta en valor del medio ambiente, construcción y gestión de equipamientos culturales, deportivos y escolares y, en materia de desarrollo sostenible, la eficacia energética y el control del consumo de energía.

¹⁴ Ley nº 2000-1208 de 13 de diciembre de 2000 relativa a la solidaridad y la renovación urbanas.

¹⁵ La Ley estatal nº 142 aprobada en 1990 previó una implantación desde arriba de 14 áreas metropolitanas y en 1999 una nueva ley (Ley nº 299, de 3 de agosto) autorizaba las iniciativas de abajo hacia arriba para la creación de áreas metropolitanas.

¹⁶ La reforma afectó al Título V de la Constitución que efectuó una nueva redacción del art. 114 que define las Ciudades metropolitanas, junto a los Municipios, las Provincias, las Regiones y el Estado, como los sujetos que constituyen la República.

¹⁷ Los cambios políticos hacia gobiernos de ideología más conservador, con frecuencia, se han traducido en la disolución de los entes metropolitanos, tal y como pusieron de manifiesto el propio caso de Londres (con la llegada al poder de Margaret Thatcher se disolvió en 1986 el *Greater London Council* que existía entre 1965 y 1986) o el caso de Barcelona (cuando se estableció Convergencia e Unió/CiU en el gobierno de la Generalitat desapareció en 1987 la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona).

¹⁸ Ahrend/Gamper/Schumann (2014). *The OECD Metropolitan Governance Survey. A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*, OECD Regional Development Working Papers, 04/2014.

¹⁹ Según datos de la ONU y de la OECD, que se recogen en la “Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas” de 7 de octubre de 2015 (*Communauté Métropolitaine de Montréal*, 2015), por primera vez en la historia de la humanidad, más de la población del mundo vive en ciudades. Se prevé que hasta 2050 este porcentaje alcanzará casi el 70% y para el año 2.100 aproximadamente el 85%. Mientras en 1996 2.600 millones de personas vivían en ciudades, esta cantidad llegará en 2016 a 4.000 millones. La ONU estima que 50% de los residentes urbanos vive actualmente en áreas metropolitanas, es decir, aglomeraciones de más de 500.000 habitantes. El 59% de la población europea vive en áreas metropolitanas. En ellas se concentran el 67% del PIB y el 62% de los empleos. Asimismo, es en estas áreas dónde se originan el 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes.

²⁰ Para conocer las características e impactos de la ciudad dispersa y las posibles estrategias de intervención desde el planeamiento urbanístico y la planificación territorial es fundamental la obra de INDOVINA (2007a) (coord.) *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección estudios. Serie Territorio 1, Barcelona.

²¹ Como recuerda el politólogo italiano Giovanni Sartori (1970, 2007), Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales en 2005, sólo se pueden comparar fenómenos que no son idénticos y tampoco son completamente diferentes. Por tanto, la comparación hace sentido cuando se comparan fenómenos que tienen tanto rasgos comunes como características diferentes. Con ello conecta con John Stuart MILL (1959), filósofo inglés que ya en 1843 distinguió para la metodología de los estudios comparados el método de concordancia y el método de la diferencia. El método de diferencia parte de condiciones-marco similares, y se plantea averiguar por qué un determinado fenómeno no (o sólo de forma muy débil) aparece en los contextos similares. Es en este método, en el que se incardina la comparación Alemania-España. Por tanto, teniendo España y Alemania similitud en cuanto a la organización territorial del Estado, la creación de áreas metropolitanas y el sistema de planificación territorial, se pudo investigar en la tesis doctoral del autor del presente artículo, la siguiente cuestión fundamental ¿Por qué en España el grado de desarrollo de la gobernanza y planificación territorial metropolitana es muy diferente? ¿Cuáles son los factores explicativos?

6.1. Referencias bibliográficas

AHREND, R., GAMPER, C. y SCHUMANN, A. (2014) *The OECD Metropolitan Governance Survey A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*, OECD Regional Development Working Papers, 04/2014.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006) *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XXI*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía/Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Colección KORA Nº 16.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2012) 30 años de ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías, en: CASTAÑER, M. (ED.): *El planjeament territorial a Catalunya a inici del segle XXI*, Barcelona, Societat Catalana d' Ordenació del Territori, pp. 140-165.

CAMAGNI, R. (2006) "Introducción", en Tarroja, A. y Camagni, R. (coord.) *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Diputació Barcelona xarxa de municipis, Colección Territorio y Gobierno; Visiones, Nº 4, Barcelona, pp. 15-24.

CARRERAS, J. M. (2012) "El Pla Territorial Metropolità de Barcelona. Propostes per territoris", en: *Papers*, Nº 55, pp. 32-47.

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2015) *Promover la cooperación metropolitana para lograr un desarrollo urbano sostenible. La declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas*, 7 de octubre de 2015, Conferencia Temática Áreas metropolitanas (Hacia HABITAT III, ONU), Montreal 6 y 7 de octubre de 2015.

ELINBAUM, P. (2014) "Diez lecciones sobre el reciente planeamiento metropolitano europeo. Argumentos para la reflexión disciplinar y el diseño de instrumentos para la ordenación territorial", en: *Investigaciones Regionales*, Nº 28, pp. 57-78.

ESTEBAN NOGUERA J. (2012) "El Pla Territorial Metropolità de Barcelona en el planeament territorial de Catalunya", en *Papers* Nº 55, pp. 20-31.

FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (coord.) (2006): *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Universitat de València, Servei de Publicacions, Colecciones: Desarrollo territorial, 1.

FARINÓS DASÍ, J. y ROMERO GONZÁLEZ, J. (eds.) (2007) *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Publicacions de la Universitat de València.

FERIA TORIBIO, J. M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J. (2005) "Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº 39. pp. 87-116.

FERIA TORIBIO, J. M. (2011) "La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas", en Jurado Almonte, J.M. (coord.) *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*, Sevilla, UNIA, pp. 127-158.

FERIA TORIBIO, J.M. y ALBERTOS, J. M. (coords.) (2010) *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, Civitas y Thomson Reuters.

HEINELT, H. y KÜBLER, D. (2005) *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, London and New York, Routledge.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1996) *Política de ordenación del territorio en Europa*, Colección KORA, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2005) *Les xarxes de ciutats. Un instrument emergent de cooperació intermunicipal a Europa*, Diputació Barcelona. Xarxa de Municipis (Gabinet d'Estudis de la Presidència/Centre per a la Innovació Local, Colección Síntesi, Nº 10, Barcelona.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2011) "Los planes de ordenación del territorio (POTA y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico", en Jurado Almonte, J.M. (coord.) *Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades*, Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), Sevilla, 2011, pp.161-201.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2016) "La experiencia de ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autonomías", en Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial *Autonomías y Desarrollo*

Territorial y Urbanístico. Memorias del IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, Universidad de Cuenca /Ecuador), pp. 87-165.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2017) *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, Universitat de València, Servei de Publicacions, Colecciones: Desarrollo territorial (en imprenta).

INDOVINA, F. (coord.) (2007a) *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección estudios. Serie Territorio 1, Barcelona.

JOUVE, B. (2002) "Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipología", en *Revista GAPP (Gestión y Análisis de Políticas Públicas)* N° 24, pp. 161-176.

JOUVÉ, B. (2003) "Les formes du gouvernement urbain en Europe", en: *Metropolregionen in Westeuropa. Metropolitan Regions in Western Europe*, número monográfico de *DISP (revista de la Universidad Técnica de Zürich)* N° 152, pp. 37-42.

JOUVE, B. y LEFÈVRE, C. (2004a) *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, Colección Estudios Serie Administraciones Territoriales, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

JOUVE, B. y LEFÈVRE, C. (EDS.) (2004b) *Horizons Métropolitains*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

JOUVE, B. (2005) *Cuestiones sobre gobernanza urbana*, Barcelona, Fundación Carles Pi i Sunyer.

LEFÈVRE, C. (1998) "Metropolitan government and governance in western countries: a critical review", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, N° 1, pp. 9-25.

LEFÈVRE, C. (2001) "Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 20, pp.3-21.

LEFÈVRE, C. (2003) "La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza", en *Urban*, N° 8, pp.78-91.

LEFÈVRE, C. (2004) *Les coopérations métropolitaines en Europe. Pour un rayonnement européenne des métropoles françaises*, DATAR, junio de 2004.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL) (2005) *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*, Madrid.

MINISTERIO DE FOMENTO (2013) *Áreas Urbanas + 50. Información estadística de las Grandes Áreas Urbanas españolas*, Madrid

MINISTERIO DE VIVIENDA (2007) *Atlas Estadístico de las Áreas urbanas de España 2006*, Madrid

MONTANER, J.M. y SUBIRATS, J. (2012) *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*, Diputació Barcelona, Colección Estudios, Serie Territorio11, Barcelona.

NELLO, O. (1995) "Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de la integración europea", en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales*, N° 106, pp. 783-792.

OJEDA GARCÍA, R. /JARÁIZ GULÍAS, E./LAGARES DÍEZ, N. (2014) "Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España", en *Revista de Estudios Políticos* N° 164 (abril / junio) 2014.

PAPERS n° 55 (2012) número monográfico sobre el Plan Territorial de la Región Metropolitana de Barcelona.

PASCUAL ESTEVE, J.M. (2006) "Nuevos enfoques al gobierno de la metrópolis: el gobierno red o gobernanza metropolitana", en Feria Toribio, J. M. (coord.) *Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, pp. 171-180.

ROMERO GONZÁLEZ, J. (2009) *Geopolítica y gobierno del territorio*, Tirant lo Blanch, Valencia.

ROMERO GONZÁLEZ J. (2012) "Ciudades y regiones urbanas y metropolitanas en España: nueva agenda en un contexto globalizado", en Montaner, J.M./Subirats, J. (coord.) *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*, Diputació Barcelona, Colección Estudios, Serie Territorio11, Barcelona, pp. 115-138.

RUIZ I ALMAR, E. (2010) "Las grandes aglomeraciones urbanas de Europa y España", en Feria Toribio, J.M./Albertos, J.M. (coord.): *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, Civitas y Thomson Reuters, pp. 125-148.

SALET, W., THORNLEY, A. y KREUKELS, A. (eds.) (2003) *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press, London and NewYork.

SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2016) "Áreas metropolitanas españolas frente a la crisis. Los retos de futuro para la ordenación y definición de un nuevo modelo territorial, en un marco de cambio global", ponencia presentada el 30 de junio de 2016 en las Jornadas "Planificación y desarrollo territorial en las áreas metropolitanas. Opciones para el área metropolitana de Valencia", del 29 de junio a 1 de julio de 2016 organizadas por la Facultat de Geografia i Història de la Universitat de València.

SORRIBES MONRABAL, J. y ROMERO, J. (2006) "El fracaso de las experiencias de gobierno metropolitano en España", en Farinós Dasí, J./Romero González, J. (coord.) *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Universitat de València, Servei de Publicacions, Colecciones: Desarrollo territorial, 1, pp. 397-414.

TOMÀS, M. (2010) "Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal", en: *Revista Española de Ciencia Política*, Nº 23, pp. 127-150.

TOMÀS, M. (2011) "La escala metropolitana: un análisis transversal", en Iglesias, M./Martí-Costa, M./Subirats, J./Tomàs, m. (eds.) *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Barcelona, Icaria, pp. 283-306.

TOSCANO GIL, F. (2012) "Áreas Metropolitanas: Diversidad jurídica y planificación territorial", en: *Revista de Estudios Regionales*, Nº 93, pp. 65-91.