

Scripta Nova

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XIV, núm. 331 (36), 1 de agosto de 2010

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]

<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-36.htm>

LA CULTURA TERRITORIAL METROPOLITANA: DE LAS RELACIONES DE CONFLICTO A LA GOBERNANZA SUPRAMUNICIPAL. UNA APROXIMACIÓN A LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

FERNANDO MANERO MIGUEL

Catedrático de Geografía

Universidad de Valladolid (España)

manero@fyl.uva.es

RESUMEN

La intensidad de los procesos de crecimiento urbano contemporáneos da lugar a estructuras territoriales complejas en las que las relaciones desarrolladas entre la ciudad central y sus núcleos periféricos se traducen en dinámicas y comportamientos caracterizados por la lógica metropolitana tanto en las grandes ciudades como en las de dimensión intermedia. En ambas se plantea el problema de la articulación funcional a partir de un sistema institucionalmente fragmentado que, apoyándose en el principio de autonomía local, tiende a la disgregación y al conflicto. Sin embargo, en función de las directrices cualitativas hacia las que, como consecuencia de las demandas sociales, se orientan actualmente las políticas urbanas (desarrollo, sostenibilidad e inclusión social), se plantea la conveniencia de fortalecer los mecanismos favorecedores de la cooperación supramunicipal, adaptándolos a las características de cada entorno metropolitano y a la normativa existente, sólo posible desde la perspectiva de una sólida cultura territorial metropolitana.

Palabras claves: Área Metropolitana, Municipio, Autonomía Local, Gobernanza supramunicipal, Ciudades medias

ABSTRACT

The intensity of contemporary urban growth processes leads to complex local structures. In these structures, the relations between the central city and suburbs give place to dynamics and behaviours characterized by metropolitan logic, as well in big as medium cities. In both cases is possible to find the problem of the functional articulation of an institutionally fragmented system: This system, based on a local autonomy principle, tends to the disintegration and conflict. However, according to the qualitative guidelines towards that as a result of social demands and in accordance with the objectives of development, sustainability and social inclusion, there is the need to strengthen the mechanism to supralocal cooperation. These are tailored to the characteristics of each metropolitan area and the existing, only possible from the perspective of a solid metropolitan territorial culture,

Key words: Metropolitan Area, Municipality, Local Autonomy, Multilocal Governance, Medium Cities

Introducción

Introducción

Es evidente que los resultados de las políticas públicas aplicadas a la ordenación y gestión del territorio en los espacios urbanos afectados por intensos procesos de transformación espacial y funcional dependen de manera significativa de la importancia asignada en cada caso a los instrumentos que favorecen la cooperación y coordinación de estrategias entre las diferentes instancias administrativas implicadas al tiempo que valorizan las relaciones susceptibles de ser generadas con los agentes privados. No es posible lograr avances significativos en los programas de actuación ni satisfacer las demandas sociales con los niveles de calidad y equidad con que actualmente se plantean sino se encuentran debidamente asentados en un compromiso asumido por todos ellos y en la voluntad de llevarlos a cabo en todas sus líneas de acción, a sabiendas de que el proceso no estará exento de dificultades, incertidumbres y altibajos, con los consiguientes riesgos y disfunciones que de ello se derivan.

De ahí emana la hipótesis que interpreta la complicada cristalización efectiva de las políticas de cooperación entre municipios potencialmente estructuradores de Áreas Metropolitanas en función de la visión restrictiva que con frecuencia se tiene de los procesos de articulación estratégica supralocales y, por ende, de las carencias, más efectivas que en términos reguladores, de que aún adolecen los dispositivos orientados en esta dirección, pese a los significativos avances producidos en la interpretación de las posibilidades que acompañan a los mecanismos de democracia participativa (Bacqué et alii. 2005, 2; Gaudin. 2008, 272). Desde este enfoque la cooperación descentralizada, argumento principal para el entendimiento de las dinámicas territoriales contemporáneas (Belil y Espinós. 2001, 26), se convierte en uno de los factores esenciales a la hora de valorar la eficacia de los instrumentos de cooperación (el llamado federalismo cooperativo) aplicados a estructuras territoriales complejas. No en vano precisan de ellos – superando la falta de una cultura política favorable a la búsqueda de espacios de relación y coparticipación – cuando se trata de asegurar la calidad de los servicios y una buena integración de los mecanismos de gestión en aras de un proyecto capaz de vertebrar intereses en principio contrapuestos y en el que en buena medida se fundamenta la imagen global del territorio, su calidad funcional y su misma proyección competitiva (Manero. 2003, 357).

Sólo así cabe entender la importancia y actualidad de un tema justificado tanto por las propias demandas de la sociedad – “el ciudadano entiende de cantidad y calidad de los servicios públicos finales, no del complejo de relaciones interadministrativas y delimitaciones de competencias de organismos públicos que son necesarias para la prestación final de esos servicios” (Casero.1994, 489) - como por la comprobación de los elevados costos y los niveles de riesgo que entraña la fragmentación e incoherencia del entramado decisional. De ahí deriva la indispensable perspectiva metropolitana con que ha de concebirse la gestión de numerosos problemas municipales hasta el punto de que, en el marco de este debate y de las reflexiones que lo acompañan, no son infrecuentes las proclamas favorables a las operaciones de reforma institucional, que desde los años setenta habían quedado casi sumidas en el olvido (Hoffmann-Marthinot. 2002, 15).

1- El significado del hecho metropolitano: ¿cuestión de escala o de lógicas territoriales?

Por razones que avalan la entidad de sus connotaciones específicas, el concepto de Área Metropolitana se ha identificado comúnmente con una realidad espacial en la que la importancia de sus principales magnitudes – demográficas y económicas – constituye el factor definitorio por excelencia. Asociadas a la posición central y dominante que ocupan en la jerarquía de las interrelaciones espaciales, representan asimismo el escenario principal para la ejemplificación de las directrices que marcan la evolución de las dinámicas urbanas contemporáneas sobre la base de su capacidad para acometer proyectos estratégicos que trascienden ampliamente los procesos y las transformaciones que tienen lugar en su entorno. La complejidad de los cambios socio-espaciales y económicos que en ellas tienen lugar justifica su consideración como ámbito esencial de referencia para interpretar el alcance y operatividad de los instrumentos de cooperación asociados al gobierno de una entidad fragmentada en unidades administrativas con personalidad específica y autonomía jurídicamente reconocida.

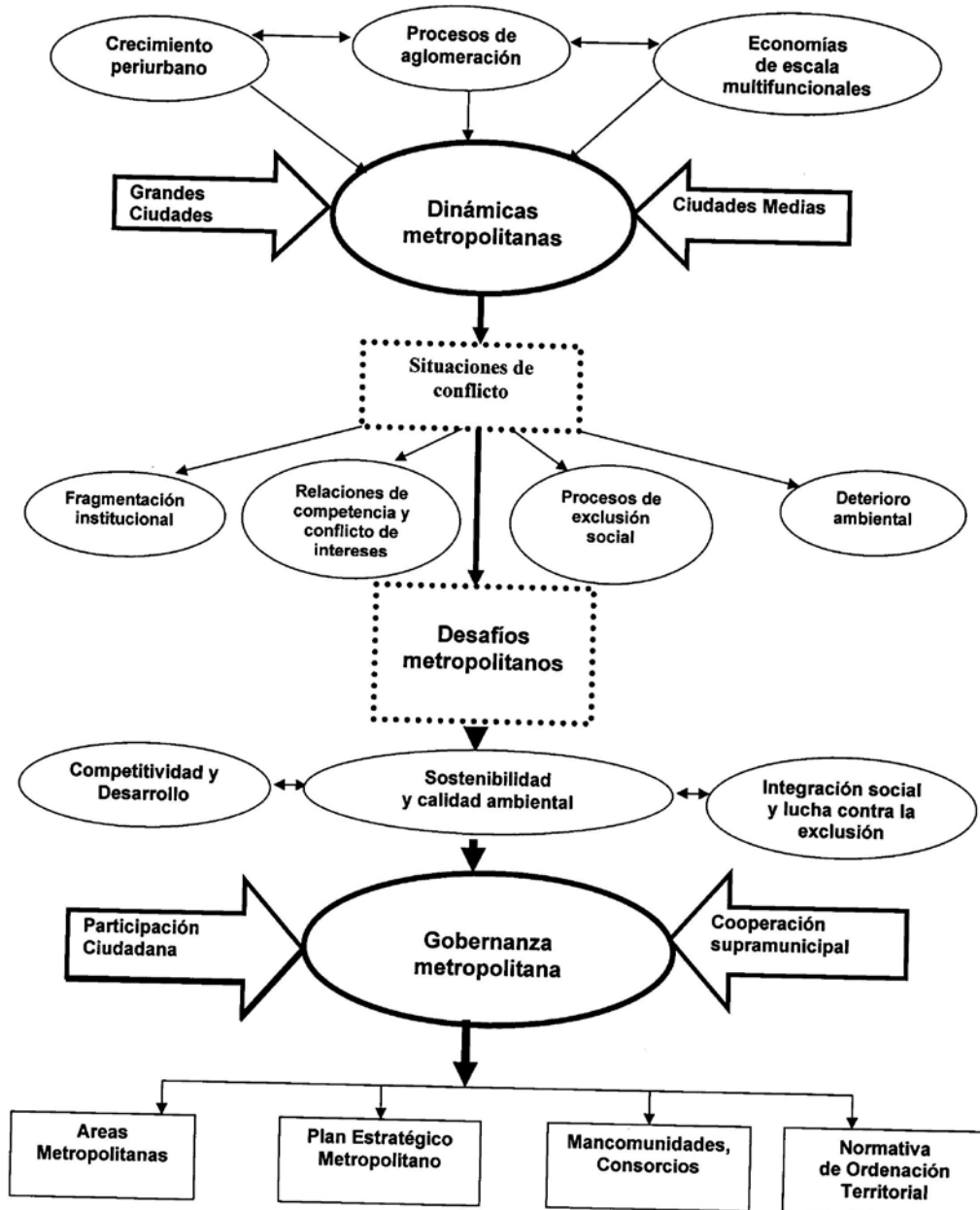
Desde esta perspectiva cabe entender que en el momento actual el propio significado del concepto ha dejado, en mi opinión, estar estrictamente condicionado por los criterios que ante todo ponderan las grandes economías de escala urbanas para adquirir una dimensión más amplia e integradora. Una dimensión susceptible de ser igualmente aplicable a las ciudades intermedias donde, en función de los dinamismos que en ellas tienen lugar son claramente manifiestas las tendencias responsables de la configuración de estructuras de este nivel ya que también en ellas se observa una confluencia de la dimensión territorializada de los procesos que lo distinguen con otra de naturaleza político-administrativa, de la que derivan comportamientos y lógicas similares.

De ahí la conveniencia de señalar que, si los análisis empíricos que marcan las pautas interpretativas más relevantes han centrado primordialmente la atención en las grandes ciudades, en las poderosas economías de aglomeración que en ellas se construyen y en las transformaciones de un territorio cada vez más complejo, parece oportuno ampliar el marco de reflexión y análisis a las experiencias que en el mismo sentido presentan las ciudades de escala media. No hay que olvidar que en ellas operan comportamientos que, aunque en esencia tienden a reproducir las pautas dominantes, presentan a la par líneas de acción encaminadas a hacer frente, con resultados variables y en ocasiones dignos de reconocimiento, los desafíos que entraña tanto la espectacular difusión del crecimiento periurbano como el desarrollo de las interacciones producidas entre las ciudades medias preexistentes a la configuración del espacio metropolitano (Trullén y Boix. 2006,15), lo que ha acabado trastocando en este escalón del sistema urbano las lógicas funcionales en las que se habían desenvuelto hasta mediados de los años noventa del siglo XX.

Dicho de otro modo, estas lógicas, que evolucionan al compás de los cambios operados en los modelos de relación configurados entre la ciudad central y sus periferias, se corresponden con lo que Négrier (2008,165) interpreta como el “nuevo ciclo de la territorialización”, que, en esencia, se distingue por los cambios de las directrices de gestión asociadas a factores administrativos, políticos y espaciales. De ellas derivan nuevos modelos de relación entre los diferentes elementos partícipes de una realidad territorial en la que existen fuertes y crecientes interdependencias de toda índole, generadoras a su vez de nuevas “entidades territoriales” sustentadas en la

intensificación de los vínculos económicos y funcionales. Es así como la necesidad de adecuar los territorios institucionales y los territorios morfológico-funcionales está en la base justificativa de los esfuerzos a favor de la coherencia tanto en el diagnóstico de los problemas como de las estrategias encaminadas a resolverlos, como corresponde a las necesidades impuestas por la emergencia de nuevos territorios abiertos a la decisión pública y a las posibilidades de la participación de los distintos actores. De ahí el interés del debate suscitado en estas ciudades a medida que hacen su aparición nuevas líneas de reflexión y análisis de la realidad conducente a la búsqueda de sinergias en los respectivos espacios metropolitanos emergentes.

La Cultura Territorial Metropolitana: Elementos y articulaciones



Fernando Manero (2010)

En cualquier caso, y a la vista de las tendencias observadas en el panorama urbano contemporáneo, nos encontramos no sólo ante un fenómeno identificado con la escala como de una realidad caracterizada por tendencias, dinamismos y problemas que implican crecientes desafíos para las políticas públicas que en él se llevan a cabo. De ahí que sea precisamente a este nivel y en este tipo de escenarios donde la coexistencia de estructuras administrativas diferenciadas y con personalidad jurídica específica ponga permanentemente a prueba la calidad y operatividad de los instrumentos de gestión y su capacidad para sustituir las relaciones de conflicto por políticas públicas apoyadas en el diálogo, la cooperación y la concertación. Sobre esta base se ha de plantear, por tanto, la consideración estratégica y política de las estructuras urbanas contemporáneas, en función del engarce que la noción de cultura territorial metropolitana establece entre las dinámicas, los desafíos y las formas de gobierno metropolitanos.

2. Del conflicto de intereses a la coordinación de estrategias en la escala local: los nuevos desafíos de las políticas públicas metropolitanas

Es evidente que la fragmentación institucional impone una seria dificultad de partida a la hora de establecer los mecanismos susceptibles de vertebración en torno a proyectos y objetivos estratégicos compartidos. La autonomía municipal, principio sistemáticamente reivindicado por los responsables del poder local, constituye con frecuencia el argumento utilizado para la defensa de los intereses locales o la toma de decisiones emanadas estrictamente desde el margen de responsabilidad constitucionalmente reconocido. La consagración de este principio y su reafirmación en términos de poder de decisión deriva en una situación de fragmentación institucional que algunos autores entienden como “el problema mayor de la gobernabilidad de las ciudades” (Lefèvre.2002, 21), en la medida en que, merced a las posibilidades permitidas al propio tiempo por los procesos de descentralización, tienden a agudizarse las relaciones de competencia entre municipios y a cobrar cada vez mayor predicamento los esfuerzos orientados al reforzamiento de su respectivas y específicas capacidades competitivas.

Los diagnósticos que permiten conocer los riesgos consustanciales a una dinámica proclive a la confrontación son coincidentes a la hora de destacar los factores que la motivan, y que esencialmente se centran en dos tipos de actuaciones. De un lado, en el recurso a la fiscalidad diferenciadora, utilizada con el fin de atraer la instalación de empresas y de crear, por tanto, un entorno de acogida comparativamente más favorable; y, de otro, la política urbanística que, amparada en el margen de maniobra del que los ayuntamientos disponen en función de la autonomía reconocida, se convierte en el instrumento concebido con mayor grado de beligerancia tanto por sus implicaciones financieras y ambientales como por las necesidades que origina en materia de servicios y que, a la postre, acaban incidiendo sobre el conjunto de la aglomeración. En cualquier caso, ambos operan como mecanismos favorecedores de la exacerbación de las rivalidades y los egoísmos locales en el seno de los municipios pertenecientes a una estructura urbana con interrelaciones funcionales muy estrechas, dando lugar a procesos de incoherencia en la gestión del territorio y de las actividades compartidas, fácilmente perceptibles en las deficiencias que caracteriza el funcionamiento de las infraestructuras, la planificación y gestión de los equipamientos, la ordenación urbanística, la protección ambiental o el enfoque de los proyectos de desarrollo a medio y largo plazo.

Admitido, pues, como uno de los problemas esenciales de las dinámicas urbanas contemporáneas (OCDE. 2001,5), es al tiempo un tema omnipresente en el debate público que viene exigido por el convencimiento de la necesidad de avanzar en el diseño de pautas de actuación coordinada ante las características y la urgencia de los problemas que afectan a las ciudades en un escenario de mayores exigencias sociales, económicas y culturales. Y es que el elenco de perspectivas a las que se abre la acción local no ha cesado de ampliarse desde el punto de vista cualitativo. Más allá de los fines genéricos, basados, según señala la Ley 2/2001 de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana., en el cumplimiento de un doble objetivo - “la coordinación de las acciones públicas sobre el territorio y la prestación supramunicipal de los servicios que se estimen necesarios” - la perspectiva de sus fines se ha ido ampliando progresivamente. Y así de una orientación eminentemente centrada en la mejora del transporte o de las infraestructuras en general se ha pasado a una tipología funcional mucho más amplia, que sólo cabe entender en función de las necesidades a que se enfrenta el gobierno de la ciudad contemporánea, en la medida en que el espectro de compromisos a atender se diversifica implicando en su gestión al conjunto de la trama configurada por un espacio donde coexisten varios municipios con entidad propia y al propio tiempo con intereses caracterizados, unas veces, por la complementariedad y, otras, por la contraposición.

De ahí que sea precisamente en este ámbito de referencia donde se sitúe el campo de atención del que deben ser objeto algunos de los principales desafíos de las ciudades de nuestro tiempo, acordes con el predicamento alcanzado por esa perspectiva tridimensional, que incorpora e integra, con visión estratégica, las políticas orientadas al desarrollo económico, a la preservación del medio ambiente, sobre la base de los principios que sustentan el concepto de urbanismo de la sostenibilidad, o a la que, entendiendo la ciudad y sus periferias como el escenario en el que los derechos humanos aparecen amenazados por situación de riesgo y vulneración, preconiza “una igualdad real, sin exclusiones” (Del Caz et alii. 2002, 91). En suma, desarrollo económico, sostenibilidad e inclusión social aparecen definidos como los grandes desafíos a los que han de hacer frente las políticas públicas de coordinación estratégica aplicadas a estructuras de gestión de carácter supramunicipal. Constituye una dimensión de capital importancia a la hora de valorar la aplicabilidad y efectividad del mismo concepto de gobernanza.

3. Las incertidumbres de la cooperación metropolitana: perspectivas y limitaciones de la experiencia española. La responsabilidad determinante del poder autonómico

Los análisis empíricos revelan que los avances en esta dirección nunca son fáciles ni suelen deparar balances satisfactorios. Más aún, puede decirse que se trata de una cuestión permanentemente proclive la aparición de tensiones, ya que cualquier modalidad de cooperación supramunicipal que se adopte va a encontrarse mediatizada – siempre que se esgrima, interesadamente o no - por el argumento a favor de la autonomía del municipio, entidad territorial básica del sistema administrativo tal y como explícitamente reconocen la Constitución y los Estatutos deAutonomía. De ahí que constituya el punto más sensible en el que numerosas iniciativas de ordenación territorial a escala urbana – en mucha mayor medida que cuando se trata de espacios regionales o de núcleos rurales - encallan al pretender hacer operativos, con visos de continuidad, los planteamientos que apuntan intencionadamente a favor del acuerdo y la concertación de programas y proyectos con un horizonte temporal a medio y largo plazo, a sabiendas de que representa la solución organizativa que ofrece la economía de

escala adecuada para desempeñar funciones que aisladamente los municipios no pueden realizar, al menos, con la misma calidad de servicio (Betancor. 2002, 850).

El caso español refleja fielmente el sentido de esta dificultad, las razones que la explican y los intentos por superarla, aunque es evidente que la voluntad de impulsar la cultura de la cooperación y el diálogo haya estado presente en la normativa reguladora de las administraciones públicas y entre los objetivos de los responsables institucionales, conscientes de la necesidad de sentar las bases que permitan asumir compromisos de gestión coordinada entre ayuntamientos orientados a la optimización de los recursos y al aprovechamiento de las sinergias positivas que los vínculos estables con administraciones contiguas pueden llegar a proporcionar (Barrero, 1993).

2.1. Una experiencia contradictoria e insuficiente

La evolución del hecho metropolitano ofrece, desde la perspectiva de su configuración estructural y de las modalidades de gestión llevadas cabo, un panorama caracterizado por un balance contradictorio y, en general, repleto de insuficiencias en el tratamiento de los problemas planteados a escala intermunicipal. De forma explícita la figura de Área Metropolitana aparece reconocida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, en cuyo artículo 43.2. se las identifica “como 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”. La aparición de este marco legal coincide en el tiempo con una etapa en la que las experiencias metropolitanas pierden fuerza hasta desaparecer por completo. Cinco años antes de la promulgación de la Ley deja de existir la Corporación Metropolitana del Gran Bilbao, al tiempo que la Comunidad de Madrid absorbe en 1983 la iniciativa desplegada por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) de Madrid, el Gran Valencia queda suprimido en 1986 mientras, al año siguiente, queda extinta la Corporación Metropolitana de Barcelona al proceder la Generalitat a su derogación (Rodríguez Álvarez. 2002, 115).

Las razones que explican esta tendencia al debilitamiento, hasta llegar a la desaparición, de las AAMM no son en buena parte ajenas a la dificultad de engarce que una experiencia metropolitana con entidad propia y con elevada relevancia política tiene en un contexto en el que pudiera llegar a representar un contrapeso o réplica al poder autonómico emergente. Y es muy probable también que la escasa vigencia de la iniciativa, cuando todavía en España la descentralización se encontraba en ciernes y los ayuntamientos adolecían de graves carencias organizativas y financieras, impidiera la vertebración necesaria para cristalizar en un plan de actuación consistente, viable y con perspectivas de servir de aglutinante a medio plazo de las administraciones locales implicadas¹. En cualquier caso, la trayectoria de la cooperación supramunicipal quedará circunscrita durante mucho tiempo, por lo que respecta a este ámbito de toma de decisiones, a las Entidades Metropolitanas, de carácter sectorial, acometidas en las áreas funcionales de Barcelona y Valencia, con orientaciones que en ambos casos se ajustan a dos grandes objetivos: la organización logística del Transporte y la gestión de los servicios relacionados con el abastecimiento de agua y la gestión de los residuos urbanos. Esta dimensión sectorializada y, por ende, parcial, de la estrategia cooperativa pone en evidencia que la perspectiva metropolitana, concebida con un sentido integral, se ha visto severamente mediatizada por las reservas políticas que entorpecen su puesta en marcha. Reticencias detectadas tanto entre los municipios susceptibles de integrar el

Área como las que surgen entre el escalón local y el poder autonómico (Martín Mateo, 1987,15).

La razón estriba en que no se trata tanto de un conflicto de atribuciones como de la posición prevalente que las Comunidades Autónomas ostentan en España para marcar las directrices administrativamente reestructuradoras de los espacios regionales bajo su competencia, de suerte que todas las fórmulas y procedimientos encaminados a la creación de formas de organización de carácter supramunicipal están supeditadas a su plena capacidad decisoria en este sentido. No otra es, en efecto, la intencionalidad emanada de la sentencia del Tribunal Constitucional (214/1989, de 21 de diciembre), en la que se atribuye en exclusiva a las Comunidades Autónomas la responsabilidad para “determinar y fijar las competencias de las Entidades Locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales”. No se trata, por tanto, sino de una manifestación más, y de las más relevantes, de las que emanan del alto margen de atribuciones otorgado a las CCAA en España en materia de Ordenación del Territorio, en cumplimiento de lo establecido en el Art. 148.1 de la Constitución. De ella se harán eco la Ley de Bases de Régimen Local (1985) y Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, también conocida como Ley de Grandes Ciudades y que modifica parcialmente la anterior, por más que mantenga el mismo criterio jurídico, es decir, sujeto a una ley autonómica específica, respecto a la creación de áreas metropolitanas y la determinación de las competencias que el gobierno regional estime oportunas. Idea en la que vuelve a abundar el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, en el que, tras señalar que “la figura del área metropolitana ha sido poco desarrollada en España”, insiste en que “se hace necesaria la planificación y gestión conjunta o coordinada de los servicios más importantes a escala metropolitana”²

De este modo, el panorama ofrecido por las AAMM aparece inevitablemente condicionado por la diferente consideración y relevancia de que son objeto por parte de este escalón del sistema competencial español tal y como se recoge en sus respectivos estatutos de autonomía, lo cual justifica la delimitación de cuatro tipos de situaciones (Orduña Prada, 2005):

- Las Comunidades Autónomas de Asturias, Cataluña, Murcia y Comunidad Valenciana son las únicas que contemplan la posibilidad de llevar a la creación expresa de Áreas Metropolitanas
- En Extremadura, Madrid, Rioja y País Vasco las normas estatutarias prevén figuras de cooperación amparadas en diversas denominaciones, tales como “demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal”, “circunscripciones territoriales propias”, “entidades supramunicipales” u “organizaciones de ámbito superior” a los municipios, sin aludir en ningún caso a responsabilidades en materia urbanística, económica o social
- En las regiones de Galicia y Castilla-La Mancha tampoco se menciona las estructuras metropolitanas, mientras se plantea un escenario en el que tengan cabida “agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos”, lo que revela una elevada dosis de ambigüedad
- En cambio, Andalucía, Aragón, Cantabria, Canarias, Castilla y León, Illes Balears y Navarra no contemplan la aprobación de Áreas Metropolitanas,

limitándose a la formalización de estructuras de cooperación intermunicipal de menor rango (Mancomunidades, Consorcios, etc.) y a las orientaciones que en tal sentido se recojan en las Leyes de Ordenación del Territorio o a las leyes específicas que desarrollen esta posibilidad, tal y como se contempla en los reformados Estatutos de Autonomía de Andalucía (art. 94), Aragón (art. 81.2) y Castilla y León (art. 49.1)³.

Definido el panorama de este modo tan dispar no es difícil entender el balance contradictorio de que es merecedora la política de cooperación supramunicipal en España (Olcina et alii, 2005) Nos encontramos, por tanto, ante un campo muy abierto de opciones y posibilidades, que impiden la adopción de una perspectiva unívoca en el análisis y la valoración de las experiencias existentes, aunque no es menos cierto que esclarecen el sentido de la pluralidad inherente a la estructura regionalizada española y al desigual nivel de la cultura metropolitana que unas y otras presentan. Bastaría hacer referencia a las particularidades que presentan las opciones estratégicas que encauzan con fines análogos, aunque con instrumentos diferenciados, las necesidades de incorporar los principios de la gobernanza supramunicipal de los que de hecho, con mayor o menor convicción, todas administraciones regionales participan.

2.2. Una evolución regionalmente diferenciada: entre la materialización efectiva de la cultura metropolitana y el aprovechamiento posibilista del marco normativo autonómico

La relación de dependencia directa que se establece entre las características de los entes supramunicipales y el margen de decisión constitucionalmente reconocido a las Comunidades Autónomas explica el sesgo diferenciador establecido por los Estatutos de Autonomía, que adecuan las figuras administrativas correspondientes a las particularidades de cada territorio regional. Es así como se pone, pues, en evidencia la desigual dimensión que en España revista la cultura de la cooperación supramunicipal con perspectiva metropolitana, y que, a modo de ejemplo ilustrativo, pudiera ser mejor entendida en función de dos experiencias representativas.

En primer término, cabe destacar la importancia que reviste de nuevo la plasmación efectiva de la cultura metropolitana en Cataluña tras la recuperación del Área Metropolitana de Barcelona, cuyas competencias y posibilidades aparecen sensiblemente reforzadas respecto a las que poseía la antigua Corporación, suprimida en 1987. Se da así satisfacción a un objetivo muy presente en la perspectiva de la gestión territorial planteada por un sector de la sociedad catalana, defensora de la idea de que “la constitución de un poder local estructurado a partir de los entes que ya existen puede resolver las necesidades de gobierno y gestión que el país tiene planteadas” (Echániz, 2002, 397). El Gobierno de la Generalitat ha acordado, al fin, su restablecimiento, previo a su tramitación parlamentaria, el 2 de febrero de 2010, dando así consistencia y legalidad jurídica a la formación de una estructura territorial supramunicipal en la que se integran 36 municipios. Planteada como una “medida de racionalidad política”, ha de suponer una verdadera reestructuración administrativa al integrar en un solo organismo las entidades metropolitanas existentes (transporte y servicios hidráulicos) y la mancomunidad de municipios, lo que permitirá agrupar bajo un mismo centro de coordinación las políticas sectoriales que anteriormente estaban desagregadas.

De esta forma se pondrá fin a las disfunciones que a menudo ocasionaba una estructura tan fragmentada, con frecuentes solapamientos entre ellas y no exenta de situaciones de tensión con las competencias ejercidas por la Generalitat en materia de

transporte, abastecimiento de agua y saneamiento. En el organigrama de gestión se establece que la articulación estratégica ha de estar fundamentada en el Consejo Metropolitano, formado por 90 miembros, de los que 36 serán los alcaldes de los municipios que integren el Área mientras el resto estará formado por los concejales en representación de los ayuntamientos y en número proporcional al peso demográfico de cada uno de ellos. El Concejo metropolitano estará regido por un presidente, elegido entre los alcaldes.

Interesa resaltar la conexión que, desde el punto vista operativo y político, parece imponerse entre la creación del Área Metropolitana y la experiencia acumulada en torno a la formulación y desarrollo del Plan Estratégico Metropolitano, como expresión de una trayectoria sintonizada con el reconocimiento de la dimensión reticular que siempre ha caracterizado la concepción del hecho urbano en el área funcional de Barcelona (Boix. 2002,223). Concebido como una prolongación del Plan Estratégico puesto en marcha a comienzos de los noventa, representa un considerable avance tanto cualitativo como en términos de escala motivado por la necesidad de dar un tratamiento metropolitano a las directrices de transformación del territorio vertebrado por la ciudad de Barcelona, razón de ser de su readaptación como Plan Estratégico Metropolitano a partir de 2003. El hecho de que su ámbito de cooperación coincida con los municipios (36) que finalmente estructuran el Área Metropolitana constituye una prueba fehaciente de la confluencia de intereses y estrategias que, merced a la decisión de constituirlo, permiten pasar de lo que en principio se limitaba a ser una Asociación privada promovida por el Ayuntamiento de Barcelona, y con una fuerte participación institucional y empresarial⁴, a una estructura territorializada de gestión pública supramunicipal. Una estructura dotada de competencias y recursos susceptibles de garantizar el funcionamiento del sistema de gestión pública en sintonía con las premisas de la gobernanza, entendida, conforme a la idea apuntada por R. Mayntz, no tanto como la democratización de los procesos decisionales, sino como una solución a los problemas funcionales a partir de un correcto entendimiento del “management de la interdependencia” entre actores colectivos diversos (Mayntz. 2005,87).

Dentro de unas coordenadas diferentes aunque con propósito similar, conviene traer a colación, y como reflejo de otro tipo de estrategia coincidente en el tiempo, el alcance y significado de los mecanismos que, con el fin de favorecer esta misma estrategia de concertación, ponen en práctica las regiones donde no existe una ley específica de creación de áreas metropolitanas, lo que las lleva a recurrir a otro tipo de procedimientos que hagan posible configurar tramas de cooperación supramunicipal congruentes con la dimensión de los problemas planteados en sus espacios urbanos más dinámicos. La experiencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León apunta claramente en esa línea y, aunque es evidente que los avances se muestran aún muy limitados, no cabe dudar de la predisposición mostrada a favor de planteamientos que contemplan la necesidad de la cooperación de las ciudades con los municipios integrantes de sus respectivos alfores o áreas de influencia.

Como ejemplo representativo de un espacio urbano donde confluyen las relaciones de conflicto con la pretensión de superarlo gran expresividad presentan las manifestaciones detectadas en la ciudad de Valladolid que une a su condición de capital regional (350.000 habitantes) la circunstancia de manifestarse como un testimonio patente de la tendencia a la metropolización acelerada con los consiguientes desafíos que ello entraña en términos de regulación de una estructura polinuclear muy dinámica y con graves problemas de articulación. Las tensiones que provoca un proceso de funcionamiento errático del área de influencia urbana (22 municipios, en los que residen en torno a 100.000 personas) suscita reclamaciones insistentes a favor de sentar

progresivamente las bases de una estructuración metropolitana del conjunto que sirviera como factor de sensibilización de los municipios implicados y al tiempo como experiencia digna de ser emulada por las ciudades de la región sujetas a procesos de crecimiento no tan intensos pero similares. Las reclamaciones en este sentido eran insistentes por parte de la sociedad tanto capitalina como de los núcleos periféricos.

Sin embargo, la opción adoptada no se tradujo en una iniciativa con voluntad reguladora que, aprovechando el margen competencial reconocido en la ley, diera respuesta a una reclamación más ciudadana que institucional sino en una medida más voluntarista que efectiva. La respuesta a favor de una mayor cooperación intermunicipal en el espacio urbano organizado en función del crecimiento vallisoletano vendrá definida a mediados de los noventa por la elaboración de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y su Entorno, auspiciadas por la Junta de Castilla y León.

No fueron los ayuntamientos los artífices e impulsores de la iniciativa sino el gobierno autónomo que, en virtud de sus competencias, decidió asumir un papel inductor al poner en marcha un proyecto de estudio en 1996, cuando aún no estaba aprobada la Ley de Ordenación del Territorio, que finalmente vería la luz a finales de 1998. En ausencia, por tanto, de una norma que englobara y diera consistencia a las conclusiones obtenidas del Proyecto, la virtualidad de ésta sería, a la postre, más aparente que real, por más que la metodología utilizada y las aportaciones obtenidas – especialmente en materia ambiental y las planteadas a favor de la calidad del modelo urbano - fueran relevantes e inéditas hasta entonces.

Desapercibido para la mayoría de la sociedad, no estuvo tampoco apoyado en ningún mecanismo de participación y diálogo ciudadanos, ni sus propuestas sustanciales emanaron de un programa de consultas y diálogo con las instituciones municipales implicadas. Con todo, abrieron un interesante campo de reflexiones que apuntaban hacia la necesidad de racionalizar el gobierno del territorio, aunque sin mencionar de manera explícita la conveniencia de configurar un espacio de gestión metropolitana. La alusión que hace a este concepto es ambigua, cuando señala que “las áreas metropolitanas responden a situaciones singulares y no puede generalizarse, aunque la finalidad prestacional, relacionada con obras y servicios en cuanto requieren planificación y coordinación, debe orientar su concepción en la práctica”.

Reconociendo, pues, el limitado margen de posibilidades con el que nace esta iniciativa, y en un contexto en el que las tensiones y los conflictos no cesan de intensificarse, no sorprende la insistencia con que reiteradamente se plantea en Valladolid la necesidad de acometer – mediante los mecanismos legales previstos en la Ley de Bases de Régimen Local - la configuración de un Área Metropolitana, idea en torno a la cual se produce una intensa participación en la que confluyen las asociaciones empresariales, los grupos políticos, los sindicatos, las asociaciones vecinales, los foros culturales y las voces surgidas de la propia Universidad⁵. Sin embargo, su resonancia será reducida, ya que durante mucho tiempo esta reclamación estuvo ausente de la agenda política de los Ayuntamientos, tanto del de la capital como los de los núcleos periurbanos que, al amparo de un crecimiento demográfico espectacular y de los beneficios que ello deparaba, hacían caso omiso a cualquier llamamiento favorable a la cooperación supramunicipal. Tan solo una estructura de coordinación daría satisfacción a estas reivindicaciones: es el caso de la Mancomunidad de Tierras de Valladolid, responsable de gestionar el servicio de transporte urbano de viajeros, así como la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos para un ámbito que comprende solamente diez de los 23 municipios que formaban el espacio de necesaria vertebración defendido en las DOTVAENT.

Pese a sus limitaciones, el modelo así diseñado de forma experimental marcó un significativo precedente que pronto adquirió plasmación jurídica concreta en alguna de las figuras contempladas en la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León, aprobada en diciembre de 1998. Por ese rumbo se encaminó el proceso a seguir, asumiendo la misma opción adoptada por otras Comunidades Autónomas, que suplieron la creación de instrumentos específicamente orientados a la ordenación metropolitana por otros que podían canalizar este objetivo de forma posibilista ante la ausencia o debilidad de una cultura municipal proclive a la configuración de estructuras de cooperación supramunicipal más consistentes y operativas. No otro será el sentido que se otorgue en la región que nos ocupa a las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional, que la Ley introduce como un pilar sustancial del sistema regulador. Concebidas con el fin de “planificar áreas de las Comunidad que precisen una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales, en especial en lo relativo a sus recursos, infraestructuras y equipamientos”, la segunda y la tercera de sus funciones son la que más nos aproxima al escenario de aplicación en espacios urbanos polinucleares, creando el marco de referencia susceptible de facilitar el despliegue de proyectos y estrategias de escala supramunicipal⁶.

No obstante la clara intencionalidad de la norma, su operatividad a efectos reales, dista mucho de corresponderse con la satisfacción de los objetivos que en este sentido la inspiraron. Tras la entrada en vigor de la Ley de Ordenación del Territorio (1998), las DOTVAENT fueron objeto de una aprobación explícita⁷, que hacia presagiar que el primer documento puesto en práctica con fines de racionalización territorial y funcional en Castilla y León iba a marcar pautas a seguir en el conjunto de la región e incluso fuera de ella. Esperanza vana desde el primer momento, sigue siendo aún un proyecto incumplido y del que poco se habla. En el espacio urbano más complejo, dinámico y necesitado de coordinación en la Comunidad de Castilla y León el problema de la inexistencia de una perspectiva metropolitana de los problemas urbanos sigue siendo un objetivo pendiente, social y políticamente reclamado, aunque la experiencia obtenida de la aplicación de las DOTVAENT siga induciendo al escepticismo, cuando se recuerda cómo, antes de su aprobación definitiva, fueron sometidas a revisión, hasta convertirse en un instrumento inoperante a la hora de adecuar el planeamiento urbanístico municipal a los objetivos de sensibilización ambiental preconizados sin que tampoco los Ayuntamientos tuvieran en cuenta las directrices de protección paisajística, pese a constituir uno de los aspectos más meritorios del Documento aprobado por un gobierno autónomo que se mostró incapaz de hacer de él algo más que un buen documento técnico⁸. De todos modos, la fallida experiencia vallisoletana⁹ no ha impedido la utilización en otros espacios urbanos de esta figura que, a falta de una comprobación efectiva de su capacidad de incidencia y de motivación en la trama decisional afectada, sigue siendo el único cauce en el tienden a encuadrarse las expectativas de llevar a cabo el proceso encaminado a generar una cultura metropolitana, que vaya más allá de los propósitos bienintencionados del poder autonómico¹⁰.

CONCLUSIONES

La experiencia revela el alto grado de atención y sensibilidad que suscita en nuestros días la gestión de los espacios con estructura y comportamientos metropolitanos, en los que permanentemente aparecen sometidas a prueba la calidad, efectividad y coherencia de las políticas públicas. Los numerosos intereses que en ellos

confluyen no son sino la expresión de las manifestaciones de poder que, en el nivel local, emanan de los procesos de crecimiento y transformación a que se ven sometidas las ciudades y sus respectivos espacios de influencia. Las dinámicas urbanas se convierten así en los factores determinantes de la reestructuración de los territorios a la par que imponen sus propias lógicas en virtud de sus capacidades funcionales y de las expectativas que, en el contexto de la economía global, se abren tanto para las grandes metrópolis como para las ciudades intermedias, que también pugnan por afianzar su presencia en las redes sobre las que se asientan las relaciones favorecedoras del conocimiento y la competitividad.

Sin embargo, el cumplimiento de estos objetivos no es ajeno a la consistencia de las economías de escala que las ciudades y sus entornos sean capaces de generar a partir de un enfoque metropolitano de sus estrategias que haga posible sustituir las relaciones de conflicto, inherentes a la existencia de centros de decisión autónomos, por políticas coordinadas que permitan afrontar, en un clima de participación, diálogo y compromiso compartido, los desafíos que implica la consecución de avances importantes en el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la integración social. En torno a estos tres grandes retos gravita, por tanto, el despliegue de las iniciativas asociadas a la materialización de la cultura territorial metropolitana que las ciudades y sus periferias sean capaces de alcanzar, requisito que ofrece un panorama muy diverso e incluso contradictorio, como corresponde a un fenómeno en el que se acusan de forma significativa los contrastes en el desarrollo de una verdadera cultura territorial metropolitana, como noción integradora de las capacidades asociadas a la gobernanza de los espacios urbanos polinucleares y necesariamente sujetos a la pertinencia de políticas de coordinación de estrategias. Las diferencias observadas en la realidad urbana española son un fiel testimonio de estas contradicciones e insuficiencias, por más que, como señala el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* (2005), se reclame “una atención prioritaria por parte de los poderes públicos”.

NOTAS

¹ No obstante, la creación de estructuras de carácter metropolitano se mantuvo activa tras la aprobación de la Ley. Es el caso Ley Valenciana 12/86 de 31 de diciembre por la que se crea el Consell Metropolitano de L'Horta, o de la ley catalana 8/99 de 3 de diciembre, Municipal y de Régimen Local, donde se regulan las Entidades Metropolitanas.

² En esta línea no deja de ser expresivo el argumento utilizado en el Libro Blanco cuando indica que “no puede sorprender que el debate metropolitano constituya en la actualidad uno de los grandes ejes de las políticas locales en todos los países desarrollados: aquí nos encontramos ante un fenómeno de gran complejidad, que requiere una atención prioritaria por parte de los poderes públicos”. Vid. *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, p. 72

³ Sin embargo, la Constitución Española no cierra la posibilidad de que las CCAA, en función de lo previsto en el art. 141.3, puedan llevar a cabo la creación de Areas Metropolitanas, aunque lógicamente supedita este hecho a “lo dispuesto en sus respectivos Estatutos”.

⁴ En torno al Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona se ha producido la convergencia de intereses de más 300 instituciones públicas y privadas, representativas de todo el ámbito territorial, entre las que se encuentran el Ayuntamiento de Barcelona, así como el resto de ayuntamientos del Área Metropolitana, la Diputación, la Mancomunidad de Municipios, la Cámara de Comercio, el Consorcio de la Zona Franca, el Círculo de Economía, los sindicatos CCOO y UGT, la Asociación Fomento del Trabajo, la Universidad de Barcelona, la Feria de Muestras y el Puerto de Barcelona.

⁵ Basta consultar las hemerotecas – y particularmente a través de la atención prestada por el diario *El Norte de Castilla* – para percibir la atención que merece este hecho, convertido en uno de los principales catalizadores del debate ciudadano.

⁶ En efecto, con las Directrices de Ámbito Subregional se trata de “establecer mecanismos de coordinación que permitan una gestión responsable de los recursos, de forma compatible con la protección del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades sociales”, así como de “definir un marco de referencia, orientación y compatibilización con los planes, programas de actuación y proyectos, tanto sectoriales como locales, con incidencia sobre su ámbito, en especial para los planes de ordenación urbanística y demás actuaciones de las Administraciones públicas” Arts. 14.2. b y 14.2.c de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

⁷ Las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y su Entorno fueron aprobadas por Decreto 2006/2001, de 2 de Agosto (BOCyL de 8 de Agosto).

⁸ Su calidad técnica tampoco impediría que en mayo de 2004 las DOTVAENT fueran modificadas en un aspecto particularmente sensible como lo fue la supresión de la calificación de “Área de Interés Paisajístico, Histórico y Agrícola” en cuatro áreas del término municipal de Valladolid. En conjunto abarcaban una superficie de 11 millones de metros cuadrados de vega con explotaciones agrarias, vías pecuarias y acequias que configuraban un espacio de calidad ambiental para la ciudad y su alfoz.

⁹ No hay que ignorar algunos pasos en la dirección preconizada por las Directrices, a cuyos objetivos se suma, en este caso, la presión ejercida por el sector empresarial y por las centrales sindicales, que han hecho ver las carencias de una política coordinada de suelo industrial. El resultado de esta conjunción de esfuerzos se ha traducido en el *Plan Regional de ámbito territorial para el desarrollo del suelo industrial en el entorno de Valladolid*, aprobado por Decreto 50/2006, de 20 de julio (BOCyL 21 de julio de 2006).

¹⁰ Escaso desarrollo han tenido hasta ahora las iniciativas favorables a la puesta en marcha de Directrices aplicadas a espacios urbanos integrados por varios municipios. En 2005 fueron aprobadas las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y Entorno (Decreto 74/2005, de 20 de octubre) (BOCyL de 26 de Octubre) y cinco años después, por resolución de 17 de febrero de 2010, la Dirección General de Ordenación del Territorio hizo público el inicio del procedimiento de aprobación de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional del Área urbana de Burgos (B.O.C.y L. de 26 de febrero de 2010).

BIBLIOGRAFIA

BACQUÉ, M-H, REY, H. et SINTOMER, Y. (Dir.) *Gestion de proximité et démocratie participative*. Paris: La Decouverte, 2005. 320 p.

BARRERO RODRIGUEZ, M^a C. *Las Áreas Metropolitanas*. Madrid: Civitas, 1993. 286 p.

BELIL, M. y ESPINÓS, M. *Aproximació a la governabilitat de les àrees metropolitanes europees*. Barcelona, Borakasi. Informació, recerca y consultoria, 2001. 115 p.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. La cooperación intermunicipal en el marco del Estado: el caso español. *XXI Congreso Iberoamericano de Municipios*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, 1994. p. 849-854

-
- BOIX, R. Policentrismo y redes de ciudades en la región metropolitana de Barcelona. In SUBIRATS, J. (coord.) *Redes, territorios y gobierno*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002, p. 223-246.
- CASERO NUÑO, Manuel. La cooperación intermunicipal como forma de superación de deficiencias e insuficiencias de gestión. *XXI Congreso Iberoamericano de Municipios*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, 1994. p. 489-493
- DEL CAZ, R., GIGOSOS, P. y SARAVIA, M. *La ciudad y los derechos humanos. Una modesta proposición sobre derechos humanos y práctica urbanística*. Madrid : Talasa Ediciones, 2002. 133 p.
- ECHANIZ, J. Un sistema local para el gobierno del territorio en la sociedad de las redes: el caso de Cataluña. In SUBIRATS, J. (coord.) *Redes, territorios y gobierno*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002, p. 391-401.
- GAUDIN, JP. Politiques publiques: dispositifs participatifs et démocratie. In WARIN, P. (Dir.) *Politiques publiques et démocratie*. Paris: La Découverte, 2008, p. 263-280
- GIRAUD, O. et WARIN, P. (Dir.) *Politiques publiques et démocratie*. Paris: La Découverte, 2008. 428 p.
- HOFFMANN-MARTINOT, V. Democracia y gobernabilidad de las grandes ciudades en Europa: una comparación internacional. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24, p. 7-16
- LEFÈVRE, Christian. Políticas urbanas y gobernabilidad de las ciudades: el “modelo francés”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2002, nº 24, p. 17-24
- MANERO MIGUEL, Fernando. La gestión de la calidad de los servicios urbanos: un factor de competitividad territorial e integración espacial. *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios*, FEMP/OICI, Madrid, 2003, p. 351-378
- MALLARACH, J.P. La incorporación del paisaje en el planeamiento urbanístico y la ordenación territorial de Cataluña. In VVAA. *El paisaje y la gestión del territorio*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2006, p. 427-437.
- MARTÍN MATEO, R. *Entes locales complejos. Mancomunidades, Agrupaciones, Consorcios, Comarcas, Áreas Metropolitanas*. Madrid, Trivium, 1987, 248 p.
- MAYNTZ, R. Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza. In CERRILLO, A. (Coord). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 83-98
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Madrid, 2005, 110 p.
- NÉGRIER, Emmanuel: Du local sans idée aux idées territoriales en action. In GIRAUD, O. y WARIN, P. *Politiques publiques et démocratie*. Paris : La Découverte, 2008. Pp. 164-167
- OCDE. *Mieux vivre dans la ville. Le rôle de la gouvernance métropolitaine*. Paris : Editions de l’OCDE, 2001. 318 p.

OLCINA CANTOS, Jorge et alii. Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2005, nº 39, p. 117-150

ORDUÑA PRADA, Enrique. *Las Áreas Metropolitanas*. Madrid, 2005. 25 p.

RODRIGUEZ ALVAREZ, J. M. La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2002, nº 24, p. 107-126

TRULLÉN, J. i BOIX, R. Anàlisi econòmica del centre de la regió metropolitana de Barcelona: economia del Pla estratègic metropolita de Barcelona. *Elements de debat territorial*, 24. Setembre, 2006. 121 p.