

La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España

Carmen NAVARRO GÓMEZ

*Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid*

RESUMEN

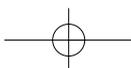
El presente artículo examina la situación actual del fenómeno metropolitano en España. Se aproxima en primer lugar a la definición de «área metropolitana» en nuestro sistema político, identificando las carencias y desfases existentes en nuestro país sobre una delimitación clara y unívoca de este tipo de espacios, intentando explicar sus causas. A continuación aporta una delimitación de las áreas metropolitanas españolas de más de 200.000 habitantes describiendo sus dinámicas. En una segunda parte realiza una aproximación crítica a las diferentes tradiciones existentes en la disciplina de los estudios urbanos sobre cómo organizar políticamente los espacios metropolitanos para finalizar con las experiencias españolas y muy especialmente la del área metropolitana de Madrid.

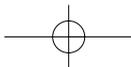
Palabras clave: gobierno local; políticas públicas; gobernanza

ABSTRACT

This contribution looks at the metropolitanization of the Spanish urban spaces. It starts with the definition of a «metropolitan area» in our system, identifying the deficiencies of the concept and the gap affecting the country in the elaboration and clear listing of metropolitan areas compared to other western countries. It goes on with the identification of the metropolitan areas the above 200,000 inhabitants and the general trends of their dynamics. In its second part it analyses the different academic traditions offering answers on how to organize and political manage metropolitan areas. Finally, it contrasts with the Spanish experience and particularly with Madrid metropolitan area.

Key words: local government; public policy; governance





SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. DEFINICIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS.—
1. Dificultades para la delimitación de criterios de definición de áreas metropolitanas españolas.—
2. Evolución de la organización de los espacios metropolitanos durante el siglo XX.—3. Diferentes estudios de las áreas metropolitanas españolas.—III. DINÁMICAS DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS ESPAÑOLAS.—1. Expansión.—2. Dispersión urbana.—3. Especialización funcional.—IV. TEORÍAS Y TRADICIONES EN LA GESTIÓN Y GOBIERNO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS.—
1. La tradición de la reforma institucional.—2. La tradición de la elección pública (*public choice*).—
V. EL GOBIERNO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS ESPAÑOLAS Y EL CASO ESPECIAL DE MADRID.—1. La situación general de las áreas metropolitanas españolas.—2. El caso excepcional del Área Metropolitana de Madrid.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

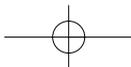
I. INTRODUCCIÓN

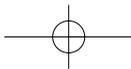
España se confirma claramente como un país urbano desde el punto de vista demográfico, con 83 grandes áreas urbanas, que agrupan 744 municipios en donde viven unos 36 millones de personas. Dicho de otro modo, en el 9 por 100 de los municipios españoles, que ocupan el 20 por 100 de la superficie del país, se concentra el 80 por 100 de la población.

En efecto, uno de los rasgos que marcó el desarrollo de España en el siglo XX fue el proceso de urbanización. La transición de una economía basada en la agricultura a una industrializada y a la vida urbana fue relativamente tardía en comparación con el resto de Europa, y continuó durante la mayor parte del siglo. En 1960 la mitad de la población aún residía en municipios de menos de 20.000 habitantes (que normalmente son considerados no urbanos). Es a partir de esta fecha cuando las ciudades españolas entran en el periodo de mayor expansión de su historia, aumentando su población muy notablemente durante las décadas de los años sesenta y setenta, mientras que —en términos generales— desde 1975 su desarrollo avanza a un ritmo más lento. En 1959 —dadas las posibilidades que ofrecía la nueva situación internacional y el fracaso de las políticas económicas autárquicas mantenidas hasta entonces por el régimen franquista— comenzó la implementación de medidas que permitieron una aceleración del proceso de industrialización de la mano de una transformación de las estructuras urbanas del país. Dado que las infraestructuras y la tradición industrial eran en ese momento aún incipientes, el desarrollo y la inversión se centraron de manera muy acentuada en las pocas áreas urbanas entonces existentes. Es la época de intensos movimientos migratorios desde las zonas rurales y poco desarrolladas a las ciudades.

Entre 1960 y 1975, las cinco principales ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao) experimentaron un enorme crecimiento demográfico. Madrid, que ya contaba con el primer puesto como ciudad más poblada del país, pasó de 2,3 millones de habitantes a casi cuatro millones, con un crecimiento del 75 por 100. La expansión de la población se produjo con parecida intensidad en las áreas metropolitanas de Barcelona (59,1 por 100) Valencia (55,4 por 100) Bilbao (60 por 100) y —en menor medida, pero situada por encima de la media nacional— en la ciudad de Sevilla.

Este crecimiento vino de la mano de unas limitadísimas planificación e inversión públicas debido, en parte, al gran ritmo con que se produjo el fenómeno, así como a la





falta de mecanismos democráticos a través de los cuales encauzarlo. Como resultado, se constituyeron los primeros anillos alrededor de las grandes urbes con innumerables carencias en cuanto a infraestructuras, servicios y condiciones que promovieran la calidad de vida para los ciudadanos recién llegados a estas grandes aglomeraciones.

A mediados de los años setenta, la economía española —junto a la europea— inició un importante proceso de reajuste estructural que determinaría la desaparición de algunos sectores industriales y el aumento del sector de servicios. Paralelamente a este proceso, el crecimiento demográfico en las grandes áreas urbanas fue ralentizándose. El cambio en la tendencia en los asentamientos se debió tanto a la caída del crecimiento vegetativo de la población como a la reducción del flujo interno de migración hacia las áreas urbanas. Este último fenómeno fue resultado de un contexto de crisis económica y de un ligero descenso en la concentración territorial de los procesos productivos (Castañer y Boix, 2002). El crecimiento urbano desde los años ochenta sufrió una importante ralentización acomodándose a patrones de asentamientos más «difusos» o de mayor dispersión.

El paisaje de la evolución de los asentamientos de la población sobre el territorio se completa con el reciente fenómeno de la inmigración que experimenta el país de manera muy intensiva en los últimos diez años. La población extranjera pasa de representar un 5 por 100 del total en 1996 a más de un 10 por 100 en 2006. Aunque en términos absolutos esta población se dirige a las grandes áreas urbanas, es en las pequeñas áreas donde existe un mayor nivel de concentración, en especial en los municipios costero-turísticos.

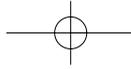
II. DEFINICIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

El concepto de «área metropolitana» (AM) suele referirse a un territorio urbano que engloba una ciudad central que normalmente da nombre al área y una serie de municipios —conectados con la ciudad central— que pueden funcionar como ciudades dormitorio, industriales, comerciales y de servicios, con los que mantiene relaciones de interdependencia.

1. Dificultades para la delimitación de criterios de definición de áreas metropolitanas españolas

Delimitar el concepto de áreas metropolitanas en España y conformar una relación de las que existen no es tarea fácil. A diferencia de otros países del entorno en donde las autoridades estadísticas ofrecen definiciones de las áreas metropolitanas normalmente basadas en las relaciones «funcionales» medidas por la intensidad de los flujos de «movilidad forzada»¹ entre los municipios periféricos y la ciudad central, las autoridades espa-

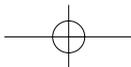
¹ Los desplazamientos que se producen a diario entre municipios del área por razón de trabajo.



ñolas no la han producido. Esta falta de definición específica y de determinación unívoca de su número y composición se puede explicar por dos circunstancias. Por un lado, por el hecho de que el censo no haya incluido hasta muy recientemente de forma sistemática las variables relativas a la «movilidad forzada», instrumento clave de cara a delimitar las áreas metropolitanas funcionales. Por otro lado, por la circunstancia de que el término «área metropolitana», como tal, constituya una categoría jurídico-institucional establecida en el ordenamiento jurídico que no se corresponde con la identificación de un fenómeno metropolitano en términos funcionales. Un «área metropolitana» para la Ley 7/1985, Reguladora de Bases del Régimen Local consiste en una institución legal/formal que pueden crear las Comunidades Autónomas en sus territorios para organizar la provisión de determinados servicios públicos.

La primera de las circunstancias señaladas nos sitúa ante la inexistencia de una definición estadística clara de las áreas metropolitanas en el caso español. Si miramos a los países de nuestro entorno, observamos que el criterio más difundido para la definición de áreas metropolitanas es el referido a la «integración» o «interdependencia». Se entiende que si no hay interdependencia espacial entre diversos municipios (cualquiera que sea la definición de este concepto) no puede hablarse de un proceso metropolitano. La interdependencia suele medirse a través de datos sobre «interrelaciones funcionales», esto es, con información sobre el conjunto de actividades y procesos ligados a las funciones productivas. Así, la movilidad residencia/trabajo (un porcentaje determinado de la población activa de un municipio que se traslada diariamente a trabajar a otro municipio, normalmente, a la ciudad central) es el criterio que mejor capta el concepto de interdependencia funcional «tanto por su carácter material —el desplazamiento espacial— como porque refleja mejor que ningún otro la existencia de un mercado unitario de trabajo y residencia» (FERIA, 2004). En el caso francés, por ejemplo, para considerar un espacio como área metropolitana (*aire urbaine*) debemos estar ante: *a*) un centro urbano (*pôle urbain*) y una corona suburbana (*couronne périurbaine*) compuesto por unidades locales en cada una de las cuales al menos el 40 por 100 de su población activa trabaje en la ciudad central o en otro centro urbano secundario del área (HOFFMANN-MARTINOT, 2005).

Pues bien, en el caso español hay que tener en cuenta que, en el registro histórico del censo, los datos sobre movilidad forzada han sido históricamente relativamente parciales y discontinuos. Hasta la década de los ochenta este tipo de información no era registrada en el censo correspondiente ni en las encuestas pertinentes de forma sistemática. En el censo del año 1991 las variables relacionadas con el lugar de trabajo habían desaparecido del cuestionario básico en todo el país, y fue sólo el interés de ciertos gobiernos autonómicos lo que permitió que fueran incluidas en los cuestionarios utilizados en sus respectivos territorios (FERIA, 2004). Hay que esperar hasta el del año 2001 para encontrar un censo con preguntas iguales para todo el Estado sobre el tipo y el lugar de trabajo y con referencias añadidas al tipo de transporte utilizado y a la duración del trayecto. El potencial de la información extraída de esta fuente es muy alto y su explotación ya está permitiendo cerrar el desfase que —con respecto a nuestros vecinos— tenemos en el conoci-



La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España

163

miento de las áreas metropolitanas funcionales, pues posibilita la realización de estudios sobre las relaciones entre municipios de espacios urbanos interdependientes de manera homogénea y aplicable a todo el territorio.

En segundo lugar, la posibilidad que se da a las Comunidades Autónomas de crear una categoría «jurídico-institucional» denominada «área metropolitana» cuando así lo estimen conveniente ha añadido confusión al ámbito de la definición de estos espacios.

La Constitución española no hace una mención a las áreas metropolitanas pero hace factible su reconocimiento al disponer, el art. 141.3, la posibilidad de «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» y prever, el art. 152.3, que «mediante la agrupación de municipios limítrofes los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de personalidad jurídica».

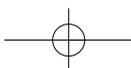
En el desarrollo jurídico posterior, más concretamente en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985, se acabó definiendo las «áreas metropolitanas» como fórmulas organizativas (entidades locales) de que disponen las Comunidades Autónomas para organizar en su territorio la coordinación de la acción de varios municipios vinculados por lazos económicos o sociales:

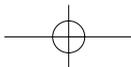
«Art. 43 Ley 7/1985 Reguladora de Bases de Régimen Local.

1. Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los ayuntamientos y diputaciones afectados, podrán crear, modificar o 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 existen 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 municipios 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 cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución».

Por tanto, es cada Comunidad Autónoma quien decide crear, modificar o suprimir estas entidades de decisión y gestión metropolitana. Como una política «top-down» o de «arriba-abajo», las CCAA poseen la capacidad autónoma de decidir si apoyar (o no) la institucionalización de un «área metropolitana» para coordinar servicios y políticas concretas. En los casos en que llegan a conformarse, se suelen limitar al tratamiento de materias relacionadas con el medio ambiente (recogida de basuras, suministro de agua y alcantarillado, etc.) o al transporte.

Como era de esperar, muy pocos gobiernos regionales han hecho uso de esta prerrogativa y cuando han decidido activarla (sólo Barcelona o Valencia hasta la fecha) lo han hecho de forma muy limitada. Ello resulta comprensible si consideramos que otro nivel





adicional de gobierno (el metropolitano) es percibido por las Comunidades Autónomas como competidor, siendo que estas mismas son actores aún en vías de consolidación y cierre definitivo dentro del sistema político español. Por tanto, nos encontramos con una situación paradójica en la cual los instrumentos que el sistema ofrece para la consolidación institucional de las áreas metropolitanas, lejos de contribuir al desarrollo y expansión de este tipo de fórmula organizativa, han sido percibidos por las CCAA como amenaza y, por tanto, infrutilizadas al ver más inconvenientes que ventajas en iniciar dichos procesos.

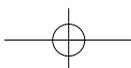
2. Evolución de la organización de los espacios metropolitanos durante el siglo XX

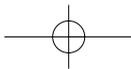
El hecho de que en la actualidad apenas haya áreas metropolitanas reconocidas con carácter jurídico-formal no implica que la tendencia global de «metropolitanización» (funcional) haya sido ajena al país. Tampoco indica que no haya habido experiencias de organizar institucionalmente dichos espacios.

Con respecto a esto último, ya en la década de los cuarenta comenzaron a ponerse en marcha las primeras iniciativas para coordinar asuntos metropolitanos, lanzadas por las autoridades centrales en el contexto de un régimen centralista no democrático. Gran Madrid en 1944, Gran Bilbao en 1946 y Gran Valencia en 1949 representan modelos de consolidación institucional de áreas metropolitanas. La idea que subyacía era la de producir una planificación urbana más eficiente y promover una fusión de pequeños municipios y su anexión a la ciudad central. Estas medidas fueron la respuesta a los retos que habían afrontado las ciudades en el proceso de un enorme crecimiento irregular nunca antes visto. Las medidas especiales para Barcelona (en 1960) y para Madrid (en 1963) fueron el comienzo de una nueva andadura en el proceso de desarrollo de un sistema específico para las grandes ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas.

Por tanto, el Gran Madrid, Gran Valencia y Gran Bilbao fueron creados de acuerdo a estas líneas generales, dedicados casi por completo a temas de planificación urbana, constituyendo, junto con las unidades administrativas para servicios específicos (por ejemplo, el Canal de Isabel II encargado del suministro a Madrid o las Autoridades de Transporte Metropolitano encargados de suministrar servicios de transporte), los principales antecedentes de lo que conocemos hoy en día como áreas metropolitanas (BARRERO RODRÍGUEZ, 1993).

En la década de 1960 España comenzó a salir de la autarquía impuesta por el régimen y asistimos a un periodo de importante crecimiento económico. El fenómeno metropolitano comenzó a rebosar las fronteras de la ciudad ya ampliada. En concreto en Madrid se creó un organismo público de cara a ejercer labores de coordinación en asuntos muy concretos. La COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana) centraba sus actividades en asuntos de gestión urbana. Comprendía 23 municipios (incluyendo la «nueva» ciudad de Madrid a la que unos años antes se le habían anexionado 13 municipios). La comisión estaba compuesta prin-





La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España

165

principalmente por representantes de la ciudad de Madrid junto a dos alcaldes más del resto de municipios.

Dos características fundamentales definen estas experiencias de organización metropolitana. En primer lugar, se centran muy especialmente en la planificación urbana. En segundo lugar, existe un papel intervencionista por parte de las autoridades centrales en el diseño e implementación de las políticas metropolitanas. Ambas características son fáciles de comprender si tenemos en cuenta el tipo de Estado y de entidades locales que existieron durante los años del régimen de Franco. Los municipios no proveían numerosos servicios o políticas. La planificación urbana fue una de las pocas tareas que llevaban a cabo y fue, por tanto, el centro de la acción coordinada. Los otros asuntos de interés público para una agenda metropolitana (transporte e infraestructuras, desarrollo económico, medio ambiente, etc.) se correspondían o bien con materias poco o nada desarrolladas (recorde-mos que el Estado de Bienestar en España sólo comienza a desplegarse en los años ochenta) o a servicios ofrecidos por el gobierno central en un sistema fuertemente centralizado.

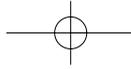
Ya en la actualidad, en respuesta a la pregunta de si hoy en día estamos ante unas pautas de asentamiento en donde prima el fenómeno metropolitano, podemos contestar afirmativamente con rotundidad. Bien es cierto que antes de los años ochenta se podría haber defendido que la tendencia metropolitana estaba limitada a las cinco ciudades más importantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao). Más recientemente, sin embargo, la implementación de un modelo de Estado de las Autonomías ha contribuido a la aparición de nuevos centros urbanos junto a sus correspondientes asentamientos suburbanos, lo que ha aumentado la cantidad y variedad de espacios metropolitanos existentes. A pesar de las conclusiones que puedan sacar revisando la literatura disponible sobre áreas metropolitanas, existe «vida metropolitana» en España más allá de Madrid y Barcelona. En la actualidad los estudios más exhaustivos en el tema (*Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España*, 2004) identifican la existencia de 27 áreas metropolitanas por encima de 200.000 habitantes².

3. Diferentes estudios de las áreas metropolitanas españolas

A pesar de la sistemática falta de medición e información y de la confusión creada por la existencia de áreas metropolitanas como categorías jurídico-institucionales que no dan cuenta de la extensión del fenómeno metropolitano, se han producido estudios —llevados a cabo tanto por académicos en las universidades como por equipos técnicos en las agencias públicas— que pueden ayudarnos a esbozar la línea de demarcación de las áreas metropolitanas españolas y a observar sus características y patrones de desarrollo.

Por el lado académico, disponemos del trabajo realizado por un equipo en la Universidad Politécnica de Barcelona (ROCA CLADERA, 2001, 2004) que tiene el acierto

² Esta cifra es la que se suele considerar como umbral para el análisis comparado internacional de áreas metropolitanas.

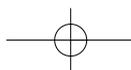


estar basado en la movilidad forzada aunque se limita únicamente a analizar las siete áreas metropolitanas más pobladas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, Málaga y Zaragoza), por lo que pierde una parte importante del fenómeno metropolitano en el territorio español. Al aproximarse tan sólo a las grandes áreas, deja de lado la consideración del fenómeno que se da en una magnitud de población menor, pero que presenta iguales desafíos para los sistemas políticos y, por tanto, su análisis también es igualmente relevante. Existen otros estudios similares que utilizan también el indicador de la movilidad forzada para la definición de área metropolitana, pero incluyen únicamente el análisis de casos muy concretos (CASTAÑER *et al.*, 2000).

En diferentes departamentos de organismos públicos se han hecho también esfuerzos para investigar y delimitar el fenómeno de las áreas metropolitanas. Uno de ellos se plasmó en el informe sobre Grandes Ciudades publicado por el Ministerio de Administración Pública (MAP, 2001) que utilizó el criterio de proximidad geográfica entre localidades, incluyendo en un área metropolitana todos los municipios que se encuentren a una distancia máxima de 35 km del núcleo urbano, de acuerdo al Informe URBANO (Comisión Europea, 2000). Dicha clasificación ha sido criticada, principalmente por geógrafos, al entender que las peculiaridades de la orografía del territorio español no se combinaban bien con este criterio, pues en determinadas áreas, por ejemplo montañosas, la distancia de 35 km resulta excesiva, demasiado lejana como para poder justificar una interdependencia funcional, mientras que en otras ocasiones la misma distancia es en exceso reducida.

Finalmente, el intento más completo para definir y delimitar las áreas metropolitanas españolas ha sido llevado a cabo por la Dirección General de Vivienda y Urbanismo, integrada anteriormente en el Ministerio de Obras Públicas y en la actualidad en el Ministerio de la Vivienda. Desde allí se lleva años trabajando, haciendo acopio de datos para producir lo que han venido en llamar *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España*, publicado por primera vez en 1998 y revisado en 2000 y 2004. Su principal objetivo es el de recopilar información de indicadores demográficos, sociales y económicos de lo que denominan «grandes áreas urbanas». Este trabajo contiene la información más ajustada a la necesidad de producir una lista completa que englobe todo el país, ya que posee el valor añadido de haber creado su definición tomando como base información del censo y teniendo en cuenta también los siguientes elementos: número de habitantes del núcleo de la ciudad central (por encima de los 50.000 habitantes) y los municipios adyacentes (más de 1.000 habitantes), densidad de población, dinámicas demográficas recientes, estudios acerca de movilidad forzada, parque de viviendas, procesos de urbanización y redes de transporte existentes. A pesar de que no estar centrado únicamente en la movilidad forzada es, sin embargo —por lo descrito anteriormente—, el que construye su lista de áreas metropolitanas con la información más ajustada a los patrones europeos, y lo hace de igual manera para todo el territorio español.

La metodología e indicadores empleados para elaborar la lista son susceptibles de mejoras, ya que todavía existe un debate sobre la definición de cada área metropolitana en términos físicos y de función. Aún así, produce una definición y una lista válidas que



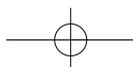
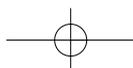
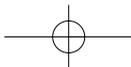


TABLA 1
POBLACIÓN Y NÚMERO DE MUNICIPIOS DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS
ESPAÑOLAS DE MÁS DE 200.000 HABITANTES (2001)

Áreas metropolitanas	Población total del área metropolitana	% de población con respecto al total nacional	Núm. de municipios del área metropolitana
Madrid	5.135.225	12,6	52
Barcelona	4.391.196	10,8	165
Valencia	1.359.743	3,3	45
Sevilla	1.160.241	2,8	24
Bilbao	895.769	2,2	35
Asturias	762.468	1,9	8
Málaga	799.971	2,0	18
Zaragoza	655.050	1,6	14
Alicante-Elx	570.938	1,4	6
Cádiz	577.756	1,4	6
Vigo-Pontevedra	545.711	1,3	14
Murcia	539.587	1,3	10
Las Palmas	492.876	1,2	4
Mallorca	432.743	1,1	8
Granada	444.121	1,1	30
Tenerife	374.720	0,9	6
San Sebastián	383.043	0,9	13
Coruña	369.709	0,9	10
Valladolid	374.083	0,9	17
Córdoba	308.072	0,8	1
Santander-Torrelavega	304.620	0,7	8
Tarragona-Reus	289.053	0,7	15
Pamplona	283.631	0,7	18
Castellón	250.247	0,6	6
Vitoria	216.852	0,5	1
Algeciras	202.078	0,5	4
Cartagena	199.227	0,5	2
Total áreas metropolitanas	22.303.113	54,6	27
Población España	40.847.371	100,0	

combinan la utilización de indicadores sobre movilidad forzada con la información ofrecida por las Comunidades Autónomas sobre sus propias percepciones en relación con la existencia de áreas metropolitanas en sus territorios. Es interesante observar cómo, cuando las identifican y las definen, las Comunidades Autónomas demuestran una cierta renuencia a denominarlas «áreas metropolitanas», previsiblemente por evitar el equívoco entre el área metropolitana funcional y un área metropolitana como «entidad local» crea-





ción institucional-formal. Exceptuando los casos de Madrid, Valencia y Alicante, las Comunidades Autónomas emplean otros términos (relativamente similares) para identificar sus espacios interconectados funcionalmente, como «región metropolitana» para el ejemplo de Barcelona, «aglomeración urbana» para Sevilla, Málaga y Granada, «comarca metropolitana» en el caso de Zaragoza y «área urbana» en el resto de casos relevantes. Finalmente, es un hecho que todas conforman regiones urbanas en tanto cada una de ellas constituye un grupo de municipios vinculados por lazos económicos, sociales y de movilidad laboral.

Por tanto, en las siguientes páginas utilizaremos esta fuente para trazar las características y dinámicas de las áreas metropolitanas en España. Haremos referencia así a las «grandes áreas urbanas» de más de 200.000 habitantes incluidas en el estudio. Por encima de este umbral de población podemos identificar 27 áreas metropolitanas en España, que van desde los más de cinco millones de habitantes de Madrid hasta los 200.000 habitantes de Cartagena.

III. DINÁMICAS DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS ESPAÑOLAS

Como podemos observar en la tabla 1, la estructura de las áreas metropolitanas españolas muestra una notable variación entre Madrid y Barcelona por un lado como grandes metrópolis —con una cierta equivalencia entre ellas en lo que se refiere a su superficie y población— y el resto de las áreas metropolitanas que le siguen con un número muy inferior de habitantes. Estas dos áreas mayores representan el 42,7 por 100 del total de la población de las áreas metropolitanas. Sólo hay otras dos (Valencia y Sevilla) que tienen una población por encima del millón de habitantes.

La dinámica que siguen las áreas metropolitanas españolas está caracterizada por un tipo de procesos cuyas pautas generales confirman las hipótesis que se suelen plantear en los estudios internacionales comparados sobre la evolución del fenómeno metropolitano (HOFFMANN-MARTINOT y SELLERS, 2005): expansión de las áreas suburbanas, dispersión urbana y especialización funcional. En efecto, en primer lugar se observa una progresiva expansión de las áreas metropolitanas que tienden a ocupar cada vez más y más espacio y siguen creciendo en población. En segundo lugar, podemos confirmar una tendencia —tanto de la población como de las actividades económicas desarrolladas— a la dispersión urbana. Finalmente, existe una progresiva especialización económica y social de los espacios que integran cada área.

1. Expansión

La evolución de las áreas metropolitanas se ha caracterizado por la expansión a través de la integración de espacios cada vez más grandes y extensos. En términos de crecimiento demográfico global de país, de forma similar a otros países, en los últimos cua-

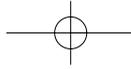
TABLA 2
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN LOS ACTUALES ESPACIOS
METROPOLITANOS 1960-2001

Áreas metropolitanas	Población 2001	Crecimiento de población 1960-2001 (en %) (1)
Madrid	5.135.225	110,10
Barcelona	4.391.196	71,00
Valencia	1.359.743	77,50
Sevilla	1.160.241	83,50
Bilbao	895.769	52,60
Asturias	799.971	39,30
Málaga	762.468	124,20
Zaragoza	655.050	86,90
Cádiz	577.756	54,70
Alicante-Elx	570.938	160,30
Las Palmas	492.876	89,40
Vigo-Pontevedra	545.711	70,60
Granada	444.121	72,50
Murcia	539.587	68,70
San Sebastián	383.043	57,80
Valladolid	374.083	113,10
Coruña	369.709	86,60
Tenerife	374.720	72,00
Mallorca	432.743	130,60
Córdoba	308.072	55,50
Pamplona	283.631	142,30
Castellón	250.247	112,40
Tarragona-Reus	289.053	161,30
Vitoria	216.852	189,40
Santander-Torrelavega	304.620	60,90
Algeciras	202.078	33,20
Cartagena	199.227	47,20
Población áreas metropolitanas	22.303.113	83,10
España	40.847.371	33,50

(1) Se considera el aumento de población en la superficie de los municipios que son hoy parte de cada área metropolitana, en comparación con la población de esos mismos espacios en 1960

Fuente: Censo Municipal y Ministerio de Obras Públicas.

renta años España ha experimentado un crecimiento del 33,5 por 100 (tabla 2). Esto implica que en 1960 el total de la población española rondaba los 30,5 millones de habitantes y en el año 2001 estaba cerca de los 41 millones. Si tomamos únicamente los datos

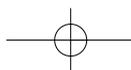


de crecimiento demográfico en las áreas metropolitanas constatamos que el cambio ha sido mucho más significativo en estos espacios metropolitanos, donde la población creció desde 12,1 millones hasta casi el doble. El crecimiento demográfico medio en este periodo de las 27 áreas metropolitanas españolas de más de 200.000 habitantes ha sido del 83,1 por 100. Desde luego existen ciertas áreas metropolitanas en las que el crecimiento de la población ha sido extremadamente acusado. Este es el caso de Vitoria (189,4 por 100), Tarragona (161,3 por 100), Alicante (160,3 por 100), Pamplona (142,3 por 100), Málaga (124,2 por 100) y Madrid (110,1 por 100). El crecimiento demográfico —a pesar de no ser en la actualidad tan notable como en años anteriores— sigue aumentando a buen ritmo en las áreas metropolitanas. Si la variación media de población de los últimos cinco años es del 1,37 por 100 para la población total del país y 1,76 por 100 para las áreas metropolitanas, deberíamos señalar que en ciertas áreas metropolitanas el crecimiento fue realmente importante en aquellos años. Éste es el caso de Santander (46,7 por 100), Mallorca (37,1 por 100), Murcia (28,9 por 100), Tarragona y Vigo con porcentajes similares del 25 por 100 y Madrid y Tenerife, con una variación de población del 15,1 por 100. En términos de extensión territorial también se ha producido un crecimiento. El área metropolitana de Madrid pasó de tener 28 municipios a 52, Zaragoza de 2 a 14, Vigo de 6 a 14, Murcia de 3 a 10, Mallorca de 2 a 8, Tenerife de 2 a 6, Coruña de 6 a 10, Valladolid de 4 a 17, Santander de 2 a 9 y Tarragona de 5 a 15 municipios. Si hiciéramos referencia el estudio llevado a cabo este año por el grupo de investigación de la Universidad Politécnica de Cataluña, sus indicadores sugieren una increíble expansión de áreas metropolitanas. Por ejemplo, el área funcional del Madrid metropolitano abarcaría 608 municipios, rebosando el propio territorio de la Comunidad Autónoma y el de Barcelona llegaría hasta 227 (ROCA CLADERA, 2001, 2004).

2. Dispersión urbana

La segunda dinámica que caracteriza las áreas metropolitanas es la tendencia por parte de la población y sus actividades a dispersarse por el territorio urbano (*dispersión urbana*). Dentro de las áreas metropolitanas podemos observar diferenciales de crecimiento muy acusados. Mientras los núcleos urbanos —origen y motor de las áreas metropolitanas— tienden a perder población, el aumento se ha dado en la última década en el cinturón suburbano.

En términos de densidad, España ha sido siempre un país con una media de densidad de población muy baja (79,8 habitantes/km²) en relación con los países occidentales pero posee una alta densidad en las áreas metropolitanas. En términos generales la densidad del núcleo urbano es mucho más alta que la densidad suburbana (tabla 3). Igualmente podemos observar que el aumento en la población durante la última década no se da únicamente en los municipios más grandes, sino que empieza en las ciudades pequeñas, siendo por tanto sus pautas de asentamiento más dispersas, promoviendo una mayor expansión urbana sobre el territorio.



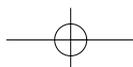
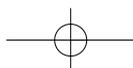


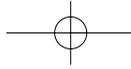
TABLA 3
SUPERFICIE Y DENSIDAD DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS ESPAÑOLAS (2001)

Áreas metropolitanas	Población	Superficie km ²	Densidad	Ranking densidad Valencia = 100	Ciudad central como % del AM	Densidad de la ciudad central	Densidad de la corona metropolitana
Madrid	5.135.225	2.888	1.778	82	21,0	4.855	1.077
Barcelona	4.391.196	3.286	1.336	62	3,4	15.327	1.521
Valencia	1.359.743	631	2.157	100	21,9	5.394	2.961
Sevilla	1.160.241	1.616	718	33	9,2	5.001	1.288
Bilbao	895.769	503	1.781	83	10,1	8.133	1.883
Asturias	799.971	815	981	46	12,8	1.352	1.182
Málaga	762.468	1.465	520	24	48,3	1.466	469
Zaragoza	655.050	2.202	297	14	48,1	581	109
Alicante-Elx	577.756	686	843	39	0,8	1.409	669
Cádiz	570.938	1.803	317	15	29,3	8.927	599
Vigo-Pontevedra	545.711	747	730	34	15,4	2.562	374
Murcia	523.970	1.233	425	20	72,0	413	1.089
Las Palmas	492.876	261	1.890	88	38,8	3.524	640
Mallorca	444.121	918	484	22	10,3	1.597	138
Granada	432.743	829	522	24	22,9	2.696	737
Tenerife	383.043	399	961	45	17,9	1.244	488
San Sebastián	374.720	376	995	46	38,0	3.443	707
Coruña	374.083	496	755	35	26,5	6.394	300
Valladolid	369.709	1.253	295	14	7,7	1.605	2.077
Córdoba	308.072	745	413	0	100,0	246	0
Santander-Torrelavega	304.620	256	1.188	55	13,5	5.153	684
Tarragona-Reus	289.053	358	806	37	17,4	1.782	475
Pamplona	283.631	392	723	34	7,0	7.995	2.761
Castellón	250.247	294	850	39	37,2	1.352	414
Vitoria	216.852	277	783	36	100,0	783	0
Algeciras	202.078	583	347	16	14,7	1.181	349
Cartagena	199.227	584	341	16	95,7	330	295
Total áreas metropolitanas	22.303.113	25.898	23.237	1.058	—	3.509	862

Fuente: Censo Población 2001.

Los motivos para dichos movimientos de la población hacia la periferia son variados y complejos, pero podríamos destacar como significativo aquel que se refiere a la situación del mercado inmobiliario en las grandes ciudades y las grandes diferencias de precio entre la ciudad (precios más elevados) y las áreas suburbanas (precios más bajos). La alta demanda y los altos precios de la vivienda hacen que el acceso a la misma sea muy difi-





cil para amplios sectores de la población. Observamos particularmente grupos de jóvenes que no pueden permitirse los altos precios de la vivienda en el centro pero que sí pueden pagar los precios en la periferia, así como familias que —en un intento de mejorar su vivienda y su calidad de vida— optan por encontrar mejores ofertas en áreas suburbanas.

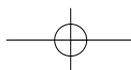
Como resultado, la lógica de los asentamientos cambia y mientras que durante el periodo comprendido entre 1960 y 1975 la evolución del asentamiento metropolitano puede ser explicada por la existencia de migraciones interregionales relacionadas con el mercado laboral, a día de hoy podemos confirmar el creciente desarrollo de las migraciones intra-metropolitanas motivadas, entre otros factores, por la situación del mercado de la vivienda.

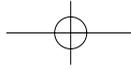
Resulta evidente que las áreas urbanas se desarrollan hacia un modelo de dispersión en el que la ciudad central pierde población a favor del crecimiento de las periferias metropolitanas con patrones de densidad de población más bajos. Como podemos observar en la tabla 3, contamos con áreas metropolitanas muy heterogéneas en términos de superficie y densidad. La más extendida es Barcelona con 3.286 km², seguida de Madrid, con 2.888 km², Zaragoza ocupa el tercer puesto con 2.202 km², seguida de Sevilla, Cádiz, Valladolid y Murcia por encima de la marca de los 1.000 km². Por otro lado tenemos diez áreas metropolitanas con una superficie entre 256 y 500 km². En términos de densidad encabeza la lista Valencia (2.157 habitantes/km²) y, también por encima de los 1.000, encontramos Madrid, Bilbao, Barcelona, Las Palmas y Santander.

Igualmente es interesante prestar atención a las diferencias existentes en cuanto a la superficie ocupada por las ciudades centrales de las áreas metropolitanas como porcentaje de la superficie metropolitana total. De nuevo podemos observar una gran variedad. Tenemos un par de ejemplos en los que el núcleo de la ciudad ocupa aproximadamente la mitad del área metropolitana total, como son Málaga y Zaragoza, o tres cuartos del total (Murcia). En cuanto a las áreas metropolitanas más pobladas (Madrid y Barcelona) podemos observar la disparidad que existe en términos del porcentaje que ocupa el núcleo de la ciudad respecto del área metropolitana total. La ciudad de Madrid ocupa el 21 por 100 del espacio metropolitano, Barcelona únicamente el 3,4 por 100. Ciertamente la dispersión es mucho más alta en un caso que en el otro.

3. Especialización funcional

La tercera dinámica metropolitana que observamos tiene que ver con la especialización funcional y, en algunos casos, la especialización social de las diferentes subáreas que integran cada área metropolitana. Las transformaciones que han sufrido en los últimos años han provocado la reducción de las diferencias económicas y sociales entre los núcleos de las ciudades y sus áreas metropolitanas adyacentes. Como ha sido descrito anteriormente, los primeros asentamientos metropolitanos se produjeron en un contexto carente de planificación urbana y política social. Es por ello que, a mediados de los años





La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España

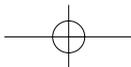
173

setenta, los residentes de las periferias metropolitanas tenían un perfil socio-económico notablemente inferior al de sus vecinos de las ciudades centrales y sus barrios presentaban severos déficits en cuanto a infraestructuras, equipamientos y servicios (QUIRÓN y LINARES, 2001; BORJA, 1991). En los últimos veinticinco años, el desarrollo del Estado de Bienestar experimentado en el país unido a las propias dinámicas metropolitanas, han transformado esta situación. En términos generales, el perfil económico de la población que se ha asentado en la periferia en los últimos años es más alto, siendo su nivel de cualificación profesional también mayor. Por lo tanto, hemos observado un aumento en la diversificación de la estructura social de las áreas suburbanas. Análogamente, la dispersión se ha dado en parte gracias al asentamiento de las actividades económicas y la creación de puestos de trabajo, por lo que ahora, no es sólo el núcleo urbano el que provee puestos de trabajo. Se puede encontrar con mucha facilidad áreas metropolitanas con ciudades que actúan como sub-centros dentro del sistema. Un ejemplo paradigmático es Barcelona, que en la actualidad cuenta con un centro metropolitano (la ciudad de Barcelona) y 14 sub-centros metropolitanos estructurados de forma policéntrica. En el caso del área metropolitana de Madrid estaríamos hablando de una estructura compuesta por el centro metropolitano y 13 sub-centros metropolitanos, aunque es este caso la estructura es más monocéntrica que policéntrica (ROCA CALDERA, 2004).

No obstante, la mejora de las infraestructuras y los servicios en la periferia no implica que los municipios dentro de cada área se hayan homogeneizado entre ellos. Más bien al contrario, lo que se detecta es una cierta especialización funcional y social que no se da ya entre el núcleo urbano y el resto, sino entre los municipios o barrios de la corona metropolitana. La diferencia en cuanto a servicios básicos y en la consiguiente calidad de vida que ofrecen los municipios, por ejemplo entre el sur metropolitano de Madrid (que vio su desarrollo en las décadas de los sesenta y setenta) y la ciudad central se ha visto reducida notablemente en las últimas dos décadas.

En cuanto a la situación concreta de las ciudades españolas —los municipios centrales de las áreas metropolitanas— hay que corroborar que, pese a la intensificación del fenómeno metropolitano, siguen caracterizándose por sus altos niveles de densidad y la estructura compacta de sus zonas nucleares, así como por la complejidad de diferentes usos y por la combinación de personas y grupos pertenecientes a diferentes clases sociales y conviviendo relativamente cerca. No se daría por tanto, como en el caso norteamericano, un fenómeno de polarización social y económica entre las ciudades y sus periferias. Allí, los centros de las ciudades han sido abandonados por las clases de rentas medias-altas para asentarse en las zonas suburbanas (*«the suburbs»*) y en los centros quedan bolsas de población de rentas bajas o muy bajas y colectivos en situaciones de pobreza o de exclusión (HOFFMANN-MARTINOT, SELLERS, 2005). Sí se advierte, sin embargo, una tendencia general al envejecimiento de la población en las ciudades centrales de las grandes urbes.

En general se ha diversificado más el uso del espacio (industrial, residencial, industria de servicios), lo que determina la obligación de desplazarse a diario para satisfacer las diferentes necesidades. En la actualidad, la dispersión urbana —junto a la creciente espe-



cialización interna de las áreas metropolitanas— determina que muchos ciudadanos, de cara a proveer sus necesidades básicas (que anteriormente satisfacían en sus lugares de procedencia, como trabajar, estudiar, comprar) se ven obligados a desplazarse cada vez más lejos. Por tanto surgen espacios de áreas urbanas que están pasando de ser compactos a dispersos, de complejos a especializados y lejos de estar integrados se encuentran potencialmente segmentados (NELLO, 2001).

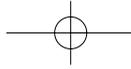
IV. TEORÍAS Y TRADICIONES EN LA GESTIÓN Y GOBIERNO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Una vez identificado el fenómeno metropolitano español y trazadas sus tendencias, conviene preguntarse sobre las fórmulas que ofrecen las diferentes tradiciones de los estudios urbanos para articular políticamente estos espacios. En efecto, lo dicho hasta aquí pertenece al terreno de estudio de la geografía humana. Pero ¿por qué estas formas de organizarse los asentamientos humanos representan también un desafío y un campo de reflexión para otras disciplinas como el derecho o la ciencia política?

Los asentamientos de la población cada vez más allá de los límites de la ciudad, sobre otros municipios, ha traído como consecuencia una divergencia cada vez mayor entre los espacios urbanos funcionales y los espacios urbanos político-institucionales. Hoy en día, las áreas urbanas no se corresponden con el territorio de una única institución de gobierno (de un ayuntamiento), sino de varias. Y ello plantea dificultades, pues mientras que, por un lado, existe la necesidad de adoptar políticas comunes para todo el territorio metropolitano que sean capaces de dar respuestas integradas a necesidades globales de un mismo espacio, por otro lado no resulta obvio quién deba ser la institución política de la que emanen dichas acciones. Dicho de otra forma, en el mismo espacio conviven una pluralidad de gobiernos con autonomía para regir sus espacios (gobiernos locales), que coexisten en relación de igualdad y por tanto no son ninguno autosuficientes para producir políticas de alcance metropolitano.

Y, sin embargo, las áreas metropolitanas están necesitadas de políticas específicas, pues, si bien son las fuerzas del mercado las que han conducido a su surgimiento y desarrollo, la intervención pública en estos espacios se hace extremadamente necesaria. Por un lado, para que las áreas metropolitanas «funcionen» eficientemente es imprescindible dotarles de infraestructuras públicas en sectores tan importantes como los transportes, la planificación territorial y urbanística, la educación o la investigación. Por otro lado, al constituir grandes aglomeraciones urbanas, afloran en ellas los efectos negativos del desarrollo económico y de los niveles altos de concentración urbana como la contaminación, las desigualdades, la exclusión social, etc., sobre las que es necesario actuar desde lo público, para corregirlos.

Por tanto, hay razones para afirmar que el futuro de los espacios metropolitanos dependerá de la capacidad de la acción pública y de su acierto para conducir eficazmente el desarrollo económico y equilibrar la competitividad con la cohesión social a nivel



La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España

175

metropolitano (HEINELT y KÜBLER, 2005). Pero, ¿qué gobierno debe actuar?, ¿cuál es el «gobierno metropolitano»?

Durante décadas, a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado, se ha debatido sobre las formas apropiadas para corregir y superar la cada vez mayor disparidad entre los territorios urbanos funcionales y las estructuras institucionales de los gobiernos locales. En torno a este debate, han existido tradicionalmente dos líneas de pensamiento:

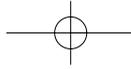
1. La tradición de la reforma institucional

Según esta escuela, la existencia de un gran número de unidades de gobiernos autónomos e independientes (gobiernos locales) en un territorio metropolitano es el mayor obstáculo para la provisión de servicios y políticas eficientes. La solución es la reforma institucional a través de la consolidación de un único gobierno. Esto significa hacer coincidir el territorio urbano con el del alcance de la acción de gobierno y, por tanto, las fórmulas son o bien la anexión de los municipios suburbanos a la ciudad central, o bien la creación de gobiernos supralocales (metropolitanos) superpuestos a los gobiernos locales pero con competencias propias en asuntos metropolitanos.

2. La tradición de la elección pública (*public choice*)

En esta visión, se rechaza la idea de la consolidación institucional como modo de resolver los problemas metropolitanos. Se defiende que la fragmentación institucional, lejos de ser perjudicial, es beneficiosa para una eficaz y eficiente provisión de servicios, pues siguiendo el principio de «*voting with one's feet*» («votar con los pies») de TIEBOUT (1956), los ciudadanos tenderán a elegir la localidad en que residir de acuerdo a sus preferencias personales sobre una de las diferentes combinaciones impuestos/servicios que ofrezcan los municipios. En el nivel agregado, la competencia entre los gobiernos locales por atraer nuevos residentes llevará a una óptima gestión de recursos públicos para producir servicios y, por tanto, a una eficiente articulación de los espacios metropolitanos.

En torno a los postulados de estas dos escuelas clásicas se llevaron a cabo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX numerosos estudios empíricos que trataban de analizar y medir el grado de éxito o fracaso de fórmulas aplicadas en diferentes Estados (de reforma institucional o de elección pública) para dar respuesta política al fenómeno metropolitano. Tras décadas de estudio, la conclusión fue que ambas fórmulas parecían tener limitaciones. Por un lado, la consolidación institucional —la anexión o la conformación de gobiernos metropolitanos— no parece estar avalada por un bagaje de éxitos claros, numerosos y sin discusión. Por otro lado, la visión «tieboutiana» sobre la competencia perfecta en la oferta de políticas por diversos municipios parece haber resultado más bien un presupuesto abstracto y no tanto una realidad empírica (HEINELT y KÜBLER, 2005).



En realidad, lo que el análisis de las experiencias de articulación de intereses metropolitanos ha demostrado es que la mayoría de los problemas y necesidades que surgen acaban abordándose a través de estructuras de coordinación y cooperación (redes formales o informales de actores), en las que están implicados los gobiernos locales, agencias gubernamentales u organismos autónomos a varios niveles, así como actores privados. Este tipo de fórmula de solución representa una tercera alternativa diferente a las defendidas por las visiones tradicionales expuestas. Estaríamos ante fenómenos de colaboración o coordinación horizontal entre gobiernos locales y otros actores públicos y privados, en ocasiones incluso no formalizados y, en todo caso, distintos de la creación de un gobierno formal y, por tanto, alejados de la práctica de la consolidación institucional.

Esta tercera vía se conoce como «nuevo regionalismo» (*New Regionalism*) y traslada e ilustra en el campo de los espacios metropolitanos lo que la Ciencia Política viene identificando como una nueva forma de gobernarse las sociedades: la «gobernanza» (o en ocasiones llamado gobierno en red) *versus* las tradicionales formas de «gobierno» más jerárquico y políticamente centrado en una única institución pública. Este nuevo escenario expresa nuevas formas de tomar decisiones ante los desafíos de la complejidad creciente de las sociedades modernas. Enfatiza la importancia cada vez mayor de la intermediación de los intereses funcionales, en contraste con la intermediación de intereses territoriales basada en sistemas definidos de representación y de decisión parlamentaria.

Que el modo de gobernar las sociedades ha experimentado cambios en los últimos tiempos parece una realidad bastante asentada, realidad que se concreta en la erosión de las bases tradicionales del poder político (PIERRE, 2000). En efecto, pareciera que se ha pasado de una noción de gobierno en la que el Estado era el único centro del poder político y tenía el monopolio exclusivo en la articulación y persecución del interés colectivo, a una situación en la que en las decisiones hay un mayor grado de interacción y de dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad. Para referirse a esta realidad suele emplearse el término gobernanza, gobernación o gobierno en red (*governance*), como fenómeno distinto del gobierno tradicional basado en la relación jerárquica entre quien gobierna y quien es gobernado y que se apoya en la facultad normativa del Estado y en su capacidad para hacerla efectiva³.

En este escenario de complejidad, se afirma que ningún actor, sea éste público o privado, tiene en la actualidad ni el conocimiento ni la información suficientes para dar respuesta a los problemas de nuestras sociedades complejas (KOIIMAN, 2000). Ninguno dispone por sí solo de la posibilidad de dominar unilateralmente los diferentes sectores de política. Así, el paisaje político y la capacidad del gobierno —entendido en su sentido tradicional— de imponer unilateralmente su voluntad se ven alterados de manera muy

³ El origen y las causas de estas transformaciones del Estado habría que buscarlos tanto en el fenómeno de la globalización como en la propia evolución de las sociedades desarrolladas hacia una mayor complejidad. Realidades como: la internacionalización de la economía, una mayor demanda del sector privado de participar en las decisiones públicas, la complejidad inherente a los nuevos asuntos de políticas (*policy issues*) o la generalización de los modos de la «nueva gestión pública», fuerzan todas ellas un cambio hacia nuevos esquemas de articular las decisiones.

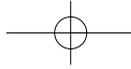
significativa, forzándose la evolución hacia otros modos de articular el interés colectivo. Es de esta noción de donde surge el concepto gobernanza como concepto analítico con el que se quiere captar la reestructuración y transformación de la articulación del poder político a la luz de los cambios mencionados.

Si el diagnóstico es el acertado y lo que encontramos como fórmula mayoritaria en la gestión de las políticas metropolitanas se corresponde con los postulados del Nuevo Regionalismo, se podría llegar a la convicción de que una eficaz gobernanza metropolitana no necesariamente requiere una consolidación institucional. La articulación eficaz de políticas se conseguiría más bien a través de acuerdos de cooperación que acaban por crear redes estables de actores relevantes en cada política o sector de asuntos públicos (transporte, medio ambiente, etc.). Estas redes estarían conformadas por actores públicos y privados que diseñan y proveen servicios públicos rebasando las fronteras de las estructuras tradicionales de gobierno. Su capacidad de resolver los problemas eficientemente dependería de su habilidad para evitar lo que SCHARPF llama la «*joint decisión trap*» que consiste en «aquellas situaciones en que los defensores del *status quo* intentan bloquear las propuestas de cambio de políticas debido a la regla de la unanimidad que *de facto* opera en situaciones de gran interdependencia entre actores». Esta capacidad para tomar decisiones y hacerlas efectivas depende a su vez de tres factores (HEINELT y KÜBLER, 2005):

1. *El comportamiento de los actores* que participan en la coordinación de políticas, de modo que el riesgo al bloqueo de nuevas decisiones (*joint decisión trap*) disminuye cuando los actores adoptan estrategias para evitar conflictos como las del consenso en vez de la imposición, la consulta de todos los intereses relevantes, el reparto equitativo de recursos, la búsqueda de compromisos, etc.
2. *Las estructuras de incentivos* existentes desde niveles de gobierno superiores.
3. *El liderazgo político*. La movilización en torno a visiones atractivas de líderes políticos pueden suministrar motivación hacia un objetivo común y facilitar la cooperación entre actores relevantes.

Los defensores del Nuevo Regionalismo mantendrían que: con un comportamiento eficaz por parte de los actores presentes en las redes, unas estructuras adecuadas de incentivos y sólidos liderazgos políticos, la gestión eficaz y eficiente de las políticas metropolitanas estaría asegurada. Las formas de articular esa coordinación serían variadas según las diferentes combinaciones entre estos tres factores y, por tanto, se plasmarían en diferentes tipos de redes de actores y de lógicas decisorias en las distintas áreas metropolitanas que hubieran adoptado este modelo para la producción coordinada de políticas. Así, las diferentes formas de «gobernanza» metropolitana a la que asistiríamos estarían influidas por las dinámicas sociales, políticas y económicas del lugar, esto es, por la combinación local específica de los tres factores mencionados (HEINELT y KÜBLER, 2005).

Pareciendo esta fórmula la más practicada en la actualidad en perspectiva comparada, y habiéndose investigado en profundidad sobre si el tipo de políticas a que da lugar reúnen los requisitos de eficacia y eficiencia, sin embargo se suele llamar la atención sobre

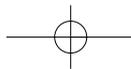


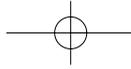
la falta de reflexión académica en torno a otra dimensión de este modelo: la calidad democrática en sus procesos decisorios y en la producción de políticas.

El trabajo de los profesores HEINELT y KÜBLER ha cubierto ese vacío, incidiendo en los aspectos democráticos (HEINELT y KÜBLER, 2005) a través del análisis de estudios de caso en donde se ha practicado el modelo del nuevo regionalismo. Finalmente llegan a la conclusión de que dos aproximaciones igualmente posibles: una visión negativa (la que hace hincapié en el déficit democrático que plantean las «redes» que se conforman) y una aproximación positiva (aquella que resalta los aspectos de transformación de la democracia que estas nuevas formas de decisión conllevan).

Si nos colocamos ante el Nuevo Regionalismo con una mirada pesimista, tenderíamos a enfatizar el fenómeno de disminución de la importancia de las instituciones representativas y la ausencia de una única autoridad responsable (*accountable*) a quien poder exigir la rendición de cuentas, uno de los requisitos imprescindibles de las democracias. Esta situación se deriva del hecho de lo que parece ser una tensión irresoluble entre la legitimidad democrática en los *inputs* del sistema político (la calidad de los procesos y de la inclusión de los ciudadanos en los mismos) *versus* la legitimidad en los *outputs* (la calidad de los productos, la eficacia de las políticas). El pesimismo aparece al observar el fenómeno de pérdida de peso de las instituciones representativas, ya que parece que el nuevo regionalismo, decidiendo a través de redes, está principalmente preocupado por hacer que las cosas funcionen, por incrementar la eficacia de las políticas en el lado de los productos (*outputs*), lo que hace a costa del lado de los *inputs* del sistema político. La crítica principal es que las redes de políticas tienen problemas de rendición de cuentas (*accountability*) ya que los actores no gubernamentales carecen de legitimidad democrática, en el sentido del ideal de democracia representativa, y la negociación y cooperación horizontal no puede compensar las fortalezas de las instituciones representativas en términos de legitimidad.

En una visión optimista, sin embargo, se enfatizarían otros aspectos de la democracia (distintos de la rendición de cuentas): la inclusión y la deliberación. Así, se podría defender que, debido al alto número de participantes en las redes y las interdependencias entre ellos sería extraño encontrar, por ejemplo, decisiones impuestas por mayoría, sino que estaríamos sobre todo ante las decisiones alcanzadas por compromiso tras una negociación, o por consenso tras una deliberación. Así, se presume del potencial de estos esquemas para crear las condiciones decisorias idóneas a través de un debate o diálogo abierto, público y libre. Igualmente, se asume que las redes incluyen no sólo actores estatales o públicos sino una alta variedad de organizaciones no gubernamentales y asociaciones, lo que las convierte en garantía del pluralismo, potencial para el desarrollo de una cultura cívica y como oportunidad para la presencia de los ciudadanos en la vida pública.





V. EL GOBIERNO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS ESPAÑOLAS Y EL CASO ESPECIAL DE MADRID

1. La situación general de las áreas metropolitanas españolas

Dedicaremos unas líneas finales a presentar algunos datos preliminares sobre la situación de la gestión y el gobierno de las áreas metropolitanas en España, con especial hincapié del caso de Madrid.

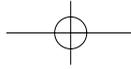
Para ello, hay que comenzar diciendo que, aún cuando la metropolitanización de espacios urbanos es una realidad en nuestro país y las unidades de gobierno local que conviven en dichos espacios afrontan los mismos retos que en cualquier otro lugar, la literatura académica y los estudios especializados no han ofrecido hasta la fecha para el caso español una producción suficiente que permitan tener un mapa claro sobre cómo están siendo gestionados políticamente dichos espacios (dimensión empírica), ni sobre cómo deberían gestionarse (dimensión normativa).

A pesar de haber sido identificado por los expertos como uno de los principales retos de la gobernanza local de las próximas décadas, las áreas metropolitanas y su gestión no han constituido un asunto de importancia tampoco en la agenda política, ni a nivel nacional ni en las nuevas agendas de cada una de las áreas metropolitanas.

En este contexto de falta de pautas claras con respecto a la articulación organizativa que deben seguir, cada espacio metropolitano ha evolucionado siguiendo diferentes modelos. Si miramos por ejemplo a los casos de Madrid y Barcelona, las áreas metropolitanas más habitadas del país, vemos cómo representan dos modelos muy distintos de gobernanza: por un lado, Barcelona es un ejemplo de nuevo regionalismo, mientras que Madrid se erige como un paradigma donde existe una fuerte institucionalización formal. Análogamente, las dos ciudades muestran marcadas diferencias en cuanto a su estructura física y económica. La capital del Estado se ha convertido en un modelo altamente concéntrico en que la ciudad de Madrid es la única con poder de atracción. En cambio Barcelona ha evolucionado mostrando un crecimiento policéntrico más diversificado (NAVARRO y TOMÁS, 2007).

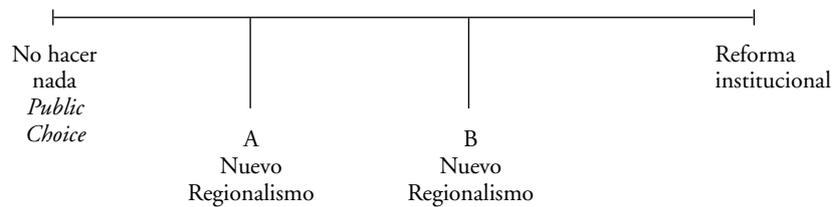
Sobre el resto de las áreas metropolitanas españolas carecemos de datos que nos permitan identificar el modelo de gobernanza por el que han optado. De cualquier forma, podríamos establecer algunas hipótesis sobre cuál ha sido su desarrollo.

Si seguimos con el argumento de que, según lo que hemos visto en las líneas anteriores, para la gestión de las áreas metropolitanas existen diferentes modelos disponibles, podríamos situar estas fórmulas a lo largo de un *continuum* (figura 1). En un extremo situaríamos la técnica de «no hacer nada» (modelo Tieboutiano) y en el otro la de «intervenir de forma máxima» (a través de la reforma institucional, ej. anexión de municipios a la ciudad central o consolidación institucional). En los puntos intermedios A y B situaríamos las diferentes modalidades del Nuevo Regionalismo, en otras palabras, las fórmulas de cooperación a través de las diferentes redes establecidas, oscilando más hacia un



extremo u otro en función de la intensidad y del grado de formalización de la red. Pues bien, teniendo en cuenta que la reforma institucional no parece ser una alternativa viable en el caso español (por los problemas «políticos» que se mencionaban al principio de estas páginas, relativos a la ausencia de interés en crear nuevos niveles de gobierno, potencialmente competitivos, por parte de aquellos actores —las Comunidades Autónomas— competentes para ello), la gestión de las áreas metropolitanas se situarían en los puntos intermedios del *continuum*, dependiendo su ubicación exacta de combinación de variables políticas (comportamiento de los actores, estructuras de incentivos y liderazgo político) que se den en cada caso. Queda por despejar la incógnita de si existe algún caso en España que ilustrara un ejemplo de «no hacer nada».

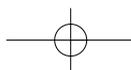
FIGURA 1

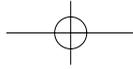


2. El caso excepcional del Área Metropolitana de Madrid

En este marco general ha surgido un modelo diferente de gobernanza metropolitana, el caso de Madrid, que representa un ejemplo paradigmático de «reforma institucional». En él nos encontramos con la existencia de un gobierno autonómico (el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid) que gestiona las funciones metropolitanas en un territorio que coincide aproximadamente con los límites del área metropolitana. El gobierno existente sirve, en efecto, como una plataforma desde la que gobernar la metrópolis, en primer lugar porque el hecho de que coincidan los límites de su acción con los del área metropolitana y, en segundo lugar porque posee las competencias típicas conectadas con asuntos metropolitanos. El resto de áreas metropolitanas españolas no han respondido a este modelo y, hasta la fecha, Madrid es la única excepción dentro del panorama nacional.

Algunas razones históricas explican este fenómeno. Cuando, a comienzos de la andadura democrática española, en el transcurso de unos pocos años (1979-1983), fueron constituidas las Comunidades Autónomas y elaborados sus estatutos de autonomía, Madrid fue la última y, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, no era tan evidente a través de qué fórmula conseguiría Madrid su propio estatuto. La Constitución no contemplaba la posibilidad de un régimen especial para la capital del Estado. Un tipo de «distrito federal» quizás habría sido una solución adecuada, pero finalmente se optó por una Comunidad Autónoma propia para Madrid. Surgió así un gobierno autonómico —la Comunidad Autónoma de Madrid— con fuertes competencias de gobierno en





La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España

181

materias genuinamente «metropolitanas», entre otras, referidas a las áreas de transporte, planificación urbana y del territorio, educación, salud, cultura, vivienda, etc. En la Comunidad Autónoma de Madrid, la ciudad de Madrid constituye aproximadamente el 55 por 100 de la población y el área metropolitana abarca prácticamente todo el territorio, en términos de población. De hecho, algunos autores han argumentado que la «metropolitanización» de toda la provincia de Madrid fue la justificación para exigir un Estatuto de Autonomía propio para dicho territorio.

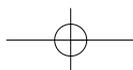
Resumiendo, lo que encontramos actualmente en el territorio de la antigua provincia de Madrid es un área metropolitana funcional. El régimen político democrático ha instaurado un nuevo gobierno autónomo para esta región que opera como un gobierno metropolitano. Esto ha producido efectos positivos en términos de legitimidad pública, de identificación de competencias claras y de cara a la existencia de una estructura de administración pública para implementar las políticas adoptadas.

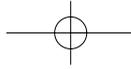
A pesar de que no había una intención deliberada de obtener este resultado (la creación de un gobierno metropolitano), los eventos históricos condujeron a dicho resultado y la circunstancia nos permite analizar (dos décadas después de la instauración de este gobierno) un ejemplo en el que el gobierno y gestión de lo metropolitano ha sido canalizada a través del modelo de la «reforma institucional» por la de un gobierno responsable (*accountable*) electo de forma directa y que rinde cuentas.

Madrid es, por tanto, un caso (excepcional en nuestros días) de gestión y gobierno metropolitano donde la opción de la reforma institucional ha sido aplicada de una forma clara y única. La consolidación gubernamental ha sido alcanzada en primer lugar a través de la anexión de los municipios colindantes a la ciudad central en los años cincuenta y, más recientemente, a través de la creación de un gobierno regional que también es un gobierno metropolitano *de facto*.

En un intento de conectar el modelo, como hacíamos en el epígrafe anterior, con su impacto sobre la calidad de la democracia, nos encontramos con una situación en que existen: poderes claros, instituciones identificables, instituciones representativas responsables, funcionarios encargados de la implementación de nuevas políticas y presupuestos adecuados son las sólidas bases del sistema. Las políticas metropolitanas —especialmente aquellas relacionadas con el transporte y otros tipos de infraestructuras públicas— se han beneficiado de dichos rasgos. Se podría afirmar sin lugar a dudas que Madrid posee un transporte público altamente efectivo para el área metropolitana, una planificación urbana común para todos los espacios metropolitanos y servicios comunes de tratamiento y distribución de agua. La expansión económica y la prosperidad de la región en los últimos años podría ser un indicador de su éxito.

Sin embargo, nos encontraríamos también con un paisaje en el que las instituciones formales metropolitanas son prácticamente los únicos jugadores en los procesos decisivos. Parece que existe una limitada presencia de otros participantes en los procesos de decisión, tanto de los que provienen de la esfera pública (municipios) como los que proceden de la privada (grupos, asociaciones). En este sentido, la pregunta que surgiría sería





la de si existe la necesidad de reforzar su presencia y hacer de la coordinación y deliberación entre todos los jugadores participantes una herramienta común en el sistema de gobierno en red. No obstante, queda por determinar también si la debilidad de los grupos, la falta de herramientas deliberativas puestas en marcha y el estático diseño «arriba-abajo» de sus políticas son un rasgo específico del caso de Madrid o más bien de nuestro sistema político globalmente considerado.

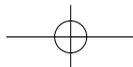
VI. CONCLUSIONES

Según algunos autores el siglo XXI será metropolitano (HEINELT y KÜBLER, 2005). En el proceso en marcha de globalización de los procesos sociales, económicos y culturales, los espacios metropolitanos juegan el papel de «nodos» donde se concentran las actividades humanas y en donde se juega una gran parte del futuro del bienestar de nuestras sociedades.

Las líneas anteriores han querido presentar los variados y serios desafíos que presentan las áreas metropolitanas para los sistemas políticos. Uno de los mayores es el de la divergencia entre el alcance territorial de espacio metropolitano y el alcance político de los gobiernos existentes en dichas áreas. Dicho de otra forma, nos encontramos ante una situación en la que, por un lado, es necesario adoptar políticas metropolitanas que permitan a estos espacios funcionar eficientemente y reconduzcan las consecuencias negativas del intensivo desarrollo económico que se da en ellas y, por otro lado, en cada uno de esos territorios conviven una multitud de gobiernos (gobiernos locales) incapaces individualmente de dar una respuesta eficaz a problemas que son de la totalidad del territorio y con limitaciones de partida para coordinarse eficazmente.

Se han ofrecido fórmulas sobre cómo gestionar estos espacios, pero en la actualidad no existe una visión unánime compartida sobre cuál sea la mejor. Más bien parece que diferentes sistemas han encontrado diferentes «recetas» en función de sus contextos y de las dinámicas específicas de los actores políticos en las respectivas áreas.

En España, pese a que la metropolitización de las formas de asentamientos en España es una realidad y que los gobiernos locales que se ubican en los espacios metropolitanos afrontan el mismo tipo de desafíos que en el resto del mundo, hay una ausencia notable de reflexión y trabajo sobre el fenómeno metropolitano. Para empezar falta una definición clara y unívoca de su existencia y extensión. Para continuar, no existen estudios que permitan tener una visión de lo que ocurre en todo el territorio y de las fórmulas de gobernanza metropolitana que se están practicando en las mismas, así como de su balance en términos de producción de políticas eficaces y eficientes. Poder disponer de este conocimiento permitiría identificar las causas que explican los diferentes modelos de gobierno o gobernanza en práctica, describir fortalezas y debilidades de los distintos sistemas, analizar relaciones entre políticas e impactos en la comunidad y evaluar la gestión de las áreas. Quedan por tanto muchas preguntas por contestar y mucha investigación por realizar.



VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, C., y NAVARRO, C.: «Metropolitan Areas in Spain. A Diverse and Unknown Reality», en HOFFMANN-MARTINOT, V., y SELLERS, J. (eds.), *Metropolitanization and Political Change*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 2005, pp. 265-296.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Civitas, 1993.
- BORJA, J. (ed.): *Las Grandes Ciudades en la década de los noventa*, Madrid, 1991.
- BORJA, J., y CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997.
- CASTAÑER, M., y BOIX, G.: *Áreas urbanas y movilidad laboral en España*, Girona, Universidad de Girona, 2002.
- COMISIÓN EUROPEA: *Urban 21*, Informe Mundial, Barcelona, Fundación Pi y Suñer, 2000.
- CUCHILLO, M.: *Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas. Un análisis comparado*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1991.
- FERIA, J. M.^a: «Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, núm. 38, 2004, pp. 85-99.
- HEINELT, H., y KÜBLER, D. (eds.): *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, London, Routledge, 2005.
- HOFFMANN-MARTINOT, V., y SELLERS, J. (eds.): *Metropolitanization and Political Change*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005.
- JOUVE, B. (ed.): *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, París, Elsevier France, 2002.
- KOIJMAN, J. (ed.): *Modern governance. New Government-Society Interactions*, London, Sage, 1993.
- MAP: *Informe sobre las grandes ciudades y las áreas de influencia urbana*, Madrid, Secretaría de Estado de Organización Territorial, Ministerio de Administraciones Públicas, 2001.
- MINISTERIO DE FOMENTO: *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España*, Madrid, Ministerio de Fomento, 2000 y 2004.
- NAVARRO, C., y TOMAS, M.: «Madrid and Barcelona. Alternative Conceptions of Metropolitan Governance», en P. COLLIN y M. ROBERTSON (eds.), *Governing the metropolis*, Montreal, Press Université Laval, 2007.
- NEL-LO COLOM, O.: «Las áreas metropolitanas», *Geografía de España*, A. G. GIL OLCINA, Barcelona, Ariel, 2001 pp. 275-298.
- PIERRE, J. (ed.): *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- QUIROS LINARES, F.: «El proceso de urbanización: Las ciudades», en *Geografía de España*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 251-274.
- ROCA CALDERA, J.: *La caracterización territorial y funcional de las áreas metropolitanas españolas*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 2001.
- ROCA CLADERA, J. et al.: *Les arees metropolitanas espanyoles. Evolució 1991-2001*, Barcelona, Centre de Política de Sòl i Valoracions, Universitat Politècnica de Catalunya, 2004.
- ROZENBLAT, C.: *Les villes européennes. Analyse comparative*, París, La documentation française, 2003.
- TIEBOUT, C. M.: «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, 1956, 44:416-424.
- TRULLEN, J.: *La metropoli de Barcelona cap a l'economia del coneixement: diagnosi economica y territorial de Barcelona*, Barcelona, Ayuntamiento, 2001.

