

## A VOLTA DAS ÁREAS METROPOLITANAS

José Norberto Uzal Tresandí

Licenciado en Dereito

Director Xeral de Administración Local

Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza

- **Resumo:** *O concepto de área metropolitana, que nace nos Estados Unidos cara a comezos do século XX no ámbito da estatística, precisa hoxe dun enfoque multidisciplinario. As primeiras experiencias de institucionalización a nivel metropolitano aparecen vinculadas á planificación territorial e urbana. O setenta por cen da poboación europea reside en áreas metropolitanas, o que provocou que diversas institucións europeas avogasen pola necesidade de institucionalizar a gobernanza metropolitana. En España, as primeiras estruturas metropolitanas creáronse para abordar a planificación urbanística das áreas metropolitanas de Madrid, Bilbao, Barcelona e Valencia. Tras un período marcado pola abolición das primeiras estruturas metropolitanas, asistimos hoxe a un rexurdimento dos gobernos metropolitanos que se manifesta na recente aprobación da Lei da Área Metropolitana de Barcelona e na presentación dun novo anteproxecto de Lei da Área Metropolitana de Vigo.*
- **Palabras clave:** *Grandes cidades, áreas metropolitanas, gobernanza, asociacionismo municipal.*
- **Abstract:** *The concept of metropolitan area, who was born in the United States to early 20th century in the field of statistics, today requires a multidisciplinary approach. The first experiences of institutionalization at the metropolitan level appear linked to the territorial and urban planning. Seventy per cent of Europe's population resides in metropolitan areas, which has led various European institutions have advocated the need to institutionalize metropolitan governance. In Spain, the first metropolitan structures was created to address the urban planning of the metropolitan areas of Madrid, Bilbao, Barcelona and Valencia. After a period marked by the abolition of the first metropolitan structures, we are witnessing today a resurgence of metropolitan governments manifests itself in the recent adoption of the Barcelona Metropolitan Area Act and the presentation of a new draft law of the Vigo metropolitan area.*
- **Keywords:** *large cities, metropolitan areas, governance, municipal associations.*



- **Índice:** I. Concepto, orixe e evolución das áreas metropolitanas. II. O marco normativo estatal das áreas metropolitanas. III. As áreas metropolitanas en Europa. IV. O fracaso dos gobernos metropolitanos en España. IV.1. Madrid. IV.2. Barcelona. IV.3. Valencia. IV.4. Bilbao. V. Causas do fracaso das primeiras estruturas metropolitanas en España. VI. O rexurdimento das áreas metropolitanas en España. VI.1. O renacemento da área Metropolitana de Barcelona. VI.2. O anteproxecto da Lei da Área Metropolitana de Vigo. Bibliografía

## I. CONCEPTO, ORIXE E EVOLUCIÓN DAS ÁREAS METROPOLITANAS

As aglomeracións urbanas son o resultado dun proceso de crecemento económico e demográfico que levou a poboación a se concentrar alí onde as actividades e as expectativas son maiores, ou sexa, nas cidades e, sobre todo, nas grandes cidades. Esta tendencia creou ás veces graves problemas de desequilibrio territorial e social.

No mundo actual, o ser humano vive de maneira maioritaria en aglomeracións urbanas. Nos países avanzados, as grandes cidades convertéronse nos centros neuráxicos para o desenvolvemento dun país. No contexto dun mundo globalizado, as áreas metropolitanas configúranse en escenarios vivos nos que se manifestan as diversas dinámicas, económicas, sociais, culturais e políticas.

A área metropolitana, como fenómeno territorial propio dos países desenvolvidos, supera a cidade mesma e representa a culminación dun proceso de crecemento urbano iniciado coa revolución industrial. O feito metropolitano é unha realidade xeneralizada en todo o mundo. Nos cinco continentes existen áreas metropolitanas integradas por entidades locais entre cuxos núcleos se xeran vinculacións económicas e sociais, especializacións e interdependencias, que exceden da fronteira municipal e fan necesaria a planificación conxunta e a coordinación de determinados servizos e obras.

O concepto de área metropolitana ten a súa orixe nos Estados Unidos cara a comezos do século XX, vinculado á disciplina estatística na que aparecen os denominados "distritos metropolitanos". O censo de 1910 dese país é o primeiro que encabeza esta categoría de clasificación das áreas urbanas. Os "distritos metropolitanos" eran aqueles que agrupaban a gran cidade cos seus respectivos suburbios adxacentes, os que constituían unidades de recollidas de datos. En 1950 o termo foi substituído polo de "área metropolitana estándar", e en 1960 polo de "área metropolitana estatística estándar", tendo como criterio o tamaño da poboación, a densidade e a estrutura ocupacional

Co tempo foron xurdindo novos criterios de delimitación das áreas metro-

politanas que van máis aló dos criterios estatísticos ou demográficos e que poñen o acento nos aspectos de integración económico-funcional<sup>1</sup>; por iso algúns autores<sup>2</sup> faláron de “intensidades metropolitanas” para defender que as áreas metropolitanas teñen que definirse a partir das relacións de carácter funcional e, polo tanto, do grao de interrelación entre o núcleo principal e os secundarios.

Daquela, a comprensión dos fenómenos que dan lugar ao desenvolvemento das grandes metrópoles precisa hoxe dun enfoque interdisciplinario no que deben intervir, entre outras disciplinas, a xeografía, a arquitectura, a economía, a socioloxía e as ciencias políticas.

En consecuencia, o concepto de área metropolitana transcende o de cidade, xa que nos atopamos ante un fenómeno non só territorial, senón tamén humano e económico. A través da referida estrutura supramunicipal créanse fortes vínculos económicos e sociais cunha clara interdependencia –debido á especialización do tecido produtivo– que van máis aló dos límites municipais e que, polo tanto, precisan dunha planificación, unha xestión e unha aplicación conxunta e coordinada dun grupo de servizos.

Antes de ser un obxecto de estudo para os politólogos ou os especialistas en administracións públicas, a dimensión supramunicipal do feito urbano foi estudada no ámbito da ordenación do territorio e da planificación urbanística. Desde os primeiros escritos de Patrick Geddes nos inicios do século pasado, a creación da Asociación para a Planificación Rexional de América a principios dos anos vinte e o Plan Rexional de Nova York de 1929 ata a formulación dunha teoría do goberno metropolitano por Victor Jones en 1942 ou por Robert Wood en 1958 pasaron varias décadas. A esta tendencia non é allea España, onde a primeira institucionalización das áreas metropolitanas aparece vinculada á planificación e xestión urbanística.<sup>3</sup>

A existencia destas realidades de carácter supramunicipal caracterizadas pola aglomeración urbana e polas profundas interrelacións que se xeran arredor das grandes cidades creou a necesidade de articular mecanismos xurídicos

---

<sup>1</sup> Entre outros, FOX KARL, A. 1964; FRIEDMAN, J. et al. 1965; BERRY, B. J. L. 1973; FONT, A. 1972; COOMBES, M. G. et al. 1978, 1979; HALL e HAY, 1980

<sup>2</sup> SERRA, J. (1991): “La ciutat metropolitana delimitacions, desconcentracions, desequilibris”. El fet metropolità: Interpretacions geogràfiques. Páxs. 31-52. Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona. Barcelona.

<sup>3</sup> É o caso da Comisión de Urbanismo e Servizos Comúns de Barcelona e da Comisión de Planeamento e Coordinación da Área Metropolitana de Madrid. Algo semellante sucedeu en Valencia coa Lei de 1961 sobre o Plan Sur, que incrementou competencias de xestión á Corporación Administrativa da Gran Valencia.

e políticos que fixesen posible o goberno destes espazos.

Durante os anos 60 as áreas metropolitanas en Europa e en América comezan a configurarse como entidades administrativas de carácter supramunicipal, con personalidade xurídica de dereito público, autonomía administrativa e recursos propios para o cumprimento dos seus fins. Estas entidades asumen normalmente funcións de planificación territorial e urbanística, de programación e coordinación do desenvolvemento económico e social así como a execución de obras de interese metropolitano e a prestación de determinados servizos públicos habitualmente xestionados polos concellos.

En 1996 tivo lugar en Istambul a Conferencia das Nacións Unidas sobre os asentamentos humanos, tamén chamada Hábitat II, que estivo centrada en dous principios ou compromisos: "vivenda adecuada para todos" e "asentamentos humanos sustentables nun mundo en vías de urbanización". As Nacións Unidas recoñecen como unha destacada estratexia e medio fundamental para alcanzar os obxectivos enunciados, "a existencia dunha planificación e xestión verdadeiramente metropolitana" e a "necesidade de promover estratexias a escala metropolitana".

## II. O MARCO NORMATIVO ESTATAL DAS ÁREAS METROPOLITANAS

Temos que sinalar que en España utilizamos a expresión área metropolitana tanto para definir os espazos metropolitanos como para referirnos ás entidades locais supramunicipais ás que o noso ordenamento encomenda o goberno destes espazos.

O artigo 141.3 da Constitución española de 1978 contempla a posibilidade de "crear agrupacións de municipios diferentes da provincia". Este tipo de agrupacións deberán ser reguladas polas comunidades autónomas no marco das competencias asumidas a través dos seus estatutos de autonomía.

Con bo criterio, o constituínte non precisa cales deben ser esoutras estruturas locais e opta por lle deferir esta tarefa ao lexislador ordinario, quen, á súa vez, se limita a establecer a nivel básico uns perfís moi elementais e esquemáticos de posibles tipos de entes locais para que o lexislador autonómico complete o seu deseño de acordo co que demanden as concretas e diversas exixencias de articulación territorial.

Unha das pezas que o lexislador estatal lle proporciona ao autonómico para que as comunidades autónomas poidan contar con estruturas locais adecuadas ás exixencias de institucionalización e distribución do poder no seu propio te-

territorio é precisamente a das áreas metropolitanas

A Lei 7/1985 reguladora das bases do réxime local realiza unha regulación con carácter de lexislación básica das áreas metropolitanas ás que lles outorga o carácter de entidade local. O artigo 43 do mencionado texto legal establece que "as áreas metropolitanas son entidades locais integradas polos municipios de grandes aglomeracións urbanas, entre cuxos núcleos de poboación existan vinculacións económicas e sociais que fagan necesaria a planificación conxunta e a coordinación de determinados servizos e obras".

Son as comunidades autónomas as que, logo de audiencia da Administración do Estado e dos concellos e deputacións provinciais afectadas, poderán crear, modificar ou suprimir, mediante lei, áreas metropolitanas, de acordo co previsto nos seus respectivos estatutos de autonomía.

A lexislación da Comunidade Autónoma determinará os órganos de goberno e administración, nos que estarán representados todos os municipios integrados na área. Así mesmo, tamén deberá determinar:

- O réxime económico e de funcionamento, que garantirá a participación de todos eles na toma de decisións e unha xusta distribución das súas cargas.
- Os servizos e obras de prestación ou realización metropolitana.
- O procedemento para a súa execución.

### III. AS ÁREAS METROPOLITANAS EN EUROPA

Na Unión Europea, o setenta por cento da poboación reside actualmente en áreas metropolitanas. Nas tres últimas décadas a maioría dos estados europeos operaron cambios na súa estrutura interna transferindo competencias políticas e administrativas ás esferas rexional e local. Estes cambios orixinaron a apertura dun longo proceso de reflexión acerca da necesidade dos gobernos metropolitanos e sobre a forma xurídica e as funcións que estes deben asumir.

Neste marco de reordenación territorial, na década do oitenta prodúcese un importante retroceso no que respecta á institucionalización dos gobernos metropolitanos, xa que nos atopamos ante a abolición de diversas estruturas e gobernos metropolitanos.

Na década dos 90 presenciamos a transformación dos gobernos locais cara a procesos de gobernabilidade territorial, centrados na intervención combinada de diferentes axentes sobre territorios cada vez máis amplos, e na capacidade deste sistema de actores de producir políticas públicas coherentes sobre

o espazo metropolitano.

Na actualidade, en Europa conviven diferentes modelos de estruturas e gobernos metropolitanos con competencias estratéxicas ou de coordinación nas áreas de planificación urbana e territorial, asistencia técnica, e coordinación de actividades entre os diferentes niveis de administración; transportes e mobilidade; desenvolvemento económico, e ligado a este turismo, cultura, deporte e lecer; infraestruturas de comunicación e de servizos; a eliminación e tratamento dos residuos sólidos e a protección do medio incluíndo a contorna natural.

Na actualidade expónse un rexurdimento dos gobernos metropolitanos como resposta á necesidade de atopar fórmulas adecuadas para encarar os retos de gobernar a realidade metropolitana. Unha mostra desta tendencia é a recuperación dunha autoridade metropolitana para o Gran Londres. Simultaneamente ás eleccións aos concellos do Municipio de Londres, realizouse un referendo sobre a creación da AGL, en maio de 1998, que foi aprobado cun 72% dos votos. A Greater London Authority Act pasou polo Parlamento, recibindo a real aprobación en outubro de 1999. As primeiras eleccións na Greater London Authority celebráronse no ano 2000. Os aspectos máis destacables da Greater London Authority Act son o recoñecemento da especificidade do territorio metropolitano do Gran Londres e a atribución ao goberno metropolitano de competencias de planificación sectorial en áreas como a planificación, venda, o transporte ou a cultura.

A reflexión acerca da necesidade de contar con estruturas que garantan a gobernanza a nivel metropolitano foi obxecto de diferentes documentos aprobados por diversas instancias europeas.

En 1995 o Comité Director das Autoridades Locais e Rexionais do Consello de Europa estableceu un observatorio de análise nas principais áreas metropolitanas europeas, co fin de reformular unha serie de retos sobre a planificación, a xestión e a organización dos espazos metropolitanos.

En setembro de 1996 o Comité Económico e Social das Comunidades Europeas presentoulle á Comisión un ditame sobre o papel da Unión Europea en cuestións urbanas, onde se puxeron de manifesto unha serie de orientacións políticas relativas ás cuestións urbanas, enunciáronse as razóns para a posta en marcha dunha política urbana específica, e analizáronse os problemas, as exigencias e as posibilidades de acción nos espazos urbanos e metropolitanos. De entre os oito puntos estratéxicos destacaba un sobre a política metropolitana: o Consello recomendaba o fomento das fórmulas de cooperación e concertación entre as diferentes administracións locais responsables dun mesmo

territorio metropolitano mediante a promoción de proxectos piloto que contribúen a mellorar o modelo territorial xeral.

O ano 2000 a Organización para a Cooperación e Desenvolvemento Económico presentou o informe «Cidades para os cidadáns: mellorar a gobernanza nas zonas metropolitanas» como un argumentario e presentación da gobernanza metropolitana, unha alternativa para optimizar o potencial dunha rexión urbana e para facilitar a súa adaptación aos rápidos cambios socioeconómicos e territoriais; a OCDE sinalou trece principios que puidesen servir de referencia: coherencia, competitividade, coordinación, equidade, equilibrio orzamentario, integración, particularidade, participación, iniciativa intersectorial, subsidiariedade e sustentabilidade.

En 2001 a Comisión das Comunidades Europeas presentou o *Libro branco sobre a gobernanza europea* para designar as normas, procesos e comportamentos que inflúen no exercicio dos poderes a nivel europeo, cunha serie de principios como a apertura, a participación, a responsabilidade, a eficacia e a coherencia, que reforzan os da proporcionalidade e a subsidiariedade. Sobre o tema das áreas urbanas, este documento sinalou a importancia de chegar ata o cidadán pola vía da democracia local e rexional, de maneira que as cidades metropolitanas deben aplicar igualmente estes principios da gobernanza, entre outras razóns pola súa crecente participación e responsabilidade nas políticas da Unión Europea.

Posteriormente, os organismos europeos irán definindo a gobernanza das cidades e a gobernanza metropolitana como un factor de cohesión territorial. O Ditame do Comité Económico e Social Europeo sobre «As áreas metropolitanas europeas: repercusións socioeconómicas para o futuro de Europa» (2004) avoga por que o desenvolvemento das metrópoles europeas figure na axenda comunitaria.

O CESE foi un dos primeiros en destacar o vínculo directo existente entre a función das metrópoles e a aplicación da Estratexia de Lisboa. En palabras deste órgano asesor, "as áreas metropolitanas son os laboratorios da economía mundial, motores da economía e centros de creatividade e de innovación". Considera o devandito comité económico e social que as áreas metropolitanas "son os territorios clave para a realización dos obxectivos da Estratexia de Lisboa" (económicos, sociais e ambientais). O CESE entende que as áreas metropolitanas son auténticos "centros de gravidade de Europa" e que estas se atopan nunha situación in mellorable para responder aos desafíos e aproveitar plenamente as oportunidades que derivan dos importantes cambios producidos en Europa ao longo dos últimos 50 anos. No entanto, o dito documento sinala



que a xestión administrativa nelas «segue reflectindo tempos pasados», o que impide un goberno eficaz e, por conseguinte, unha política económica eficaz. Por iso, unha boa coordinación entre a xestión administrativa e os axentes económicos, e, de maneira máis ampla, entre os sectores público e privado, é un requisito previo para a boa gobernanza das áreas metropolitanas.

O Parlamento Europeo subliñou que «as cidades e as aglomeracións ou zonas urbanas concentran ao 78% da poboación da Unión Europea e constitúen un lugar onde se concentran as dificultades e un lugar onde se constrúe o futuro. Así mesmo, considéranse protagonistas clave do desenvolvemento rexional e do cumprimento dos obxectivos de Lisboa e Gotemburgo.

En abril de 2007, o Comité Económico e Social da Unión Europea emitiu un novo ditame sobre «As áreas metropolitanas europeas: repercusións socioeconómicas para o futuro de Europa». Este ditame de 2007, que se integra co de 2004 formando un todo coherente, faise eco dos debates existentes nos diferentes estados europeos acerca da institucionalización de gobernos ou estruturas metropolitanas e acaba concluíndo que para afrontar os novos retos que deben asumir as áreas metropolitanas cómpre establecer unha nova organización da gobernanza, xa que as estruturas administrativas de outrora demostráronse insuficientes e obsoletas.

#### IV. O FRACASO DOS GOBERNOS METROPOLITANOS EN ESPAÑA

Como xa tivemos ocasión de anticipar, en España, do mesmo xeito que sucedeu noutras partes do mundo, as primeiras estruturas metropolitanas créanse en relación coa planificación urbanística das grandes cidades.

Os primeiros ámbitos metropolitanos para efectos do plan urbanístico delimitáronse na década dos anos cincuenta e sesenta en Madrid (COPLACO), Barcelona (Comisión de Urbanismo e Servizos Comúns), Valencia (Gran Valencia) e Bilbao (Gran Bilbao), e entre outros aspectos, son indicadores de que o crecemento urbano presentaba xa dinámicas de crecemento e extensión fóra das cidades centrais.

Con varios anos de atraso na incorporación española ás novas dinámicas territoriais, a expresión "área metropolitana" en España recóllese legalmente por primeira vez na Lei 121/1963, do 2 de decembro (*Boletín Oficial del Estado*, 5-12-63) referido ao Plan da Área Metropolitana de Madrid (redacción do novo Plan Xeral de Ordenación).

#### IV.1. MADRID

En Madrid, aínda que podemos atopar un precedente á conformación metropolitana na creación da Comisaría Xeral do Gran Madrid, creada en 1945, non é ata 1963 cando nos atopamos cunha auténtica institucionalización do feito metropolitano coa Comisión de Plan e Coordinación da Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), que nace como un organismo autónomo, de carácter urbanístico, da Administración do Estado. Foi creado por lei en 1963 para «promover, acordar, orientar, coordinar e fiscalizar a ordenación urbanística», dentro dun ámbito que comprendía vinte e tres termos municipais situados arredor de Madrid, incluído o desta cidade. A creación de COPLACO obedeceu á convicción, que se impuxo nas esferas oficiais, da necesidade de organizar en forma coherente ese proceso de desenvolvemento urbano multipolar, e de ordenar estratexicamente todas as intervencións que se realizasen nese territorio supramunicipal. Para o que era necesario coordinar efectivamente as accións dos concellos (responsables da concesión de licenzas de edificación para satisfacer a actividade inmobiliaria privada) e as dos ministerios e demais organismos sectoriais do Estado (responsables dos investimentos que dotan de infraestruturas, servizos e equipamentos). Por iso, na comisión estaban representados eses organismos e eses concellos baixo a presidencia dun delegado do Goberno. Esta estrutura organizativa, con maior peso do Estado que da Administración local, correspondía ao modelo máis centralista dos que se daban noutras situacións europeas urbanísticamente semellantes, fronte a outros que presentaban unha maior descentralización sobre a esfera local.

A lei fundacional sinalaba que o principal camiño para cumprir a tarefa da comisión era que esta velase polo desenvolvemento do Plan Xeral de Ordenación da Área Metropolitana, que fora aprobado ao mesmo tempo que a creación da comisión, para o que os concellos e os organismos do Estado debían someter as súas accións á supervisión de COPLACO.

A Comisión de Plan e Coordinación da Área Metropolitana de Madrid foi extinguida en 1983 cando asumiu a Comunidade de Madrid as competencias en materia de ordenación territorial ao considerarse que este instrumento non tiña encaixe no novo modelo de Administración autonómica.

#### IV.2. BARCELONA

Polo que respecta a Barcelona, temos que destacar que algúns pretendéron atopar un precedente da súa actual conformación metropolitana na Idade Media coa instauración do Consell de Cent que rexía, desde o seu espírito de vincular a través de servizos e protección poboacións de distinto peso demo-

gráfico, un vasto territorio duns 450 quilómetros cadrados que abarcaba desde Castelldefels a Montgat. É este Consell de Cent o que planta cara a Felipe V na Guerra de Sucesión do século XVIII e é este territorio o que o novo rei, vencedor na guerra, fai anacos e separa en pequenos municipios independentes, rompendo os lazos de colaboración que os vinculaban á capital.

Con todo, o certo é que para atopar o primeiro precedente metropolitano nos tempos contemporáneos debemos de remitirnos ao Plan Comarcal de 1953 ou Plan de Ordenación Urbana de Barcelona e a súa área de influencia. Nel recoñécese unha Comarca Metropolitana de Barcelona que abarca un total de 27 municipios cunha extensión de 476 km<sup>2</sup>. Para a xestión e desenvolvemento dese plan comarcal, a través dunha lei do 3 de decembro de 1963, créase a Comisión de Urbanismo de Barcelona, que se constitúe con presenza maioritaria da Administración estatal e á que se lle atribúen as funcións de elaborar e aprobar inicial e provisionalmente as revisións do plan xeral e definitivamente os plans de desenvolvemento.

En 1960 apróbase a Lei especial de Barcelona, mediante a cal se transforma a Comisión de Urbanismo de Barcelona en Comisión de Urbanismo e Servizos Comúns, engadíndose ás competencias urbanísticas as de transportes, abastecemento de augas, eliminación de residuos e outras que se declaren de "interese comarcal", logo de audiencia aos concellos.

No ano 1974, a través do Decreto-lei 5/1974, do 24 de agosto, créase a Corporación Metropolitana de Barcelona, a única das entidades creadas nese período con natureza xurídica de entidade local e que asume as funcións que ata ese momento viña desempeñando a Comisión de Urbanismo e Servizos Comúns. O ámbito desta entidade local supramunicipal é o mesmo dos 27 concellos incluídos no Plan Metropolitano.

Coa posta en marcha do sistema autonómico prodúcense tensións entre a Corporación Metropolitana de Barcelona e o novo Goberno da Generalitat de Catalunya. Estas tensións levan á disolución da Corporación Metropolitana, que se produciu a través da Lei 7/1987, do 4 de abril, do Parlament de Catalunya, que establece e regula actuacións públicas especiais na conurbación de Barcelona e nas comarcas comprendidas na súa área de influencia. A devandita lei acorda a creación de dúas entidades metropolitanas de carácter sectorial: unha para os servizos hidráulicos e os residuos e outra para o transporte.

A Entitat Metropolitana de Serveis Hidraulics i Tractament de Residus de Barcelona foi creada en 1990 co obxecto de programar, realizar e coordinar os servizos municipais de captación, tratamento e distribución de auga potable, e o tratamento e evacuación das augas residuais. Así mesmo, ten competencias

na realización de obras e prestación de servizos de tratamento, aproveitamento e eliminación de residuos sólidos urbanos.

A Entitat Metropolitana do Transport de Barcelona foi creada en 1989 para coordinar dos servizos de transporte público urbano de viaxeiros dos municipios do seu ámbito territorial. Así, encárgase de planificar, ordenar e xestionar os servizos de transporte público interurbano de viaxeiros cuxo itinerario transcorra integramente dentro do ámbito territorial de actuación da Entidade. Ademais, presta o servizo de metro en Barcelona, en coordinación coa Generalitat; exerce a intervención administrativa nos servizos de transporte público de viaxeiros en automóbiles; programa o tráfico na rede viaria básica definida polo Plan Territorial Parcial e polo Plan Intermodal de Transportes, e presta asistencia técnica aos municipios en materia de tráfico urbano.

#### IV.3. VALENCIA

Tamén no caso de Valencia atopámonos cunha estruturación metropolitana vinculada á planificación territorial. En 1946 prodúcese a aprobación do Plan Xeral de Ordenación Urbana de Valencia e a súa Comarca, que se propón ordenar unha franxa urbana duns 422 km<sup>2</sup>, integrada por 30 municipios. Para xestionar a execución do plan, créase a Corporación Administrativa Gran Valencia, cuxas funcións se determinan na Lei de bases do 18 de decembro de 1946 e no Decreto do Ministerio de Gobernación do 14 de outubro de 1949. A Lei de 1961 sobre o Plan Sur incrementoulle as competencias de xestión á Corporación Administrativa da Gran Valencia

A Corporación Gran Valencia xestionou tamén o Plan Xeral de Ordenación Urbana de Valencia e Comarca de 1966 e foi responsable do desenvolvemento de importantes obras de infraestrutura.

Como sucedeu con outras institucións similares, a Corporación Gran Valencia non atopou encaixe no novo Estado autonómico e por medio da Lei da Generalitat Valenciana 12/1986, do 31 de decembro de 1986, procedíase á súa disolución e suspendíase o Plan de Valencia e a súa comarca de 1966 mentres os municipios recuperaban as competencias urbanísticas sobre o seu territorio municipal. Ao mesmo tempo creábase o Consell Metropolità de L'Horta (CMH), incorporando a este os 44 municipios da comarca de L'Horta, encargándose a Dirección Xeral de Urbanismo da Consellería de Obras Públicas da redacción das "Normas de Coordinación Metropolitana", normas que finalmente viron a luz en 1988.

A Lei de creación do Consell Metropolità de L'Horta foi modificada pola Lei 4/1995, do 16 de marzo, da Generalitat Valenciana, da área Metropolitana de

L'Horta, que tentou paliar determinadas disfuncións da citada entidade referentes ás súas competencias e organización.

Esta entidade metropolitana foi suprimida pola Lei 8/1999, do 3 de decembro, da Generalitat Valenciana. Segundo manifesta o preámbulo desta lei, a razón da supresión estriba no intento de fuxir da creación de órganos dotados de rixidas e poboadas estruturas permanentes, así como na vontade de buscar fórmulas de xestión máis áxiles e eficaces.

En consonancia coa visión que inspirou a disolución do Consell Metropolità de L'Horta, a Lei das Cortes Valencianas 2/2001, do 11 de maio, de creación e xestión de áreas metropolitanas na Comunidade Valenciana aposta por unha nova forma de organización, as entidades metropolitanas sectoriais, para aqueles fluxos urbanos que requiriran a prestación dun determinado servizo público. En liña co que xa sucedera en Barcelona, a través de dúas disposicións adicionais desta lei, créanse a Entidade Metropolitana de Servizos Hidráulicos e a Entidade Metropolitana para o Tratamento de Residuos, con diferentes ámbitos territoriais na medida en que non participan nas ditas entidades todos os concellos que formaban parte da entidade extinta.

A Entidade Metropolitana de Servizos Hidráulicos de Valencia foi creada en 2002 para prestar o servizo de auga en alta, produción e subministración ata o punto de distribución municipal, ademais de exercer as facultades recoñecidas nesta materia ás corporacións locais na Comunidade Valenciana.

A Entidade Metropolitana para o Tratamento dos Residuos foi creada en 2002 para prestar os servizos de valoración e eliminación de residuos urbanos, de acordo cos obxectivos marcados pola Generalitat Valenciana, a través da normativa sectorial e de conformidade cos instrumentos de planificación nela previstos.

#### IV.4. BILBAO

En Bilbao atopamos a primeira mostra de planificación metropolitana no Plan Xeral de Ordenación Comarcal de Bilbao de 1945. Para xestionar o seu desenvolvemento, creouse un novo ente administrativo: a Corporación Administrativa do Gran Bilbao. En 1964 aprobouse a revisión do plan, o chamado Plan Xeral de Ordenación Urbana de Bilbao e a súa Comarca, que continuaba e repetía boa parte das formulacións e proxectos xa previstos que seguían sen realizarse

Tras a posta en marcha do Estado autonómico, a Lei vasca do 18 de decembro de 1980 extinguiu a Corporación Administrativa do Gran Bilbao sen substituíla por ningún mecanismo institucional de alcance metropolitano, nin xeral

nin sectorial. Desde algúns sectores considerouse un erro a supresión desta entidade pola necesidade de establecer mecanismos de coordinación no ámbito urbanístico a escala metropolitana.

Os principais municipios da comarca e área metropolitana, Bilbao e Baracaldo constituíron en 1992 xunto coa Deputación de Biscaia e as administracións nacional e autonómica a entidade Bilbao Ría 2000 para a rexeneración urbanística de Bilbao e a súa contorna, precisamente por ser estes os municipios máis castigados pola intensa actividade industrial e a gran cantidade de solos contaminados e ruínas industriais que derivaron daquela actividade. Entre os proxectos que impulsou esta institución atópanse a recuperación de Abandoibarra, outro solo industrial e onde actualmente se sitúan o Museo Guggenheim e o Palacio Euskalduna.

Paralelamente, existe a asociación Bilbao Metrópole-30, constituída en 1991 polo Concello de Bilbao, a Deputación Foral de Biscaia e Goberno Vasco, e diversas entidades públicas e privadas para a revitalización do Bilbao metropolitano.

## **V. CAUSAS DO FRACASO DAS PRIMEIRAS ESTRUTURAS METROPOLITANAS EN ESPAÑA**

Se queremos aproximarnos ás causas que levaron nos anos 80 á disolución das estruturas metropolitanas creadas durante o Réxime de Franco, non podemos esquecer que catro organismos metropolitanos creados en España durante o franquismo eran instrumentos ministeriais, primeiro da Gobernación e logo do Ministerio da Vivenda, coa excepción de Barcelona, que a partir de 1974 se transformou en entidade local.

Tamén debemos lembrar que a vinculación destas estruturas metropolitanas ao urbanismo da Administración central, só ampliada á xestión de servizos en Barcelona e Valencia, non atopaba ningún encaixe no noso ordenamento constitucional na medida en que a lexislación e a xurisprudencia reforzaron o carácter municipal do plan e a xestión urbanística.

Polo que respecta ao caso de Madrid, temos que significar que a resposta á necesidade de gobernanza metropolitana estruturouse a través dunha das fórmulas que funciona con éxito noutras partes do mundo, a cidade-rexión.

No caso de Barcelona as razóns da disolución da Corporación Metropolitana hai que buscalas na difícil convivencia que se produciu entre o nivel autonómico e metropolitano, orixinándose tensións que tiveron moito que ver

na decisión de suprimir a entidade. Non podemos esquecer que o 70% da poboación de Catalunya reside na área metropolitana de Barcelona, o que nos dá unha idea do poder político que se alberga nese territorio

No caso de Valencia, hai que indicar que tampouco foron alleos á decisión de disolver o Consell Metropolità os desencontros políticos que se produciron no nivel interno e entre esta institución e o nivel autonómico de Goberno.

## VI. O REXURDIMENTO DAS ÁREAS METROPOLITANAS EN ESPAÑA

Despois das experiencias que acabamos de analizar, todo parecía indicar que tras os intentos errados de constituír gobernos metropolitanos dotados de amplas competencias, os novos intentos de establecer unha gobernanza metropolitana deberían encamiñarse a través de estruturas de carácter funcional para a xestión de servizos concretos e carentes de carga política. Ese era o modelo que se intuía especialmente tras as experiencias de Barcelona e Valencia.

Así, chegabamos ao ano 2010 e as únicas entidades metropolitanas que existían en España aplicando criterios estritos eran as creadas en Barcelona e en Valencia tras a disolución das súas áreas metropolitanas. Aínda que non é menos certo que se aplicamos criterios máis laxos puidésemos atopar un número superior, xa que algunhas leis autonómicas deron acollida a conceptos específicos para aludir realidades de natureza esencialmente idéntica á das áreas metropolitanas, como sucede coas "aglomeracións urbanas" da Xunta de Andalucía.

No entanto, a segunda década do século XXI devolveu á actualidade o debate sobre a necesidade de contar con gobernos metropolitanos dotados de importantes competencias. A este debate contribúen decididamente a resurrección da área Metropolitana de Barcelona e a presentación dun borrador do anteproxecto de lei da Área Metropolitana de Vigo.

### VI.1. O RENACEMENTO DA ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Como tivemos ocasión de analizar, as leis do Parlament de Catalunya de 1987 fixeron desaparecer a Corporación Metropolitana de Barcelona e acordaron a súa substitución por dúas novas entidades metropolitanas: a Entidade do Medio Ambiente, integrada por dezaoito municipios, e a Entidade Metropolitana do Transporte, da que forman parte 32 municipios.

Como resposta política á actuación da Generalitat de Catalunya, un bo número de municipios que pertenceran á desaparecida Corporación Metropolita-

na de Barcelona crearon a Mancomunidad de Municipios da área Metropolitana de Barcelona, integrada inicialmente por vinte e catro municipios.

A pesar da disolución da Corporación Metropolitana de Barcelona, o ámbito que debuxan a totalidade do trinta e seis municipios incluídos nalgunha deste tres novas entidades metropolitanas, que conta cunha extensión de 636 km<sup>2</sup> e unha poboación de 3.180.000 habitantes, continuou coñecéndose como "Área Metropolitana de Barcelona", a pesar da súa falta de recoñecemento institucional e da difícil convivencia desta realidade metropolitana coa complexa estrutura institucional creada polo Goberno autonómico.

O mesmo ano 1987 en que se puña fin á Corporación Metropolitana de Barcelona, o Parlament de Catalunya aprobaba unha lei pola cal se establecían corenta e unha comarcas con natureza de entidades locais. O ámbito coñecido como Área Metropolitana de Barcelona inclúe a totalidade da comarca do Barcelonés e parte das comarcas do Baix Llobregat, Maresme e Vallès Occidental. Malia a complexidade que supuña a simultaneidade das entidades metropolitanas e as novas comarcas, estas tiveron e teñen aínda os seus propios órganos de Goberno e exercen as competencias que a lei comarcal lles concede.

Tras un longo camiño non exento de obstáculos, o Parlament de Catalunya aprobou por unanimidade en xullo de 2010 a Lei 31/2010, que crea a Área Metropolitana de Barcelona e regula a súa organización, competencias e financiamento.

A nova lei define a Área Metropolitana de Barcelona como un ente local supramunicipal de carácter territorial integrado polos municipios da conurbación de Barcelona entre os que hai vinculacións económicas e sociais que fan necesaria a planificación de políticas públicas e a implantación de servizos de forma conxunta.

O número de municipios que integran a Área Metropolitana de Barcelona determinouse partindo dos que actualmente forman parte dalgún do tres entes existentes. Así mesmo, a lei determina o procedemento para incorporar novos municipios á vez que regula o proceso de extinción das dúas entidades metropolitanas, así como o proceso de traspaso efectivo da Mancomunidad de Municipios á nova Área Metropolitana de Barcelona.

A nova área metropolitana asumirá as competencias que exercen as actuais entidades metropolitanas do transporte, de servizos hidráulicos e tratamento de residuos e a Mancomunidad de Municipios e, en materia de urbanismo, as competencias previstas na lexislación urbanística vixente.

A lei determina un modelo organizativo da Área Metropolitana de Barcelona que garante a representatividade proporcional de todos os municipios que



a integran. Os órganos de goberno que establece a lei son o Consello Metropolitano, o presidente ou presidenta, a Xunta de Goberno e a Comisión Especial de Contas. Tamén determina a posibilidade de que o Consello Metropolitano poida crear calquera outro órgano complementario.

Configúrase a facenda metropolitana coa reordenación da situación existente para que o sistema de financiamento responda ás singularidades e necesidades dunha gran conurbación urbana e ás atribucións asignadas á Área Metropolitana de Barcelona.

A lei consta dun título preliminar e seis títulos, aos que seguen once disposicións adicionais, cinco disposicións transitorias, unha disposición derogatoria e dúas disposicións derradeiras.

Esta aposta da Generalitat de Catalunya pola institucionalización dun novo Goberno metropolitano para Barcelona parece marcar un punto de inflexión na dinámica metropolitana imperante en España e está a ser obxecto de seguimento pola doutrina científica e por aquelas comunidades que aínda non atoparon a solución adecuada aos problemas da gobernanza metropolitana.

## VI.2. O ANTEPROXECTO DA LEI DA ÁREA METROPOLITANA DE VIGO

Coincidindo no tempo coa resurrección da Área Metropolitana de Barcelona, a Xunta de Galicia retomou o proxecto de dotar a Vigo e a súa zona de influencia dun Goberno metropolitano dotado de importantes competencias. Así, en novembro de 2010 o conselleiro de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza presentaba aos alcaldes do catorce concellos que integrarán a nova entidade supramunicipal un borrador de anteproxecto de lei que foi sometido a exposición pública durante os meses de decembro e xaneiro e que actualmente se atopa en fase de tramitación interna por parte do executivo autonómico.

O proxecto de dotar a área que se articula arredor da primeira cidade de Galicia dun instrumento adecuado para a gobernanza metropolitana non constitúe unha novidade en si mesmo, senón que responde a un anhelado colectivo que veu tomando forma institucional nas dúas últimas décadas.

Xa na declaración institucional subscrita en agosto de 1991 polos once alcaldes constituíntes da Mancomunidade da Área Intermunicipal de Vigo se fai referencia á creación deste ente asociativo como un primeiro paso que debería culminar coa formación dunha área metropolitana.

Esta vontade dos concellos foi referendada a través da denominada Declaración de Soutomaior, aprobada en 1999 e por medio da cal os alcaldes integrantes na mancomunidade valoran o traballo realizado desde esta insti-

tución supramunicipal como un proceso previo absolutamente necesario, pero reafirmanse no convencemento político de avanzar cara a figura da área metropolitana desde a libre vontade de cada un dos concellos.

Esta liña tivo a súa continuación na Declaración de Nigrán, no ano 2000, coa participación activa dos concellos de Cangas e Moaña. Nesta declaración, aprobada de maneira unánime polos alcaldes dos catorce municipios que hoxe se van integrar na Área Metropolitana de Vigo, contéñense os elementos estruturais que conformarían a nova entidade metropolitana, o núcleo de competencias básicas que debe desempeñar a área metropolitana, á vez que se pacta o peso que debe ter cada concello nos órganos do futuro Goberno metropolitano.

Como antecedente próximo do borrador que agora se presenta, cómpre sinalar o proxecto de Lei de creación da área Metropolitana de Vigo, que fora aprobado polo Consello da Xunta de Galicia o 13 de xaneiro de 2005 seguindo o camiño marcado polo traballo en común dos concellos. A tramitación deste proxecto legislativo ante o Parlamento de Galicia non chegou a finalizarse como consecuencia da convocatoria anticipada dunhas eleccións autonómicas, que se celebraron o 19 de xuño de 2005 e que trouxeron un cambio nas maiorías parlamentarias.

Baixo o Goberno xurdido das eleccións de 2005, o proxecto de creación da área Metropolitana de Vigo entrou en vía morta, malia os múltiples estudos realizados e a iniciativa legislativa popular promovida pola Federación de Asociacións de Veciños de Vigo.

O texto presentado en novembro de 2010 pola Xunta de Galicia consta de cinco capítulos cun total de 27 artigos, cinco disposicións adicionais, unha disposición transitoria e dúas disposicións derradeiras.

Partindo dun proceso de reflexión que ten en conta o camiño percorrido na última década, do estudo de viabilidade realizado pola Universidade de Vigo e das achegas recibidas dos concellos que se integrarán na área metropolitana, a lei pretende ir máis aló do proxecto de 2005, establecendo un Goberno metropolitano que vai desempeñar importantes competencias que ata hoxe viñeron sendo xestionadas polos concellos ou pola propia Comunidade Autónoma.

Así, preténdese que a nova entidade supramunicipal asuma competencias en materia de promoción económica e emprego, e servizos sociais, turismo e promoción cultural, transporte público de viaxeiros, medio ambiente, ordenación territorial e cooperación urbanística.

Facéndose eco da necesidade de evitar solapamentos entre as diferentes administracións públicas que actúan sobre o territorio, o borrador de ante-

proxecto de lei expón a creación dun Comité de Cooperación no que van participar a Administración metropolitana, a autonómica e a provincial.

Por último, temos que destacar que, en liña coas recomendacións do Comité Económico e Social Europeo sobre a contribución que poden realizar as áreas metropolitanas á posta en marcha da sociedade do coñecemento, a Área Metropolitana de Vigo asumirá un importante papel na difusión e utilización das novas tecnoloxías da información e comunicación, incorporando a metodoloxía de traballo en rede e facilitando a posta en marcha da Administración electrónica nos municipios integrados.

En calquera caso, temos que ter en conta que o borrador que foi presentado en novembro de 2010 atópase nestes momentos en fase de tramitación interna, unha vez finalizada a fase de exposición pública e audiencia aos concellos, e que está previsto que este poida ser remitido ao Parlamento de Galicia antes de que finalice o primeiro semestre do ano en curso, logo da súa aprobación pola Xunta de Galicia.

Tras máis de dúas décadas marcadas pola incerteza e a posta en cuestión dos gobernos metropolitanos, todo parece indicar que comezan a soprar ventos favorables para a gobernanza metropolitana en Europa e en España.

## BIBLIOGRAFÍA

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

- España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 38, 85-100.
- HILDEBRAND SCHEID, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla, Universidad de Sevilla.
- LUZÓN, J.L., VILA, J., RUBIO, F. (2003): *La delimitación del Área Metropolitana de Barcelona aplicando el método NUREC*. Barcelona, Edicions Universitat.
- PRECEDO LEDO, A. (2004): *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Madrid, Editorial Síntesis.
- PRECEDO LEDO, A. (2007): *El Área Metropolitana de A Coruña: una Metrópoli Euroatlántica*. A Coruña, Diputación de A Coruña.
- PRECEDO LEDO, A., MIGUEZ IGLESIAS, A., FERNÁNDEZ JUSTO, M.I. (2008): Galicia: el tránsito hacia una sociedad urbana en el contexto de la Unión Europea. *Revista Galega de Economía*. 17(núm. extra), 1-20.
- RAMÍREZ VELÁZQUEZ, B.R. (2003): *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos de las teorías*. México, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco, Miguel Angel Porrúa.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2010): Estructura institucional y organización territorial local en España. *Política y Sociedad*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid. 47(3), 67-91.
- ROJO SALGADO, A. (2005): La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto, *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, 8, 5-30.
- ROJO SALGADO, A., VARELA ÁLVAREZ, E. (2007): *La gobernanza metropolitana*. Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- VALENZUELA VAN TREEK, E. (s/f): Las Áreas Metropolitanas. Reflexión, Evolución y Casos de Estudios. *Urbano*, Universidad del BioBio, Concepción, Chile, 9(14) 4-13.