

## **POLITICAS METROPOLITANAS EN ESPAÑA: ENTRE URBANISMO Y ORDENACION DEL TERRITORIO**

**Rafael de MIGUEL GONZALEZ**

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio  
Universidad de Zaragoza

y

Institut d'Urbanisme de Paris

**Resumen:** El crecimiento exponencial de las grandes ciudades españolas en los últimos años ha producido la metamorfosis en los usos y valores del suelo periurbano. El sistema funcional metropolitano coherente exige una planificación y gestión integral, por lo que se generan instrumentos administrativos al efecto, insertados en las políticas de ordenación del territorio, las cuales deben compatibilizarse con el planeamiento y gestión urbanística vigente.

**Palabras clave:** Sistema metropolitano funcional, espacio periurbano, Plan Territorial Metropolitano, Area Metropolitana.

**Abstract:** Last exponential growings in the major cities of Spain have developed changes in the suburban grounds, their uses and values. The metropolitan functional system needs an integral planning and management. Thus, territorial administration patterns have been created in a regional planning context, but they need harmonize wiith town planning and management policies.

**Key words:** Metropolitan functional system, suburban areas, Metropolitan Master Plan, *Area Metropolitana*

## TERRITORIO METROPOLITANO: LA DIFUSIÓN DE LA CIUDAD Y LA PERIURBANIZACIÓN

La configuración y reestructuración de un sistema metropolitano funcional está en relación directa y recíproca con el crecimiento periurbano. *La periurbanización, entendida como el reflejo de los procesos de difusión y descentralización de la ciudad, es un fenómeno que se inserta en otro proceso correspondiente, el de la formación, desarrollo e integración de un sistema metropolitano.*

Si bien es cierto que las actividades de mayor valor añadido bruto se concentran en los *Central Business Districts* -C.B.D.- (Diagonal o Azca), no por ello todas siguen las mismas pautas de localización. Una gran parte de actividades de alta cualificación y tecnología punta, abandona el centro y se traslada al periurbano (El Vallés o Tres Cantos). La deficiente rehabilitación de los cascos históricos españoles o la concentración de población segregada socialmente, incluyendo inmigrantes ilegales, ha acelerado esta dinámica. La adecuada implantación de equipamientos, espacios verdes, centros comerciales y de ocio o la construcción de infraestructuras rápidas (M-40 o Cinturones Olímpicos) han elevado la accesibilidad y la centralidad, mejorando la calidad urbanística de los espacios periurbanos españoles, mientras que la de las áreas centrales se degrada. Finalmente, la revalorización cualitativa del periurbano viene condicionada fuertemente por la creación y ocupación de suelo industrial (corredor del Manzanares, por ejemplo) y residencial, todo lo cual *diversifica funcionalmente el periurbano, lo enriquece y cualifica.*

Cuantitativamente, es un hecho constatado la *redistribución de efectivos demográficos sobre el territorio metropolitano*. Las grandes ciudades invierten su crecimiento, estancándose el centro y acentuando su dinamismo las periferias. Si en la era industrial lo característico era el éxodo rural y las migraciones interprovinciales, ahora el éxodo de los centros históricos es posible gracias a la *democratización del automóvil y al desarrollo de los transportes públicos*, lo que permite constantes migraciones intermunicipales, es decir, *movilidad intrametropolitana diaria*. Por ejemplo, para el caso de Madrid, desde 1975 hasta 1991 el municipio central viene perdiendo población (de 3'20 a 3'01 millones), mientras que el resto del área metropolitana (los 27 municipios de Coplaco) crece de 0'62 a 1'62 (de 3'82 a 4'63 el conjunto), con crecimientos tan espectaculares en estos mismos quince años como los de Mahadahonda (de 5.500 a 33.000 habitantes), Torrejón de Ardoz (de 21.000 a 82.000), Las Rozas (de 5.000 a 35.000) o Coslada (de 13.000 a 73.000). En Barcelona, el municipio central pasa de 1'75 millones en 1981 a 1'64 en 1991, el continuo urbano (10 municipios) también retrocede de 2'63 a 2'48, mientras que el resto del área metropolitana funcional (33 municipios), el "posible espacio periurbano barcelonés" (Baix Maresme, Vallés-Collserola y Delta del Llobregat) crece de 0'67 a 0'75 (de 3'30

a 3'23 el conjunto, pero en este caso se compensa con el crecimiento más exterior de la región metropolitana, Terrasa, Sabadell, Mataró, Granollers, etc.)

Los crecimientos periurbanos generan una serie de consecuencias negativas, preferentemente financieras y urbanísticas. *El desarrollo equilibrado, coherente, jerarquizado, estructurado, integrado y armónico de un espacio metropolitano es bastante costoso, directamente proporcional al grado de difusión de la gran ciudad.*

*La difusión de la ciudad no debería significar dispersión de actuaciones sobre el territorio, como de hecho sucede tanto en el planeamiento como en la gestión metropolitana. El espacio periurbano, en tanto que inconexo, es el que más necesita de órganos globales e integrales de área metropolitana.*

Concluyendo, la cohesión económica y social de las áreas metropolitanas se configura en función del proceso de difusión de la ciudad, pero no es lo mismo espacio periurbano que espacio metropolitano. Sin embargo, la consideración del territorio metropolitano funcional, del área metropolitana que tiene un mayor grado de integración (esto es, no nos referimos a la región metropolitana), de usos, valores y semántica del suelo metropolitano, pasa por la relación ilativa entre el centro y la periferia. La descentralización y la difusión provocan que la periferia no se convierta en un espacio completamente dependiente del núcleo central, sino que existe una "transferencia de centralidad", generándose un modelo más polinuclear.

Se pretende el objetivo de que *las periferias de las grandes ciudades deben ser también ciudad, no sólo partes de ciudad*, contando para ello con los siguientes medios:

- diversificación funcional de actividades económicas y especialización en aquellas de mayor Valor Añadido Bruto
- fomento de la descentralización productiva y del equilibrio residencia-empleo
- cohesión de un mercado único de suelos, igualado en oportunidades de infraestructura y equipamientos de todo tipo, educacionales, sanitarios, culturales, espacios verdes, etc.
- política de suelo global a escala metropolitana, incluyendo los espacios urbanizados, los que necesitan "rehabilitación" y los que están por urbanizar
- gestión intermunicipal y concertación público-privada

La formación del área metropolitana y la metamorfización del espacio periurbano provocan una serie de dificultades urbanísticas, propias de todo proceso

ambivalente de concentración-difusión. Sin embargo, la realidad territorial española es que un 22 % de la población vive en las dos grandes áreas metropolitanas, un 40 % en nueve. Casi la mitad de la población española no es insensible a toda la problemática que conlleva *"hacer" correctamente la ciudad metropolitana, con un mínimo de calidad urbanística.*

## PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO METROPOLITANO

El artículo 148.1.3° de la Constitución de 1978 dice que "las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda." Actualmente, las comunidades autónomas de las grandes ciudades españolas tienen transferidas estas competencias, por lo tanto, *todo el complejo sistema de relaciones institucionales que comporta la planificación y gestión metropolitana, acatando la Carta Magna, debe referenciarse a la administración autonómica.*

La ley de distribución de competencias de 1983 fijó en Francia, la atribución de funciones. En España, *la aprehensión del territorio metropolitano es llevada por el municipio y por la Comunidad Autónoma (sin olvidar el papel de la administración central) al mismo tiempo, de manera desproporcionada, según las características particulares de cada área metropolitana. La indefinición y la falta de un régimen consensuado son constantes en la administración metropolitana. Ello provoca fricciones y conflicto de competencias, esto es, conflicto de control presupuestario y poder político, entre ambos niveles, puesto que en España ni se ha asumido el modelo federal (como en Alemania) ni el central (como en Francia).*

La emergencia de las comunidades autónomas choca con unos municipios, que desde la llegada de la democracia y las elecciones municipales de 1979, tienen un fuerte peso específico. Nos encontramos con una situación un tanto desequilibrada puesto que se ha apostado por un régimen autonómico, pero que no se termina de llevar a la práctica. El hecho de que en España la descentralización regional esté "a medio hacer", *confiere a los entes municipales una situación beneficiosa, al menos en el tema metropolitano, y provoca una carencia de CONCIENCIA y preocupación integral metropolitana, especialmente en la legislación y normativa vigente, como se analiza a continuación.*

Amparándose en el artículo antes citado y en los respectivos estatutos de autonomía, diversas comunidades autónomas han tenido una preocupación institucional por su territorio, reflejada normativamente en una *ley de ordenación del territorio regional*, desarrollada por unas Directrices Generales, las cuales se

desagregan en Directrices Sectoriales y Directrices Parciales (Planes Territoriales Parciales).

Paralelamente a esta jerarquía administrativa, el parlamento autonómico puede aprobar *leyes de ordenación urbanística* que adapten la legislación nacional a las características particulares de las comunidades autónomas, por ejemplo, en cuestiones como gestión de Suelo No Urbanizable (SNU), espacios naturales, vivienda, etc.

Finalmente, las comunidades autónomas aprueban las *leyes de creación, disolución, modificación, etc. de las Areas Metropolitanas* como entidades jurídicas, conforme al artículo 43 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) de 1985, que analizaremos posteriormente. Son las leyes que directamente tratan de regular específicamente el complejo metropolitano, mientras que en los dos grupos anteriores, la preocupación metropolitana se adscribe a una escala menor (en sentido cartográfico), la regional.

Dentro del primer grupo, las comunidades autónomas que han aprobado una ley sobre la ordenación de su territorio, son once. En algunas comunidades, el desarrollo de la ley por medio de los Planes Territoriales Metropolitanos (genérico), los Planes Territoriales Parciales (Barcelona o Bilbao), los Planes de Acción Territorial (Valencia), o los Planes Regionales de Estrategia Territorial (Madrid), se constituyen como *los únicos instrumentos de planificación metropolitana integral de que se dispone hoy en España*

Sin tener el carácter vinculante de clasificación y calificación del suelo que tiene el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)<sup>1</sup>, *este tipo de documento, que responde a la carencia del planeamiento metropolitano supramunicipal, planifica, para un ámbito espacial bastante aproximado al del área metropolitana funcional, las grandes reservas de suelo, infraestructuras, equipamientos, zonas de actividad, espacios verdes, vivienda en función del criterio de "igualdad de oportunidades urbanas", esto es, de articulación, integración, cohesión y equilibrio metropolitano.*

Sin entrar ahora en las particularidades de cada área metropolitana, cabe señalar que la *planificación territorial metropolitana* es, como lo fue el *Schéme Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* (SDAU) francés en su momento, un nuevo reto en el que se definen las opciones básicas de *ordenación del territorio metropolitano* y de política para alcanzar nuevos objetivos de distribución de residentes y actividades, "no en busca de equilibrios geométricos o estáticos, sino para *homogeneizar cualidades de vida*" (Serratosa, 1994).

---

<sup>1</sup> Puesto que responden a un concepto diferente, son **planes territoriales, no planes urbanísticos.**

Las dificultades con las que se encuentra este instrumento "intermedio" (entre la planificación regional y la municipal), son las referidas a su compatibilización con los documentos de carácter superior e inferior, los Planes Territoriales Generales o Directrices Generales y los PGOU, respectivamente. En el primer caso no suele haber conflicto, puesto que el Plan Parcial es un desarrollo lógico y una desagregación del Plan General. Sin embargo, *los planes metropolitanos deben evitar cualquier fricción competencial con los PGOU o las Normas Subsidiarias* (en su defecto), por ejemplo el Plan Territorial Parcial de Barcelona debe considerar el planeamiento de los 163 municipios que comprende, pero sin sustituirlo. *Quizás el verdadero problema es estructural, quizás se carece de una verdadera reflexión sistémica y generalista de objetivos metropolitanos* (porque quizás no existen en los criticados Planes Estratégicos), y de esta manera, en ocasiones, *el plan metropolitano es el resultado de la suma de situaciones municipales particulares*. En un sistema, como el de un área metropolitana, el todo es más importante que la suma de sus partes.

De ahí que se deduzca que, probablemente, quizás se ha comenzado la casa por el tejado, porque *este tratamiento global metropolitano intenta corregir los desequilibrios que los intereses municipales individuales han generado, o los abusos (y no usos) que sobre el territorio han producido las motivaciones sectoriales*. Ha sucedido lo contrario que en Francia, donde se pasa del SDAU al *Plan d'Occupation des Sols* (POS de las *communes*), donde "teóricamente" *la escala municipal se condiciona a los intereses de la colectividad metropolitana*. En España, el hecho de pasar del PGOU a las Directrices Metropolitanas da la impresión de que *no se construye ciudad, se reconstruye o se corrigen sus defectos*.

Si el plan metropolitano quiere ser *global e integral*, no una suma de parches a los "pinchazos urbanísticos" del pasado, debe de existir una *concertación y una voluntad política entre ayuntamientos y comunidades autónomas*, lo cual no deja de tener su dificultad, habida cuenta de que "el despliegue del Estado de las Autonomías tiene un reto pendiente en la resolución de los problemas de los gobiernos municipales" (Borja, 1991). Sólo de esta manera, *un plan y una gestión de ese plan* podrán alcanzar su verdadero grado de "metropolitaneidad", cuando exista un *consenso del conjunto metropolitano*, como corresponde a una sociedad democrática, sacrificando los intereses particulares en beneficio de la mayoría. *Únicamente así el plan metropolitano tendrá sentido*, cuando las modificaciones de los PGOU particulares se hagan en función del plan general del área metropolitana, y no al revés. Ya no solamente es una exigencia teórica, *la eficacia pragmática de las políticas urbanísticas metropolitanas* se verá optimizada si se actúa con este grado de racionalidad.

Complementando lo anterior, las comunidades autónomas promulgan leyes de *urbanismo diferenciado* para cada subred urbana regional, configurada y

caracterizada por rasgos diferenciales respecto de otras comunidades, sean de carácter económico, social o político. Entre ellas destaca la reciente Ley 4/95 del 23 de marzo sobre Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid.

Finalmente encontramos las leyes regionales que regulan las Areas Metropolitanas, conforme a la nacional Ley de Bases de Régimen Local: 6/86, 12/86 y 4/95 de disolución del Gran Valencia, creación y modificación del Consell Metropolità del Horta, respectivamente. Concernientes al Area Metropolitana de Barcelona, hay dos leyes, 5/74 (previa a la LBRL pero en la práctica responde al mismo planteamiento) de creación de la *Corporació Metropolità de Barcelona* (CMB) y 7/87 de disolución de la misma y su sustitución por dos entidades sectoriales, transportes y recursos hidráulicos.

Si en Francia existe una diversidad normativa metropolitana y *supracommunale*, en España existen dos extremos de organización político-administrativa supramunicipal, las mancomunidades y las Areas Metropolitanas.

Las mancomunidades son instituciones centenarias, de origen anterior al fenómeno de metropolización de las grandes ciudades españolas. Son, empero, *entidades asociativas locales que en el caso de algunas metrópolis, vienen a sustituir parcialmente la carencia de una gestión urbanística supramunicipal*.

*En España, decir entidad local metropolitana y supramunicipal, es decir Area Metropolitana, aunque no sea una figura jurídica muy desarrollada, puesto que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos ven en ellas un contrapoder. Esta es la razón por la cual las Areas Metropolitanas de Madrid y Bilbao han desaparecido. Las que han quedado, Barcelona y Valencia, resultan "mutiladas", con unas competencias muy reducidas.*

La Ley de Regulación de las Bases del Régimen Local (LBRL) o Ley 7/85 habla del hecho metropolitano en su artículo 3.2: "Las Areas Metropolitanas gozan asimismo, de la condición de entidades locales".

Después del artículo 3.2, el único fragmento en que se detiene la ley para referirse al Area Metropolitana, es el artículo 43: "*Las Comunidades Autónomas podrán crear, modificar y suprimir por ley, Areas Metropolitanas*", siempre y cuando se cumplan dos exigencias

- de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos

- previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectadas.

No por ello debe obviarse que la LBRL da una definición del Area Metropolitana: *"entidad local integrada por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras"* (art.43.2).

Nos encontramos en España definitivamente con una normativa de organización metropolitana demasiado *complicada y polémica*, que concluye por una inexistencia de la práctica metropolitana. *La gestión urbanística metropolitana española cae en el defecto polarizado*, señalado por los urbanistas ingleses hace ya varias décadas

- territorio metropolitano *underbounded* o subadministrado por el municipio central

- territorio metropolitano *surbounded, overbounded* o sobreadministrado por la Comunidad Autónoma

*La inadecuación entre territorio metropolitano funcional e institucional, esto es, la carencia de un territorio trulybounded equilibradamente administrado, debe hacer reflexionar a los responsables políticos sobre la modificación legislativa de administración y gobierno metropolitano, puesto que es más coherente cambiar la norma de gestión de una realidad funcional metropolitana, que transformar la propia dinámica de esa realidad funcional metropolitana.*

En cualquier caso, mancomunidad, Area Metropolitana de la LBRL, entorno metropolitano de la Ley del Suelo o *cualquier otra figura de gobierno metropolitano que se proponga*, debe tener en cuenta una serie de cuestiones básicas en la configuración de un *proyecto metropolitano*:

1. Equilibrio entre articulación metropolitana y descentralización administrativa.

2. El gobierno metropolitano no debe anular a los municipios, es decir, máximo respeto a la autonomía municipal y al principio de subsidiariedad, pero debe ser fuerte, representativo, eficaz, estable en función de su legitimación democrática compatible con la presente reforma institucional.

3. Concertación público-privada y convergencia de intereses.



4. Coordinación, colaboración, cooperación, consenso y voluntad política entre los diferentes niveles de la administración y entre los propios niveles, en el caso metropolitano, de todos los municipios que formen parte del ente.

5. Dimensión y características del ente metropolitano proporcionales a las funciones metropolitanas que desarrolle, entendiéndose como tal, aquellas que tengan un carácter supramunicipal con el objetivo de una optimización de la gestión.

6. Aprovechamiento y reparto de los recursos humanos, técnicos y materiales de que disponen los entes autonómicos y municipales, con el fin de evitar duplicidad de actuaciones y funciones, para simplificar la administración y para reducir costes y gasto público.

7. Asunción de un sistema metropolitano funcional *abierto*, por supuesto, basado en el principio de complejidad territorial, punto de partida de la citada *conciencia e identidad metropolitana*, único camino eficaz de la voluntad política, del respaldo ciudadano y del compromiso metropolitano.

8. Corrección de las desigualdades sectoriales, sociales y territoriales.

9. Reducción del efecto centralizador del municipio mayor, en favor de un sistema territorial más difuso y polinuclear en subáreas dotadas de centralidad urbanística, que complementen al núcleo central.

10. eficiencia y maximización de recursos e inversiones en la gestión y en planeamiento

11. Interés del conjunto del área metropolitana ante terceros, empresas, otras colectividades territoriales, administración central, instituciones europeas, internacionales, etc. y elevación de la calidad de imagen de la aglomeración.

#### BIBLIOGRAFIA

BARLOW, I. (1988): *Metropolitan Governement*. Londres. Ed. Rotledge.

BORJA, J. et al. (1990): *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid. Ed. Sistema.

ESTEBAN, A. (1981): *Las áreas metropolitanas en España*. Madrid. C.I.S.

FERRER, M. (cord.) (1993): *Planeamiento y gestión metropolitana, comarcal y municipal*. Pamplona. EUNSA.

NORTON, A. (1983): *The government and administration of Metropolitan Areas in Western Democracies*. Birmingham. I.L.G.S.

RODRIGUEZ, J.(coord.) (1990): *Las grandes ciudades: debates y propuestas*. Madrid. Economistas Libros.

SERRANO, A. (1983): *El papel de las infraestructuras en la conformación de las áreas metropolitanas*. Madrid. CEOTMA.

STEINBERG, J. (1991): *La périurbanisation en France*. París. Ed. SEDES.

TRONCHON, P. (1993): *L'Urbanisme. Des outils pour aménager la France*. Paris. Publisud.

VAN DEN BERG, L. (1993): *Governing metropolitan regions*. Londres. Avebury.