

METROPOLIZACIÓN Y REGIONES METROPOLITANAS: DINÁMICAS EUROPEAS

METROPOLISATION AND METROPOLITAN REGIONS: EUROPEAN DYNAMICS

THOMAS PERRIN

Universidad de Lille

Resumen

La continua metropolización de los espacios ha producido una forma urbana que se ha convertido en una cuestión recurrente para las acciones y políticas de ordenación territorial y urbana: la región metropolitana. Esta *metro-región* toma forma no sólo por las interdependencias territoriales y espaciales internas, sino también por la inclusión de esta región en los flujos mundiales de bienes, personas, información y servicios. Si bien la cuestión de la metro-regionalización es común a la mayoría de los países, la morfología y la extensión de las regiones metropolitanas varían mucho, desde la *metrópoli (que forma) región* hasta la *región (formada por) metrópolis*. Diferentes evoluciones conceptuales y empíricas ilustran estas evoluciones. Las autoridades públicas han intentado responder a este desafío urbano, no sólo mediante la adaptación del aparato estadístico, sino también y, sobre todo, mediante varios dispositivos institucionales. En Europa, si bien las regiones capitales se benefician en general de medidas específicas desde hace tiempo, la consideración del *hecho metropolitano* se ha extendido más recientemente a otras zonas, a través de diversas respuestas institucionales, como, por ejemplo, la creación de *métropoles* en Francia, *città metropolitane* en Italia, *combined authorities* en Inglaterra o *Metropolregionen* en Alemania. Este artículo presenta estas diferentes evoluciones y propone un análisis comparativo. Más allá de las grandes diferencias en las situaciones y respuestas, el enfoque comparativo proporciona una mejor comprensión de los problemas que conlleva la regionalización metropolitana y abre perspectivas, especialmente en términos de ordenación territorial, de gobernanza y de representación democrática.

Palabras claves: metrópolis, regiones, Europa, reformas, planificación urbana.

Abstract

The continuous metropolisation of spaces produced an urban form that has become a recurrent issue for regional planning actions and policies: the metropolitan region. This «metro-region» takes shape not only because of internal territorial and spatial interdependencies, but also because of the inclusion of this region in the global flows of goods, people, information and services. Although the issue of metro-regionalisation is common to most countries, the morphology and extension of metropolitan regions varies

greatly, from the «metropolis (that forms) region» to the «region (formed by metropolises)». Different conceptual and empirical developments illustrate these evolutions. Public authorities have tried to respond to this urban challenge, not only by adapting the statistical apparatus, but also and above all by installing various institutional arrangements. In Europe, while the capital regions have generally benefited from specific measures for a long time, the consideration of the «metropolitan fact» has more recently been extended to other areas, through various institutional responses, such as the creation of métropoles in France, città metropolitane in Italy, combined authorities in England or Metropolregionen in Germany. This article presents these different evolutions and proposes a comparative analysis. Beyond the great differences in situations and responses, the comparative approach provides a better understanding of the problems involved in metropolitan regionalisation and opens up perspectives, especially in terms of spatial planning, governance and democratic representation.

Keywords: metropolis, regions, Europe, reforms, urban planning.

1. INTRODUCCIÓN

Desde 2009, según las Naciones Unidas, más de la mitad de la población vive en zonas urbanas y esta cifra llega al 75% en la Unión Europea (UE). La expansión de las aglomeraciones urbanas produce entidades territoriales a nuevas escalas. La ciudad central y sus suburbios forman un continuo urbano extendido, más o menos denso y a veces intercalado con discontinuidades en el entorno construido, pero cuyos diferentes polos de densidad están vinculados por interacciones e interdependencias funcionales como, por ejemplo, desplazamientos domicilio-trabajo o vínculos entre empresas en cadenas de producción. Para calificar estas aglomeraciones urbanas se ha utilizado en primer lugar el concepto de metrópoli, en referencia a la acepción griega de *ciudad madre*, que concentra las principales funciones, manteniendo un vínculo funcional con sus periferias.

Los conceptos de metrópoli y metropolización se han convertido en paradigmas esenciales para comprender el desarrollo urbano (Paris, 2003; Ghorra-Gobin, 2015). Se refieren a cuatro dinámicas:

- la concentración de recursos como la población, las actividades, las finanzas, la información y el conocimiento.
- la conexión a las redes internacionales de información, comunicación, comercio, transporte y energía.
- la movilización de los agentes políticos, socioeconómicos y civiles en el desarrollo metropolitano: la gobernanza metropolitana.

- la difusión morfológica y funcional de las dinámicas metropolitanas dentro de vastas y complejas unidades territoriales que van más allá de las *ciudades madre* para formar regiones metropolitanas.

El creciente número de comparaciones y clasificaciones internacionales ponen en evidencia estas evoluciones, tal como en los términos de varias comparaciones y clasificaciones internacionales¹, o en la creación de la red europea de áreas y regiones metropolitanas METREX². La metropolización de las aglomeraciones urbanas parece ser emblema de una posmodernidad espacial y territorial que conduce a una renovación de los dispositivos de ordenación y desarrollo territoriales. Si bien la cuestión metropolitana es común a la mayoría de los países, la morfología y la extensión de las regiones metropolitanas varían, desde la *metrópoli (que forma) región* hasta la *región (formada por) metrópolis*.

Las autoridades públicas han intentado responder a este desafío de planificación urbana, no sólo con la adaptación del aparato estadístico, sino también, y, sobre todo, mediante varios dispositivos institucionales. Este artículo reflexiona sobre el estado de la *cuestión metropolitana* en diferentes países europeos, con un enfoque principalmente teórico y cualitativo, basado en un análisis documental y de la literatura científica. Los datos empíricos también proceden de trabajos e intercambios dentro de varios proyectos o grupos de investigación³, incluso una tesis de habilitación (Perrin, 2020). En primer lugar, el artículo expone unas de las principales evoluciones teóricas y empíricas que ilustran el fenómeno de metropolización (1). Luego presenta unos dispositivos institucionales desarrollados para ordenar las regiones metropolitanas en diferentes países europeos, en particular los estatutos específicos creados en Alemania, Francia, Inglaterra e Italia (2). Se aporta un análisis comparativo de estos casos. Más allá de las diferencias o convergencias entre las situaciones y respuestas (3), el enfoque comparativo proporciona una mejor comprensión de los problemas que conlleva la regionalización metropolitana y abre perspectivas, especialmente en términos de ordenación territorial, de gobernanza y de representación democrática (4).

1 Como por ejemplo GaWC: *Globalization and World Cities Research Network ranking*; MasterCard *Global Destination Cities Index*; Knight Frank *Global Cities Index*; A.T. Kearny *Global Cities Index*.

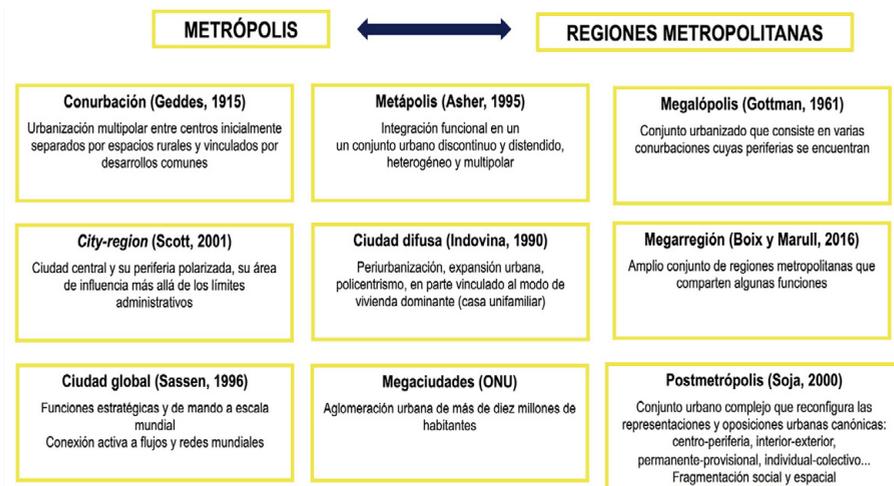
2 <https://www.eurometrex.org>

3 Proyecto Euborderscapes <http://www.euborderscapes.eu>, grupo de estudio sobre urbanismo británico y francés https://www.aesop-planning.eu/blogs/en_GB/french-and-british-planning-studies, grupo del ARL – *Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft* sobre urbanismo y ordenación territorial en Alemania y Francia.

2. LA METROPOLIZACIÓN: MARCO TEÓRICO Y EVOLUCIONES EMPÍRICAS

Desde hace más de un siglo, muchos conceptos y visiones han ilustrado la evolución de las aglomeraciones urbanas con el proceso de metropolización, desde la conurbación de Patrick Geddes a principios del siglo XX hasta las recientes proyecciones *megarregionales* de geógrafos estadounidenses (Figura 1). Algunos enfoques ponen de relieve la conexión de estas aglomeraciones tanto entre sí como con la economía mundial: las *ciudades globales* de Sassen (1996) (Figura 1), o bien el *archipiélago megalopolitano mundial* (Dollfus, 1994), formado por las metrópolis mundiales que concentran la mayoría de los flujos financieros y de los conocimientos científicos.

Figura 1. Metrópolis y regiones metropolitanas: conceptos y formas



Fuente: Elaboración propia

Referencias:

- Ascher, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob.
- Boix, R. y Marull, J. (Eds.). (2016). *Megaregions i desenvolupament urbà sostenible. Factors estratègics per a l'àrea metropolitana de Barcelona en el context europeu*, Papers n° 58.
- Geddes, P. (1915). *Cities in Evolution: an introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics*. Londres: Williams & Norgate.
- Gottman, J. (1961). *Megalopolis, The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. Nueva York: The Twentieth Century fund.
- Indovina, F. (Ed.) (1990). *La Città diffusa*. Venecia: DAEST-IUAV.
- Sassen, S. (1996). *La Ville globale: New York, Londres, Tokyo*. Paris: Descartes et Cie.
- Scott, A. J. (Ed.) (2001). *Global city-regions: trends, theory, policy*. Oxford University Press.
- Soja, E. (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford: Blackwell.

La Conferencia Europea de Ministros responsables de ordenación del territorio (CEMAT, 2007) define una región metropolitana como, por lo general, la extensión de un área metropolitana, pero también indica que ambos conceptos pueden utilizarse como sinónimos. Ciertamente, a escala mundial, las metrópolis y regiones metropolitanas de la UE son de tamaño mediano o pequeño en comparación con las aglomeraciones más densamente pobladas y extendidas de Asia o América. Sólo las regiones metropolitanas de Londres y París pueden parecer megalópolis, que cuentan más de 10 millones de habitantes según los criterios de la ONU, a las cuales se puede unir Moscú y Estambul en los márgenes europeos. Sin embargo, los problemas de la metropolización no están menos presentes en Europa, como lo demuestra, por ejemplo, la adopción en 2015 de la Agenda Urbana de la UE. La evolución de los sistemas estadísticos indica estas evoluciones.

Las nomenclaturas geo-estadísticas han sido adaptadas para tener en cuenta mejor a los cambios de prácticas espaciales y territoriales vinculados con la *metro-regionalización*: el INSEE en Francia ha identificado 29 *grandes áreas urbanas* y 12 *áreas urbanas metropolitanas* (Brutel, 2011). En Alemania hay categorías para regiones metropolitanas [*Großstadtregionen*]⁴, y en el Reino Unido se hace una distinción entre las áreas urbanizadas [*built-up areas*] grandes [*large*] o mayores [*major*]⁵. Eurostat, la agencia estadística de la UE, ha formado la categoría de regiones metropolitanas o *metrorregiones* sobre la base de las áreas urbanas funcionales (AUF) de la UE y la OCDE (Figura 2)⁶. Sin embargo, esta última categoría, basada en las unidades territoriales de nivel europeo NUTS 3⁷, es menos concluyente porque estas unidades son extremadamente diversas a nivel europeo y su perímetro es generalmente político-administrativo más que basado en polarizaciones funcionales (Breuer y Halleux, 2016). Por ejemplo, según Eurostat, la región metropolitana de Lille corresponde al departamento del Norte, y la región metropolitana de Toulouse al del Alto Garona: esas divisiones datan de la Revolución Francesa y ya no corresponden a las polarizaciones funcionales de estas regiones metropolitanas.

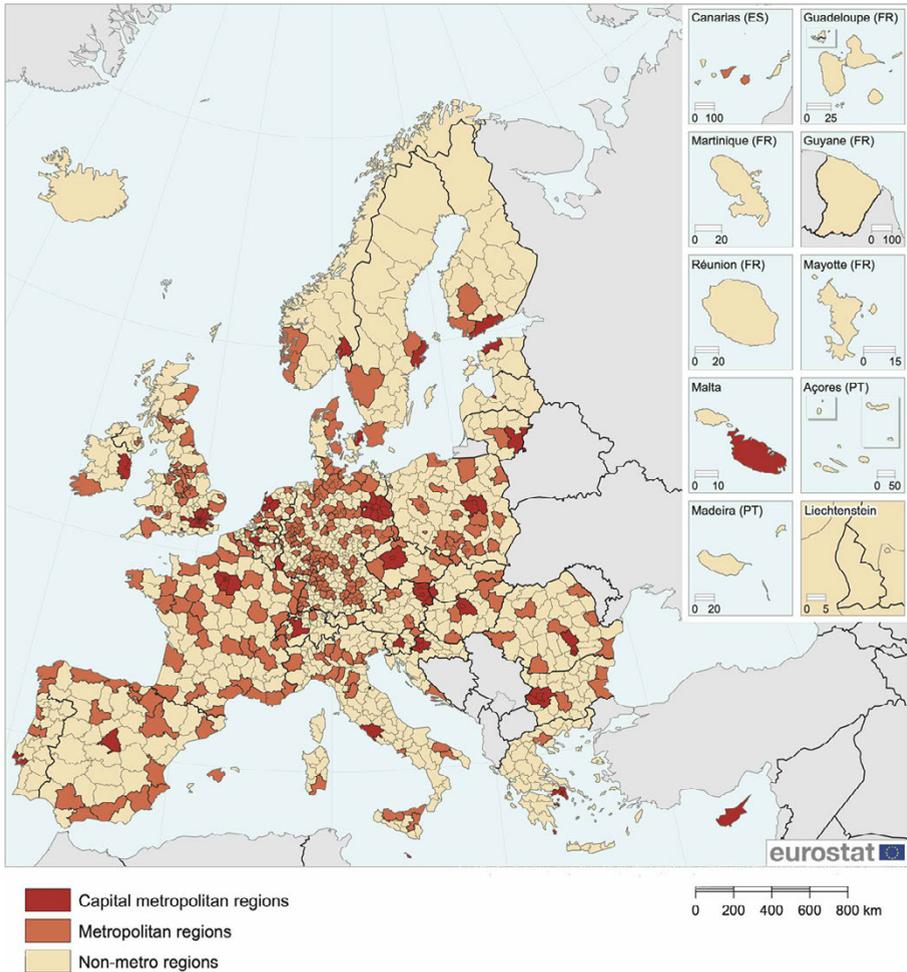
4 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, <https://www.bbsr.bund.de>

5 Office for national statistics, <https://www.ons.gov.uk>

6 Muchos datos están disponibles en <https://measuringurban.oecd.org>

7 Por ejemplo, departamentos en Francia [*départements*], provincias españolas o italianas, *arrondissements* belgas.

Figura 2. Metrorregiones de la Unión Europea



Fuente: Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat>), basado en los índices de población 2011 y la NUTS 2013. Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat Cartography: Eurostat – GISCO, 08/2026

Paralelamente, en varios países las autoridades lanzaron nuevos instrumentos de organización y ordenación territorial para responder a estas dinámicas de metropolización.

3. RESPUESTAS Y DISPOSITIVOS INSTITUCIONALES: PANORAMA EUROPEO

Muchas regiones capitales europeas tienen en general estructuras institucionales regulatorias y específicas desde hace mucho tiempo, como la Ciudad-Estado de Berlín, la comunidad autónoma de Madrid, el Gran Londres, la comunidad urbana de Copenhague. Sin embargo, mientras que la metropolización de los espacios se ha acentuado, unas recientes reformas han extendido dispositivos especiales en más aglomeraciones, que han sido objeto de un volumen importante de análisis y trabajos críticos (Lebras, Seigneuret y Talandier, 2016; Bettoni, Le Bras y Navarre, 2018; Kawka, 2016; Zimmermann, 2017; Demazière, 2018; Martí-Costa y Tomàs Fornès, 2018; Lupton et al., 2018; Purkarthofer y Humer, 2019). Podemos observar nuevas organizaciones o estatutos en Alemania, Francia, Inglaterra o Italia (Tabla 1, Figura 3 y 4). En otros países las soluciones se construyen más gradualmente (Tabla 2).

Tabla 1. Esquemas de metro-regionalización en Alemania, Francia, Inglaterra e Italia

Dispositivo	Contexto	Principales características
<p>Alemania</p> <p>11 <i>Europäische Metropolregionen</i>, 1995</p> <p>+ <i>Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen</i> [escala transfronterizas], 2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Amplia variedad de regiones de planificación según los <i>Länder</i> (Estado federal) - Ciudades-Estados de Hamburgo, Bremen y Berlín: regiones metropolitanas <i>per se</i> - Otras áreas metropolitanas bastante integradas (transporte, residuos, turismo, planificación urbana) en perímetros más pequeños: Stuttgart, Hannover, Ruhr, Frankfurt... 	<ul style="list-style-type: none"> - Superación de las fronteras tradicionales entre <i>Länder</i>: nuevas dinámicas regionales, adaptadas al contexto socio-territorial europeo - Aplicación flexible, basada en la auto-organización de las comunidades afectadas - Gran diversidad de situaciones y estructuración - Grupo de Iniciativa Regiones Metropolitanas Transfronterizas (asociación entre los <i>Länder</i> y las asociaciones regionales u otras agrupaciones de planificación): promoción y fortalecimiento de la cooperación transfronteriza en las euronregiones del Mosa-Rin, el Alto Rin, la Gran Región y el Lago de Constanza.

Tabla 1 (continuación). Esquemas de metro-regionalización en Alemania, Francia, Inglaterra e Italia

Dispositivo	Contexto	Principales características
<p>Francia</p> <p>22 <i>métropoles</i>, 2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estado tradicionalmente centralizado, pero proceso gradual de descentralización a partir de los 1980's - Estatutos particulares para las aglomeraciones de Paris, Lyon, Aix-Marseille - Cooperación intercomunal, iniciada en el decenio de 1960: primeras comunidades urbanas - Aceleración a partir del 2000: por ejemplo, incentivos del Estado para animar polos metropolitanos (redes de ciudades) - Reforma territorial iniciada en 2010, relanzada en 2014: ley de reforma de las colectividades territoriales (2010); ley de modernización de la acción pública territorial y de afirmación de las metrópolis (MAP-TAM, 2014); ley sobre el estatuto de París y la planificación metropolitana (2017) 	<ul style="list-style-type: none"> - Intermunicipalidades integradas: evolución de los criterios de formación tras el <i>lobbying</i> de las aglomeraciones urbanas mas pequeñas - Capacidad avanzada en planificación, desarrollo económico, movilidad... - Posibilidad de negociación de la transferencia de competencias con otros niveles (departamento, región)

Tabla 1 (continuación). Esquemas de metro-regionalización en Alemania, Francia, Inglaterra e Italia

Dispositivo	Contexto	Principales características
<p>Inglaterra</p> <p>10 combined authorities, 2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Centralización (<i>Westminster system</i>) pero proceso de devolution a partir del fin de los 1990's - Londres: estatus especial desde 2000 Greater London Authority - Programa de localismo (conservador) lanzado en 2010: sinergia de las fuerzas públicas y privadas a escala de una ciudad-región - Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009, Localism Act 2011, Cities and Local Government Devolution Act 2016 - Sucede al programa del partido Labour de las agencias de desarrollo regional (planificación), que fue derogado en 2010 por ser demasiado tecnocrático. - Debates entre el regionalismo y el localismo en la campo de la planificación-ordenación en el Reino Unido 	<ul style="list-style-type: none"> - Grupos de autoridades locales - Modelo flexible definido por cada coalición formada - Transporte, economía y transferencia de otras competencias según acuerdos con Westminster - Alcalde elegido directamente en 8 autoridades combinadas (2019) - Diversas combinaciones con incentivos para la descentralización: devolution deals, city deals, Local Enterprise Partnership (LEP)⁸ ...

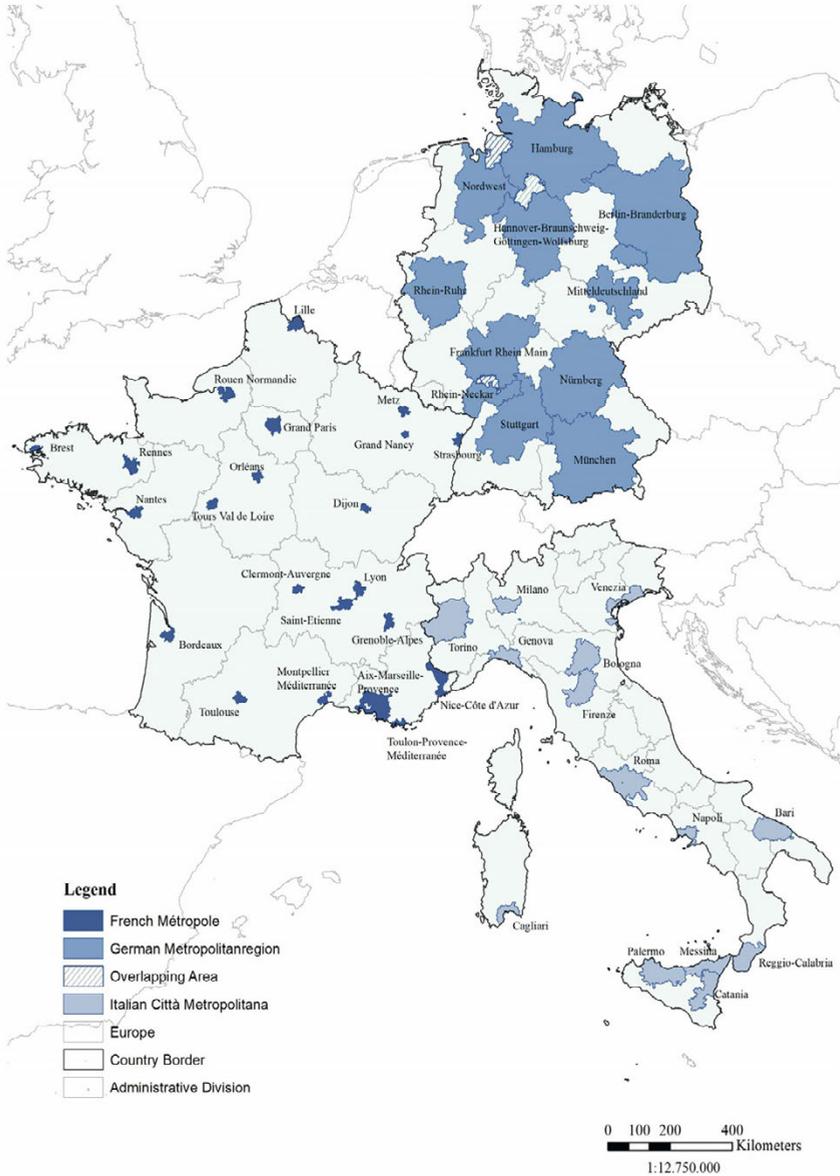
8 El LEP es una entidad creada por el gobierno en 2011 para determinar las prioridades económicas locales e impulsar el crecimiento económico. El gobierno y el LEP firman un *growth deals*, y el LEP no necesariamente tiene el mismo perímetro que las *combined authorities*.

Tabla 1 (continuación). Esquemas de metro-regionalización en Alemania, Francia, Inglaterra e Italia

Dispositivo	Contexto	Principales características
<p>Italia</p> <p>14 città metropolitane, 2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estado regionalizado: descentralización avanzada y diferenciada - Proceso largo, aplicación compleja iniciada en el decenio de 1990 con la Ley 142/90 de reforma de la administración local (1990), consagrada en el artículo 114 de la Constitución - Implementación concreta por la ley nº56 del 7 de abril de 2014 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni 	<ul style="list-style-type: none"> - Nueva entidad territorial que sustituye a la provincia de la ciudad central - Misión principal: plan de desarrollo estratégico de tres años y la posibilidad de desarrollar planes territoriales más aplicados - Coordinación de servicios e infraestructuras: agua, saneamiento, equipamiento, movilidad, economía...

Fuente: Elaboración propia

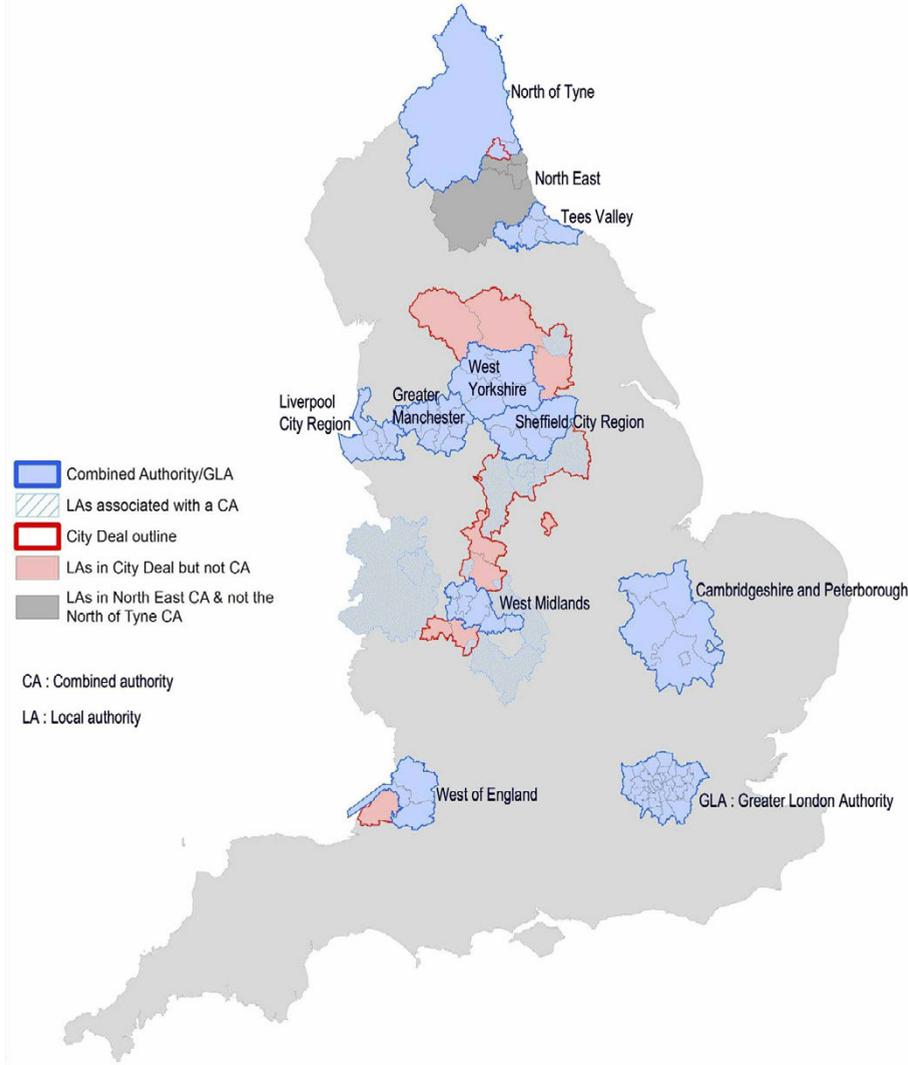
Figura 3. Instituciones metro-regionales en Alemania, Francia, Italia.



Fuente: Zimmermann & Feiertag, 2018, 18.

Mapa base: Eurostat NUTS 2016, © EuroGeographics. Sistema de Coordenadas Geográficas: GCS_WGS_1984, GCS_RGF_1993_Monte_Mario

Figura 4. Combined authorities y dispositivos de desarrollo metropolitano en Inglaterra



Fuente: *Lupton et al., 2018, 59*

Tabla 2. Otros esquemas de metro-regionalización en la Unión Europea

País / dispositivo	Contexto	Principales características
<p>Austria</p> <p><i>Agenda Stadregionen, 2015</i></p>	<p>- Reconocimiento del valor de la cooperación metropolitana por parte de los actores: asociación <i>Städtebund</i> (municipios urbanos) y Conferencia federal de planificación y ordenación, (<i>Österreichische Raumordnungskonferenz, ÖROK</i>)</p>	<p>- Recomendaciones en el marco de la estrategia de planificación decenal (<i>ÖREK</i>)</p> <p>- Establecimiento de una agenda metropolitana <i>Agenda Stadregionen</i></p>
<p>Bélgica</p> <p><i>Communauté métropolitaine de Bruxelles, 2012</i></p>	<p>- Ley Especial de 19 de julio de 2012 que completa el artículo 92bis de la Ley Especial de 8 de agosto de 1980 sobre las reformas institucionales, en lo que respecta a la Comunidad metropolitana de Bruselas</p> <p>- Región metropolitana cuya influencia y alcance se extiende más allá de la Región de Bruselas-Capital</p>	<p>- Órgano de consulta: movilidad, seguridad vial y obras viarias</p> <p>- Municipios de la Región de Bruselas</p> <p>-Capital, del Brabante Valón y del Brabante Flamenco</p> <p>- Cooperación mal integrada: tensiones políticas entre actores valones y flamencos (Estado federal)</p> <p>- Dificultad para organizar una red de transporte expreso que sirva eficazmente al área metropolitana- Iniciativa de los actores privados <i>Brussels Metropolitan</i></p>

Tabla 2 (Continuación). Otros esquemas de metro-regionalización en la Unión Europea

País / dispositivo	Contexto	Principales características
<p>España</p> <p>Diverso</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estado regionalizado: descentralización avanzada y diferenciada - Organización u ordenación metropolitanas bajo la jurisdicción de cada comunidad autónoma 	<ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones metropolitanas en Barcelona, Valencia o Bilbao: agua, transporte, planificación... - Abolición y sustitución por organismos sectoriales - Creación del área metropolitana de Barcelona (2011): agua, medio ambiente, transporte, residuos... - Pero con competencias limitadas - Madrid y Sevilla: organismos o planes metropolitanos que dependen más directamente de las Comunidades Autónomas
<p>Finlandia</p> <p>Diverso</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto PARAS (2007-2012): incentivos para la fusión voluntaria - Acuerdos MAL (2011), incentivos para la cooperación en el campo de la vivienda, el transporte, la ocupación territorial: principalmente en las regiones urbanas más importantes (Helsinki, Tampere, Turku y Oulu)

Tabla 2 (Continuación). Otros esquemas de metro-regionalización en la Unión Europea

País / dispositivo	Contexto	Principales características
<p>Países-Bajos</p> <p>8 <i>plusregio</i>, 2006-2015 <i>Metropoolregio</i>, 2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Órganos de cooperación obligatoria entre municipios - Transferencias financieras del Estado - Ley de modificación de los reglamentos comunes para las autoridades locales, 2005 (<i>Wet gemeenschappelijke regelingen</i>), abrogada en 2015 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión conjunta de ciertos servicios: planificación estratégica, movilidad, economía, equipamiento... - Abolición en 2015, a causa de falta de integración real de los municipios, y la adición de una capa administrativa adicional - Regreso de las competencias a los municipios o provincias, o nuevos acuerdos o entidades de cooperación: por ejemplo, <i>Metropoolregio</i> de Ámsterdam, Rotterdam-Hague o Eindhoven: cooperación los sectores de economía, transporte, atraktividad, turismo...
<p>Polonia</p> <p>República Checa</p> <p>Eslovaquia</p> <p>Diverso</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Política regional de la UE, 2014-2020 - Aplicación de Inversiones territoriales integradas (ITI): un instrumento para una estrategia territorial integrada e intersectorial en un área geográfica predefinida. 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de agrupaciones dentro de las zonas urbanas funcionales para gestionar los ITI - Proceso de aprendizaje cooperativo a nueva escala - Posibles tensiones entre <i>nuevas</i> y <i>antiguas</i> regiones

Fuente: Elaboración propia

Si bien estos elementos indican una convergencia hacia la consideración de la escala metropolitana en las cuestiones y políticas de ordenación territorial, también existe una gran variabilidad en el establecimiento de tales metroregiones (Epígrafe 4). Los dispositivos reflejan las culturas de planificación y las trayectorias dependientes específicas de cada país. Sin embargo, también es posible identificar retos comunes de estos procesos de institucionalización de la metrópoli, en particular las cuestiones de cooperación y encarnación de estas formas socio-territoriales emergentes (Epígrafe 5).

4. LA METRO-REGIÓN: ENTRE OBJETIVO DE EFICIENCIA Y SITUACIÓN DE COMPLEJIDAD

Las metrópolis francesas suelen ser más pequeñas que un departamento de nivel NUTS 3, con una superficie de aproximadamente 143 a 3.150 km², con una media de 750 km², y una población media de 700.000 habitantes (excluyendo el Gran París). En Italia el tamaño de las ciudades metropolitanas varía desde perímetros ex-provinciales (NUTS 3) bastante grandes en el caso de Turín (6.830 km²) y Roma (5.363 km²), a otros más pequeños en la región de Milán (1.575 km²), Génova (1.838 km²) y Venecia (2.472 km²). La población media, excluyendo a Roma, es de 1,4 millones. Las *combined authorities* en Inglaterra tienen la misma población media, con una superficie media de 2.300 km². Las regiones metropolitanas alemanas son una excepción entre estos procesos de metropolización: son mucho más grandes, van desde menos de 6.000 hasta más de 30.000 km², con poblaciones que van de 2,4 a 12,8 millones, con una media de más de 5 millones de habitantes⁹. En este sentido, a pesar de su nombre y de sus objetivos declarados, morfológicamente hablando están más bien ligados a una regionalización *macro*, de mayor escala (Perrin, 2020).

En Francia, Italia, Inglaterra o en los Países Bajos, el Estado tiene un papel relativamente importante para establecer —o suprimir— los dispositivos mediante leyes y reglamentos. La acción estatal centralizada es más débil en Alemania y España, con situaciones variables según el contexto subestatal, aunque en Alemania hay una voluntad de armonizar las acciones dentro de la Federación. En Polonia, el Estado deja un cierto margen de maniobra a los actores para organizar su cooperación. Las reformas en Italia e Inglaterra están más marcadas por una lógica de austeridad financiera. En Francia y Alemania, el argumento de la competitividad ha motivado particularmente la creación de regiones metropolitanas, no sin contradicciones con la orientación tradicionalmente fuerte, en ambos países, a favor de la igualdad o el equilibrio entre territorios. En Francia las autoridades también han invocado

9 Se pueden encontrar muchos datos en la base estadística de la asociación de regiones metropolitanas: <http://deutsche-metropolregionen.webseiten.cc/monitoring>

la eficacia de la acción pública frente a la fragmentación de los niveles de administración territorial, para crear metrópolis más integradas con acciones más legibles.

También existe una variabilidad dentro de los sistemas nacionales, con una doble tendencia a la diferenciación territorial y a la superposición de sistemas. Las *combined authorities* inglesas tienen diferentes acuerdos de desarrollo de tipo *city-deal* o LEP, los cuales también se han concedido a otras autoridades territoriales. El gobierno deja un margen de maniobra a los actores locales para que apliquen sus políticas metropolitanas según esquemas a veces distintos, pero al final el sistema sigue siendo bastante centralizado y dependiente de los incentivos del gobierno de Westminster. En Francia, varias metrópolis tienen un estatuto diferenciado, que deroga al derecho común. Las metrópolis del Gran París y de Aix-Marsella se organizan en subconjuntos territoriales definidos por la ley. La metrópoli de Lyon ha absorbido directamente, dentro de su perímetro, las funciones y competencias del departamento del Ródano, a la manera de las ciudades metropolitanas italianas. Los estatutos de Lille, Niza y Estrasburgo toman en cuenta su posición específica en áreas fronterizas. Estas *eurometrópolis* deben establecer un Plan de cooperación transfronteriza. Por otra parte, las metrópolis deben desplegar sus políticas de planificación y ordenación en relación con los planes urbanos y otros esquemas de ordenación en su área, cuyos perímetros no se corresponden. En algunas áreas existen procesos inter-territoriales adicionales, que inducen articulaciones complementarias: cooperaciones *inter-Scot* entre los esquemas de planificación Scot¹⁰, o creación de un *polo metropolitano* o esquema de cooperación entre aglomeraciones urbanas.

En Italia, no todas las ciudades metropolitanas adoptaron un plan estratégico y prefirieron tener un plan territorial. Algunos han conservado el plan provincial preexistente. En Turín existía una tradición de planificación al nivel del área metropolitana, tras la acción de la asociación *Torino Strategica* que produjo el plan Torino 2025 en 2012. Con la creación de la ciudad metropolitana la asociación se disolvió y un plan estratégico fue elaborado a una escala mucho mayor, con un cierto retorno de la gestión directa por la administración. En Bolonia, la creación de la ciudad metropolitana también cambió el contexto y las escalas de cooperación que existían para la planificación, pero, a diferencia de lo que ocurrió en Turín, las nuevas acciones se basaron en la cooperación preexistente. En Alemania, las regiones metropolitanas europeas operan en contextos territoriales muy variados. Algunas son muy grandes, pero también débiles en cuanto a la capacidad de gobierno. Es posible que haya habido superposiciones, o incluso conflictos, entre esas regiones

10 *Schéma de cohérence territoriale*.

metropolitanas y los sistemas y organismos de las regiones de ordenamiento y planificación dentro de cada *Land*. Los resultados de las combinaciones son distintos según la región y pueden ser más o menos operativos. A pesar de estas diferencias y diversidad entre los casos, podemos identificar retos comunes para la construcción y el funcionamiento de las metro-regiones en Europa.

5. COOPERACIÓN Y REPRESENTACIÓN: RETOS Y DILEMAS METROPOLITANOS

Los dispositivos de ordenación metropolitana presentados indican como la cooperación territorial (la gobernanza cooperativa) es una variable clave en su funcionamiento. Esta constatación ilustra los enfoques conceptuales que ponen de relieve el carácter complejo de la ordenación y planificación territorial. En particular, los conceptos de soft space (Allmendinger et al., 2015) o de interterritorialidad (Vanier, 2008) introdujeron una visión flexible de la acción territorial. En sociedades complejas, los dispositivos y políticas de ordenación articulan varios intereses u objetivos, en función de los socios implicados, quienes dependen de diferentes ámbitos políticos y administrativos. En las regiones metropolitanas específicamente, las poblaciones cruzan, casi diariamente, varios *usos territoriales*, conformados por los territorios donde viven, trabajan, se divierten o se aprovechan de algunos servicios, por lo que la acción territorial a escala metropolitana necesita modalidades de cooperación entre autoridades u organizaciones, para que las decisiones políticas tomadas en territorios *fijos* respondan a los usos territoriales variables. La creciente complejidad de los dispositivos territoriales —*a fortiori* los dispositivos metropolitanos— plantea la cuestión de su operatividad en varios aspectos: tensión entre los perímetros funcionales y las divisiones político-administrativas de la región metropolitana; tamaño óptimo de una jurisdicción para prestar eficazmente los servicios públicos; estrategias de cooperación y modos de gobernanza que deben establecerse; nivel de representatividad democrática y de participación ciudadana. En estos debates, diferentes visiones se enfrentan sobre cómo organizar la región metropolitana, con dos tendencias principales: la agregación de entidades que cada vez más tienen que desarrollar acciones conjuntas, o el fortalecimiento de las estructuras de cooperación sin modificar los perímetros político-administrativos (Tabla 3).

Tabla 3. La organización institucional de las regiones metropolitanas: visiones y debates

Reformistas / institucionalistas		Liberales / elección pública e individualismo racional
Centristas	(Neo-) regionalistas	Policentristas
Fusión / integración	Creación de nuevas estructuras de gobernanza	Fragmentación
Mejor gobernabilidad y mejor productividad por efecto de la aglomeración, en particular en términos económicos		Mejor eficiencia del servicio a través de la competencia en el <i>mercado metropolitano</i> , pluralismo de los canales de representación

Fuente: Elaboración propia

Christophe Breuer (2017, 101-103) subraya que son visiones arquetípicas y que empíricamente se encuentran muchas *soluciones híbridas*. Por ejemplo, en muchas regiones metropolitanas de Europa existen entidades metropolitanas integradas para ordenar servicios metropolitanos como el transporte, el agua o la gestión de desechos. Sin embargo, la creación de tales entidades integradas no significa el establecimiento de un gobierno político integrado de la región metropolitana.

En Italia, por ejemplo, las autoridades optaron por una solución integrada: el perímetro de las ciudades metropolitanas es la provincia de nivel NUTS 3 y la institución metropolitana absorbe las instituciones provinciales preexistentes. Este dispositivo tiene defectos, especialmente en términos de morfología, como, por ejemplo, en la región metropolitana de Turín que se extiende por zonas montañosas muy rurales. Sin embargo, esta solución también puede considerarse como una respuesta para no multiplicar los actores y los niveles de intervención en las regiones metropolitanas así creadas.

Las metrópolis francesas, por su parte, padecen no solo circunscritas en sus delimitaciones institucionales que poco corresponden a dinámicas funcionales, sino que también están afectadas por el reparto de prerrogativas con las demás autoridades locales con las que comparten su espacio socioeconómico: municipios, departamentos, regiones e, incluso, los servicios territoriales del Estado. La implementación errática de las metrópolis del Gran París y de Aix-Marsella ilustra una situación de *complejidad máxima*. Para responder a este tipo de situación, el legislador francés ha dado la posibilidad de crear, mediante fusión y absorción, autoridades locales de estatuto especial,

llamadas *colectividades únicas*. Estas autoridades cuentan con una sola asamblea que tiene poderes compartidos con diferentes niveles administrativos departamentales y regionales. Encontramos este estatuto para las regiones de Córcega, Martinica y Alsacia, por ejemplo. A nivel metropolitano, sólo la metrópoli de Lyon tiene este estatuto donde, en el año 2020, por primera vez en Francia, un gobierno metropolitano será elegido directamente. Sin embargo, el 27% de los empleados de la metrópoli lionesa siguen viviendo fuera de su perímetro institucional y el mapa *truncado* del nuevo departamento del Ródano confirma esta situación, al tiempo que indica la necesidad de establecer vínculos entre la metrópoli y el departamento en varios ámbitos. La maraña de niveles decisionales en las *combined authorities* del Reino Unido es también un factor de complejidad, que puede dificultar la coherencia de las acciones (Lupton et al., 2018).

Además, el re-escalamiento de la acción pública y la multiplicación de los niveles de decisión dentro de las regiones metropolitanas no anulan el peso significativo de los actores decisionales tradicionales, ya sea el Estado o los gobiernos municipales, como indican Breuer y Halleux (2016, 56) al final de su trabajo sobre las regiones metropolitanas: [...] *la gobernanza urbana no ha sustituido al gobierno de las ciudades. Aunque fueron fuertemente transformados por la competencia internacional, por la privatización de los servicios públicos, por el auge de los agentes privados y los grupos de interés en la gestión de las ciudades, los gobiernos urbanos siguen siendo agentes clave, si no centrales, en la gobernanza urbana*. Por eso, la representatividad y la elección directa de los órganos que gobiernan efectivamente la metrópolis sigue siendo una cuestión crucial para la representación y el arraigo socioculturales de esas instituciones, que se han convertido en lugares de poder, pero apenas de identificación (Ghorra-Gobin, 2015).

Así, la elección del alcalde por sufragio directo en las *combined authorities* inglesas intenta responder a esa problemática de representación. En las primeras elecciones de los seis *alcaldes metropolitanos* en 2017, la participación media fue de alrededor del 30%, lo que parece estar en línea con la participación media en otras elecciones locales, lo que todavía no es muy alentador, ni para la participación ni para la representación democrática. La cuestión del incremento democrático de las metro-regiones no puede resolverse mediante el mantenimiento de elecciones indirectas, si el objetivo es realmente *arraigar* socialmente la escala metropolitana, en la cual se concentran recursos —y cada vez más competencias— para el desarrollo socioeconómico. Es necesario construir una narrativa metropolitana unificadora y la representación directa es un paso esencial en este proceso.

En el mismo sentido, un cierto grado de centralización, integración de funciones o entidades puede reforzar la eficacia de ciertos servicios o acciones y mejorar su legibilidad. Las entidades metropolitanas pueden estabilizarse tras las fusiones de municipios. Sin embargo, la reacción de las poblaciones

durante las operaciones de fusión es una cuestión particularmente sensible, como lo enseñan las operaciones realizadas en muchos países europeos. Un estudio de las fusiones territoriales en Europa mediante la creación de entidades más grandes [*up-scaling*], identifica algunos efectos de estas reformas sobre la participación democrática y los votos de protesta, aunque no deben ser sobreestimados porque varían según la situación (Ebinger, Kuhlmann y Bogumil, 2019). Por ejemplo, los efectos en términos de economías presupuestarias de escala son cuestionables y difíciles de medir. Los gastos fijos suelen permanecer estáticos y los nuevos ajustes presupuestarios pueden crear nuevos cargos.

No se trata aquí de (re)abrir el debate entre las visiones centralistas o policéntricas de la organización metropolitana, sino más bien de subrayar que este debate debe ser abordado de manera adaptativa y no binaria. Cualquiera que sea su organización, la acción territorial está condicionada por los parámetros políticos, evolutivos y específicos de cada situación. Por lo tanto, la *revolución metropolitana* está aún pendiente, mientras que, en un contexto de crisis, las ventajas de la metropolización son cuestionadas por enfoques alternativos del desarrollo territorial, que apuntan a las capacidades de innovación, de resistencia y a la calidad de vida que también se encuentran fuera de las metrópolis (Bernié-Boissard y Perrin, 2019).

6. CONCLUSIÓN

Los ejemplos de metro-regionalización analizados señalan la importancia de la dimensión metropolitana en la planificación y ordenación regional de Europa, a pesar del modesto tamaño de las metrópolis europeas a escala mundial. Algunos sistemas han atribuido la etiqueta de metrópoli a territorios poco urbanizados (regiones metropolitanas alemanas) o a aglomeraciones urbanas medianas o incluso pequeñas a escala internacional, cuyo perfil *metropolitano* es cuestionable desde el punto de vista geográfico y socioeconómico (metrópolis francesas).

Además, esas operaciones confirman las características de la regionalización posmoderna. Los sistemas establecidos tienen como objetivo de contemporizar con la diversidad y la fluidez de las dinámicas espaciales y de los niveles de gobernanza, entre *soft spaces*, dispositivos *ad hoc* y juego interterritorial de escalas. Ilustran el papel operativo de la gobernanza cooperativa y de la cooperación territorial en la implementación y el funcionamiento de los dispositivos contemporáneos de planificación y ordenación, que combinan los perímetros fijos de decisión política con la variabilidad de los perímetros funcionales.

Por último, la *cuestión metropolitana* plantea el debate sobre la representatividad democrática de las instituciones territoriales. Si bien las nuevas entidades metropolitanas absorben más competencias y controlan más recursos

importantes para la vida de sus habitantes, el nivel de toma de decisiones a veces sigue siendo multi-situado a diferentes escalas, y el gobierno metropolitano no tiene una representatividad directa. A medio plazo, tal configuración puede obstaculizar la legibilidad política y la confianza de los ciudadanos en la acción metropolitana que, sin embargo, resulta ser importante para organizar y distribuir las actividades y recursos en las aglomeraciones urbanas contemporáneas.

BIBLIOGRAFÍA

- Allmendinger, P., Haughton, H., Knieling, J. y Othengrafen, F. (2015). *Soft Spaces in Europe: Re-Negotiating Governance, Boundaries and Borders*. Abingdon: Routledge.
- Bernié-Boissard, C. y Perrin, T. (2019). Una región, dos metrópolis. La región Occitania, problemáticas e interacciones territoriales de una nueva región en construcción. *III Jornadas hispano-francesas de geografía*, 22-23 de Marzo de 2019, Sevilla.
- Bettoni, G., Le Bras, D. y Navarre, F. (2018). *Métropoles en chantiers 2. Ambitions métropolitaines, réalités territoriales*. Boulogne-Billancourt : Berger-Levrault.
- Breuer, C. (2017). *La spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires en Europe* (Tesis de Geografía). Université de Liège.
- Breuer, C. y Halleux, J. M. (2016). Spatiality of local governments in European intermediate urban regions: a methodological approach. *Quaestiones Geographicae*, 35(2), 39-58.
- Brutel, C. (2011). Un maillage du territoire français : 12 aires métropolitaines, 29 grandes aires urbaines. *Insee Première*, n° 1333.
- CEMAT. (2007). Glossaire du développement territorial (serie *Territoire et paysage* n° 2). Estrasburgo: Ediciones del Consejo de Europa. Recuperado de: <https://www.coe.int/fr/web/conference-ministers-spatial-planning/publications> [Consulta: 27 de mayo de 2020].
- Demazière, C. (2018). Le sacre des métropoles ? L'institution d'un nouveau palier de gouvernement local dans trois pays européens (Angleterre, France, Italie). *Bulletin de la Société de Géographie de Liège*, 71(2018/2), 27-46. doi: 10.25518/0770-7576.5659
- Dollfus, O. (Ed.) (1994). Chapitre I. L'espace Monde, un espace géographique. En O. Dollfus (Ed.), *L'Espace Monde* (pp. 15-34). Paris, Economica.
- Ebinger, F., Kuhlmann, S. y Bogumil, J. (2019). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*, 45(1), 1-23. doi: 10.1080/03003930.2018.1530660
- Ghorra-Gobin, C. (2015). *La Métropolisation en question*. Paris: Presses universitaires de France.

- Kawka, D. (Ed.). (2016). *Metropolregionen – Kooperation und Wettbewerb in Deutschland und Europa, Informationen zur Raumentwicklung*, 5/2016. Recuperado de: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IZR/izr_node.html
- Lebras, D., Seigneuret, N. y Talandier, M. (Eds.). (2016). *Métropoles en chantiers*. Boulogne-Billancourt: Berger-Levrault.
- Lupton, R., Ceri, H., Peake-Jones, S., y Cooper K. (2018). City-region devolution in England (SPDO Research paper n° 2). CASE/London School of Economics. Recuperado de: <http://sticerd.lse.ac.uk/case>
- Martí-Costa, M., y Tomàs, M. (Eds.). (2018). *Governança metropolitana, Papers*, n° 61. Recuperado de: <https://iermb.uab.cat/ca/revistapapers/n-61-governanca-metropolitana>
- Paris, D. (2003). Métropole, métropolisation: question de mots. En N. El Haggar, D. Paris y I. Shahrour (Eds.), *La Ville en débat*, pp. 41-60. Paris: L'Harmattan.
- Perrin, T. (2020). Refaire région. Pour une reconsidération de la région en aménagement (tesis de habilitación en ordenación territorial y urbanismo). Université de Perpignan-Via Domitia.
- Purkarthofer, E. y Humer, A. (2019). City-regional policies in the planning systems of Finland and Austria: National initiatives and European opportunities. *Belgeo* 2-2019. doi: 10.4000/belgeo.32122
- Sassen, S. (1996). *La Ville globale: New York, Londres, Tokyo*. Paris: Descartes et Cie.
- Vanier, M. (2008). *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Paris: Economica.
- Zimmermann, K. (Ed.). (2017). *Metropolitan Governance in Europe, Raumforschung und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, special issue 75(3).
- Zimmermann, K. y Feiertag, P. (2018). Return of the metro-model? Governance and planning in metropolitan regions under change. An international comparison of France, Italy and Germany. *Papers*, n° 61, 16-27. Recuperado de: <https://iermb.uab.cat/ca/revistapapers/n-61-governanca-metropolitana>