

## Resumen

El mundo urbano ha asistido, de forma progresiva, a un número creciente de transformaciones profundas, que se dejan sentir como un *buzzword* en demanda de un *plus* de gestión que, progresivamente y de modo interdisciplinar, ya se conoce como gobernanza. En este artículo se analizan los fenómenos de institucionalización de lo que años atrás se conocían como áreas metropolitanas, poniendo el acento en la dinámica de los gobiernos locales subsumidos en la aglomeración.

*Palabras clave:* áreas metropolitanas, fusión municipal, cooperación local, burocracia, estructuras de gobernanza, movilidad.

## Abstract

The urban world has been present at an increasing number of deep transformations, which are left to feel as a buzzword in demand of a bonus of management, which progressively and of way to interdiscipline, already is known as governance. The phenomena of institutionalization are analyzed of what years behind knew as metropolitan areas, putting the accent in the dynamics of the local governments subplunged in the agglomeration.

*Key words:* metropolitan areas, mergers of municipalities, local cooperation, bureaucracy, governance structures, mobility.

*JEL classification:* R10, R50.

# LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN LAS AGLOMERACIONES URBANAS

Luis CARAMÉS VIÉITEZ

Universidad de Santiago de Compostela

## I. INTRODUCCIÓN

En los dos últimos decenios, se ha ido intensificando la atención hacia los fenómenos metropolitanos, especialmente desde la perspectiva de la gobernanza. Tanto en Europa como en América del Norte, se fueron abriendo camino nuevos arreglos institucionales, con reajustes en las jurisdicciones urbanas subcentrales, en un contexto de transformación de las relaciones intergubernamentales, alteración de marcos competenciales, fusiones municipales o procesos de cooperación local, tanto horizontales como verticales (Collin y Robertson, 2005; Hertzog, 2010).

El declinar del modelo «fordista» de producción, junto a la creciente globalización, han favorecido un mayor grado de concentración espacial de la economía, especialmente en las áreas urbanas. Por ello, han surgido formas de gestión que toman como referente la escala metropolitana, con sus implicaciones de economía política. Con el recuerdo histórico de las ciudades hanseáticas o de las ciudades-estado italianas, las coordinadas contemporáneas —económicas, políticas y sociales— pasan por la ciudad difusa, por las regiones policéntricas, por las ciudades red, por los polos metropolitanos, configurando un paisaje urbano, auténtico contenedor de elementos generadores de riqueza,

pero también escenario de profundas fragmentaciones en sus poblaciones.

En cualquier caso, un elemento constitutivo de esa realidad urbana es el escalón de lo local, cuya articulación operativa con la metrópoli va a determinar, en buena medida, la eficiencia y la equidad de muchas de las políticas públicas emanadas del ente supralocal. En algunas ocasiones, el gobierno metropolitano de dos niveles adolece de insuficiencia representativa, mientras que en otras, el complejo diseño institucional provoca ineficiencias en la consecución de los objetivos. La tensión dialéctica entre gestión y representación ha empantanado muchos de los procesos de modernización en la prestación de servicios metropolitanos, ralentizando la constitución de un nivel realmente capaz en las aglomeraciones urbanas de gran dimensión.

El Estado, en su concepción «westfaliana» —y aun siendo todavía muy relevante como institución— se ha vaciado relativamente hacia lo supranacional y hacia lo local, dejando de ser la referencia geográfica, cultural y económica exclusiva (Bordoni, y Bauman, 2015). Sin embargo, las dinámicas metropolitanas —incluidas las referentes a la reestructuración de su tejido institucional interno— precisan de normas generalmente estatales o subcentrales, mientras que los Estados se nutren en lo económico del

valor añadido creado mayoritariamente en las áreas urbanas. Al tiempo, la participación de actores de la sociedad civil ha ido creciendo, con énfasis diversos, en buena parte de los países que consideramos, legitimando –y exigiendo– un enfoque más de gobernanza que de puro y exclusivo gobierno. Y el diseño acertado de mecanismos cooperativos va a ser un elemento decisivo en el éxito de la gobernanza metropolitana.

Por último, el régimen político de los países tiene una influencia muy relevante, ya que los organizados al modo federal comparten con la gobernanza urbana multinivel muchos elementos comunes, mientras que los de corte unitario parecen mostrar más dificultades para integrar el hecho metropolitano como una instancia con dosis de poder significativas.

## II. LAS AGLOMERACIONES URBANAS EN EUROPA: GÉNESIS DIFERENTES

Nosotros estamos interesados en el fenómeno metropolitano, organizado formalmente o no, desde la perspectiva del número y de las funciones de las jurisdicciones que operan en el seno del área. Ante la presencia de bienes colectivos locales, aparecen, inevitablemente y en grado diverso, efectos desbordamiento de consumo y de producción, mostrando el desajuste entre territorio institucional y espacio funcional, segregando ineficiencias con la movilidad, la localización empresarial, la competencia fiscal, la congestión y otros, con implicaciones en los campos de la tributación y de la perecuación financiera.

Desde los años veinte del siglo pasado se han ido desarrollando

aproximaciones teóricas a este fenómeno, comenzando por el «viejo regionalismo», que propugnaba la creación de una institución metropolitana específica de gobierno, cuyas competencias abarcan una escala territorial en la que se diese una interdependencia socioeconómica dentro de una aglomeración urbana (Brenner, 2002). La evolución de este enfoque llevó, mediados los cincuenta, a una interpretación más acorde con la teoría de la elección colectiva, propugnando la independencia de las unidades administrativas menores y la cooperación entre ellas. Se apuesta, pues, por las *soft metropolitan structures*, sin establecer, por tanto, un segundo nivel formal de gobierno metropolitano.

Con algunas variaciones, la praxis de la búsqueda de arreglos para las grandes aglomeraciones urbanas ha ido inspirándose en esos modelos, incluyendo soluciones de democracia directa o indirecta, pero en un marco en el que la globalización introdujo nuevas prioridades, como –y muy significativamente– la productividad. Coincidiendo con ese nuevo referente, la mundialización, ha llegado a hablarse de la «segunda edad de oro de las metrópolis». De cualquier forma, en unos casos por oposición de los niveles inferiores de gobierno, en otros por el temor de los ejecutivos regionales a perder poder, el encaje de la solución metropolitana es cualquier cosa menos fácil, como se ha demostrado a lo largo de decenios. Veremos ahora algunas de las experiencias europeas, incluyendo las que vienen de una realidad muy distinta, como lo es la de aquellas aglomeraciones que han crecido en la que se llamó Europa del Este.

En Francia, tres cuartas partes de la población se asienta en un

20 por 100 del territorio. Las áreas metropolitanas representan en torno a 25 millones de habitantes y concentran más de la mitad del PIB del país. Su estatus ha sido regulado por sendas disposiciones de 2010 y 2014, distinguiendo las de estatuto particular –Gran París y Aix-Marseille-Provence–, de las demás, como Burdeos, Toulouse, Lyon, Lille, Grenoble y Montpellier, entre otras, hasta un número de 14. Para la ley francesa, las metrópolis son agrupaciones de municipios que se asocian en un espacio de solidaridad, a fin de elaborar y ejecutar políticas de ordenación territorial, de desarrollo económico, ecológico, cultural, educativo y social, al objeto de mejorar la competitividad y la cohesión. Objetivos que suelen ser compartidos por las normas o el discurso político que soportan las iniciativas de creación de espacios metropolitanos similares en Europa.

El Estado francés, al rediseñar el mapa de las ciudades –tras pasar por múltiples reformas ligadas a la administración local y a la intermunicipalidad–, deposita en sus iniciativas la innovación, especie de reconocimiento de una realidad que ya existe, pero que se quiere potenciar, adjudicándoles también a las aglomeraciones la promoción internacional del territorio. Y en una especie de pacto Estado-metrópolis, les encomienda las iniciativas relativas a la transición energética y el medio ambiente, y el avance en el concepto de ciudad inteligente. En el interior de su perímetro, a su vez, cada metrópoli puede constituir consejos territoriales, al objeto de coordinar políticas, dotados de presupuesto de funcionamiento y de inversión, así como otras conferencias metropolitanas de coordinación con los municipios.

Tomando como ejemplo Lyon, que agrega 57 municipios, su aglomeración está dotada de una geografía con mucha personalidad y una considerable riqueza patrimonial, ecológica y paisajística. Posee numerosos polos de competitividad, un marcado dinamismo demográfico y ha conseguido una gran interdependencia territorial. Cuenta con un consejo de 153 miembros, representantes de las comunas, por tanto, de elección indirecta. Su financiación se basa, principalmente, en tasas e impuestos propios, además de transferencias del Gobierno central. En el ámbito de sus competencias, destacan el desarrollo económico, social y cultural, así como la ordenación del territorio, la gestión de servicios comunes y el medio ambiente. Segunda metrópoli después de París y por delante de Aix-Marseille y Toulouse, en riqueza producida, ha progresado en la distribución de la renta en su perímetro de acción. Lyon y su metrópoli, verdadera puerta de entrada de la globalización en territorio galo, se ha desarrollado de manera muy distinta a la región parisina, que lo ha hecho en «mancha de aceite». La aglomeración lyonesa es policéntrica, una especie de archipiélago de ciudades en red, que ha contribuido a la reducción del famoso *millefeuille* administrativo francés. Todo ello no se ha logrado sin problemas con los municipios, algo bastante frecuente en las recomposiciones territoriales.

Refiriéndonos ahora a Alemania, debe subrayarse que se trata del país en el que la cooperación metropolitana es una de las más antiguas del continente, con una marcada especialización en servicios de transporte público, gestión de residuos urbanos y planificación territorial. Y los

ejemplos clásicos, dentro de un movimiento que se dinamizó a fines del siglo pasado, son los de Stuttgart y Hannover. Stuttgart vivió durante decenios la implantación metropolitana con tensiones en la relación con los municipios suburbanos, pero las exigencias de la competencia internacional, puestas ya de manifiesto en la crisis que sufrió en los años ochenta, le llevaron a una mayor cooperación, compartiendo con el *land* ciertos costes, habida cuenta de que se había producido una significativa migración de bases imponibles, a la manera de lo que conocemos como «teoría de la explotación» de la ciudad central (Caramés, 1994).

Hannover, por su parte, ha conocido un reposicionamiento en el centro de la Europa ampliada, en un proceso de rápida transformación en una sociedad de servicios, con un periurbano muy difuso, lo que la ha empujado a una nueva estructuración intermunicipal. Ello ha llevado a la creación de la Región Hannover, con tres características: una estructura institucional elegida por sufragio universal, una política de desarrollo sostenible vinculada a la Agenda 21 y una definición de competencias intermunicipales, acompañada de un esquema de perecuación financiera. Se mantiene en manos de la aglomeración el transporte colectivo, la planificación territorial, la economía y el empleo. Todo ello envuelto, no sin dificultades, en una cultura de negociación y consenso. Hannover añade, además, dos modos de interpretar la dinámica de la metropolización, o, dicho de otro modo, cómo traducir la globalización a lo urbano (Lacour y Puissant, 1999): ciudad de pequeños pasos, es decir, favorecer el acceso de todos a equi-

pamientos y servicios, con una dimensión medioambiental, al reducir los excesos de movilidad, y, por otra parte, concentración descentralizada, con polos de crecimiento jerarquizados. La accesibilidad por el transporte colectivo determina la tasa de crecimiento urbano permitido. Todo, pues, en el marco de una filosofía de desarrollo urbano y periurbano sostenible. Ello supone una implicación determinante de los niveles municipales. Y la naturaleza claramente democrática de las decisiones induce una mayor adhesión ciudadana (PUCA, 2007).

En Portugal, las áreas metropolitanas, después de su creación en 1991, funcionan como entidades intermunicipales, al modo de un espacio bisagra entre lo local-regional y lo nacional, con limitada autonomía (Abrantes, 2011). La aglomeración de Lisboa, con 18 municipios y 36 *freguesías*, se rige por un consejo de 55 miembros, delegados de las jurisdicciones locales. Su financiación proviene de las aportaciones de las municipalidades y del Estado. Entre sus funciones se encuentran las relacionadas con el desarrollo económico, social y medioambiental; definición de redes de servicios y equipamientos metropolitanos, así como su participación en las entidades supralocales de transporte y medio ambiente. Pero la experiencia portuguesa, en la que se podría incluir un área económica tan dinámica como la de la aglomeración portuense, adolece de una indecisión relevante, puesta de manifiesto por la superposición de diferentes leyes, que con gran lentitud van atribuyendo competencias al nivel metropolitano, atrapado entre dos fuerzas de largo aliento histórico, como son las

del Gobierno central y las de los entes locales (Jacques, 2011).

En general, las experiencias que hemos referido están inscritas en formas de organización institucionalizada, pero no siempre respetan los criterios habituales para reconocerlas como áreas metropolitanas. Ya sea por atribución de competencias, por deficiente sistema de financiación o por cierta debilidad en la legitimación democrática, las concreciones reales son muy deficientes.

Existe otro tipo de aglomeraciones que están dotadas de un grado de institucionalización todavía más débil, pero que desempeñan funciones principales, sin llegar a ser multitareas. Nos referimos a las agencias metropolitanas, en el ámbito del transporte, la seguridad o los incendios, por ejemplo. Birmingham o Fráncfort son dos buenos ejemplos, con una financiación básicamente municipal. Su creación es más simple y presenta menores resistencias políticas, pero su perspectiva metropolitana está fragmentada (Tomàs, 2016; Collin y Tomàs, 2004).

Por su parte, la metropolización en los países antes llamados del Este, ha venido siendo liderada, no sin dificultades, por Budapest, Bucarest, Praga, Sofía y Varsovia. Y, entre ellas, las que han avanzado más en este terreno han sido Budapest, Praga y Varsovia. De hecho, la capital de Polonia ha emergido como el centro financiero de esa parte de Europa. Y las tres referidas se han ido insertando en la red de metrópolis mundiales de una manera más efectiva.

El caso polaco, en particular, resulta muy interesante, ya

que Polonia no tiene una capital especialmente preponderante en términos demográficos, como herencia que se remonta a las distintas particiones del país entre los imperios austríaco, prusiano y ruso. Sin embargo, en la dinámica de recuperarse económicamente y, al tiempo, insertarse en la globalización, Varsovia lleva la delantera (Zdanowska, 2016), compartiendo en grado diverso con Praga y Budapest, una ruptura con el resto del tejido urbano, que se materializa en la captura de empleo cualificado y actividades de alto valor añadido. En conjunto, las tres aglomeraciones han ido especializándose en los servicios superiores, recomponiéndose espacialmente y posicionándose en las redes globales.

En cuanto al papel que los municipios juegan en estas áreas del Este, ha de tenerse en cuenta el periodo político anterior a la caída del muro de Berlín, que –unido a otras circunstancias históricas– hacen que exista un sustrato institucional centralista, al lado de unas colectividades locales de tamaño relativamente grande, con déficits importantes de gobernanza (Pyka, 2011). En definitiva y de modo muy lento, se está llegando a un cierto nivel de capital social territorial, se comienza a dinamizar la propensión a cooperar y parecen de todo punto imprescindible las reformas locales.

Con carácter general, habida cuenta de las diferentes situaciones metropolitanas que se dan en Europa y de las que hemos comentado una muestra, puede decirse que las aglomeraciones urbanas se enfrentan a desafíos comunes: gestionar adecuadamente el crecimiento, la movilidad y los residuos; optimizar el acceso a los servicios públicos;

luchar contra la desigualdad; garantizar la competitividad, coordinar las políticas y establecer una auténtica representatividad. Y en la perspectiva de la Unión Europea, las ciudades y las metrópolis se han convertido en interlocutoras privilegiadas, retomando el argumentario ya avanzado en su día por el Banco Mundial y la OCDE, construido en torno a una constatación: una fracción creciente de la población europea es urbana, al tiempo que los grandes núcleos generan una parte relevante de la riqueza, el empleo y la innovación. Se apuesta, pues, por lo que se entiende como motores de la competitividad sostenible (Van den Berg, Van der Mer y Carvalho, 2014).

Pero más allá de que algunos sostengan que solo hace falta añadir una capa de multigobernanza para que las metrópolis se constituyan en la mejor respuesta a los condicionantes económicos actuales (Veltz, 2015), lo que, sin duda, es cierto en gran medida, también lo es el incipiente fenómeno de «uberización» que acompaña el proceso, con la pérdida de vitalidad de las ciudades intermedias. Desde esta perspectiva, la metropolización plantea, en todos los lugares donde se produce, los mismos desafíos en términos de definición de perímetros de acción local, requiriendo nuevas formas de gobernanza interterritorial.

### III. LA METROPOLIZACIÓN Y LOS ENTES LOCALES

La evolución de las aglomeraciones urbanas está fuertemente condicionada por el contexto institucional e histórico en el cual han ido tomando cuerpo. Y casi siempre el perímetro de la intervención pública supralocal

es deudor de circunstancias particulares. Unas veces la política planificadora opta por la densificación y la ciudad compacta, otras lo hace por la difusa. Y en no pocas ocasiones, el hecho urbano se propaga al margen de cualquier normativa. Es en ese sentido de expansión urbana, unas veces contenida, otras *scattered*, en el que toma cuerpo problemático el contenido institucional, es decir, los entes locales que permanecen subsumidos, con arreglos formales o no, en el seno de las metrópolis.

La ciudad *sconfinata* en el sentido físico está, sin embargo, llena de límites administrativos y también sociales (Nel-lo, 1996). Y ello conlleva, entre otras consecuencias, problemas para la financiación de bienes colectivos, para la coordinación administrativa y para la planificación urbanística. La movilidad, por ejemplo, no es independiente del modo de gestionar lo urbano, y en torno a ella se condensan buena parte de las disfuncionalidades de las aglomeraciones.

El desajuste entre el territorio institucional y el territorio funcional segrega efectos desbordamiento y efectos congestión, lo que lleva a una deficiente asignación de recursos y a dificultades de gestión. La diferenciación de lugares de trabajo, ocio y residencia induce fuertes dependencias de múltiples servicios públicos. Se ha ido constituyendo un territorio «relacional» que plantea el desafío de encontrar la mejor manera de hacer coincidir los espacios de decisores, contribuyentes y beneficiarios (Dafflon y Ruegg, 2001).

La coexistencia de jurisdicciones dentro de una malla institucional «balcanizada» puede ser atacada de modo radical vía fu-

sión, pero en numerosos contextos resulta preferible la búsqueda de formas de colaboración interjurisdiccional, tratando de combinar una dimensión política tradicional y un tamaño económico óptimo. Esa es la forma en que muchas aglomeraciones urbanas funcionan, concebidas en el ámbito relacional, definido en términos geográficos y socioeconómicos: población, fenómenos de *commuters*, continuidad del tejido urbano y otros. El paso de múltiples entes locales a una aglomeración institucionalizada presenta sus costes. En primer lugar, costes de transición, normalmente elevados, seguidos de los costes administrativos, si no se reduce el personal y los salarios se igualan por arriba. Ello podría repercutir en la presión fiscal y en el endeudamiento, circunstancia que debería ser compensada con incentivos del gobierno de nivel superior, suponiendo que promueve una política de mayor eficiencia y equidad.

La integración de los entes locales en aglomeraciones urbanas con distinto grado de institucionalización no suele ser pacífica, como tampoco lo es la dinámica de fusión municipal, muy condicionada por factores históricos, culturales e, incluso, por las rentas de situación de políticos y gestores. Pero es un hecho que el crecimiento urbano ha situado al sector público local frente a problemas tales como las economías de escala, las de gestión y a todos aquellos que van anexos a un incremento muy relevante del gasto, con elasticidad-renta muy elevada. Sin embargo, frente al fenómeno metropolitano, transmitido a modo de *scatterization* o crecimiento desparramado de avance discontinuo, nos encontramos con una superestructura tradicio-

nal que no había sido pensada para organizar este hecho urbano. Por tanto, se hace patente el desajuste funcional, pero la inercia y los intereses creados suelen dificultar un cambio adecuado de la estructura de gobierno. La administración a dos niveles, combinando un cierto grado de unidad con la descentralización de determinadas funciones, sería un avance significativo. De este modo, la jurisdicción del ente aglomerado podría acometer con más posibilidades de efectividad la problemática urbana, mientras que el escalón de proximidad, administrado por los entes locales subsistentes, atendería los servicios más cotidianos, en congruencia con el principio de subsidiariedad.

Observando el fenómeno metropolitano europeo, se comprueba una cierta paradoja entre el proceso de metropolización en el plano económico y los territorios, singularmente los municipios, sobre todo en los niveles institucionales (Rivière, 2010). Con frecuencia, los proyectos desatan tendencias localistas que esterilizan las tentativas de institucionalizar una aglomeración. El caso italiano es muy ilustrativo al respecto, pero hay otros que forman el cortejo conflictivo de un pretendido federalismo metropolitano. La fragmentación administrativa sobre el territorio funcional lleva, entre otras cosas, a la explotación limitada de complementariedades a escala metropolitana, únicamente superable con una auténtica coordinación, siempre complicada, porque a quien coordina se le supone un «plus» de poder entre quienes se consideran iguales.

Los factores de bloqueo *bottom up* son numerosos y diversos, anclados gravemente en

el territorio. Pero a estas restricciones se han venido a añadir otras, como las relacionadas con la complejidad y la rivalidad institucional. Y el empantanamiento de los procesos de metropolización producido por todos estos elementos impide poner en valor las ventajas de un espacio aglomerado más inclusivo y facilitador del crecimiento sostenible, estancándose en un círculo vicioso que retarda la modernización del tejido institucional local.

#### IV. UNA GOBERNANZA IMPRESCINDIBLE Y COMPLEJA

Habida cuenta de la multiplicidad de experiencias metropolitanas, es preciso proceder a una síntesis de las enseñanzas que aquéllas ofrecen. En primer lugar, la gobernanza de las metrópolis exige la creación de instituciones, pero éstas no tendrían sentido sin la producción de proyectos, todo ello enmarcado en un conjunto de valores que legitimen su implementación. La acción pública en el escenario metropolitano requiere complementarse con la colaboración del sector privado y asociativo, al objeto de afrontar tres importantes áreas de actuación: vivienda e inmobiliario en general, la gestión de los riesgos medioambientales y la equidad social. La gobernanza básica es la relacionada con el inmobiliario, pues a su través se gestiona la expansión o la densificación de la aglomeración. La gobernanza del riesgo ambiental, por su parte, pasa, en primer lugar, por gestionar eficientemente los procesos de reconversión productiva, allí donde sea necesario. Lo mismo que también resulta imprescindible prestar atención a aquel hecho urbano que se concreta en la dispersión, al efecto de reducir el consumo de recur-

sos y proceder, en su caso, a la regeneración de espacios, tratando de minimizar la exclusión social. En ocasiones, es oportuno incorporar la planificación estratégica, como método para promover la participación de los actores implicados, favorecer el consenso entre intereses divergentes, priorizar las decisiones y ejercer un liderazgo compartido.

Sin embargo, hay que distinguir entre aquellas aglomeraciones que han conseguido tener competencias efectivas y financiación adecuada para ejercerlas, de aquellas otras que no las poseen, a los efectos de contribuir eficazmente a la reducción de la fragmentación institucional. En este caso, nos moveríamos en un *second best* que no siempre justificaría haber abordado la transformación institucional del tejido administrativo local. Y, adicionalmente, si la construcción de órganos metropolitanos no va acompañada de un alivio de costes en el medio plazo, o incluso supone un incremento de los mismos, por un deficiente diseño de la integración en la nueva estructura de los gobiernos locales preexistentes, puede correr el riesgo de un fracaso difícil de superar.

Por otra parte, la presencia de entidades de naturaleza metropolitana suele provocar conflictos con estructuras políticas convencionales, de ámbito regional o nacional, que intentarán limitar sus funciones, su autonomía y, en definitiva, su poder. Ésta es una de las principales razones por las cuales se promueven con más frecuencia órganos metropolitanos con una o dos funciones concretas y bien delimitadas.

Uno de los problemas de diseño más esterilizantes de los procesos metropolitanos es la

creación del consejo metropolitano y su funcionamiento, con frecuencia sujeto a períodos de impasse. O, dicho de otro modo, las ciudades centrales ven con mucha reticencia la emergencia de un poder superior, que si ya se ha constituido, tratará de neutralizar relativamente a través de un poder mayor en los órganos ejecutivos o de control. Y tampoco es menor la oposición que proviene de las entidades locales aglomeradas. Por tanto, el futuro de esta forma de organización urbana pasará por una de estas dos vías: o convivir con el *statu quo*, que no facilitará el despliegue de sus potencialidades, o caminar hacia la construcción de un nuevo espacio político propiamente dicho, dotándose de legitimidad democrática y cuya gestión será también una posibilidad en el mercado electoral (Lefèvre, 2013). De este modo, surgiría un actor metropolitano capaz de interpretar decisiones colectivas, en torno a intereses comunes que así se perciben, con capacidad de innovación en los nuevos escenarios urbano-regionales. Y en el medio plazo, podría irse perfilando una identidad metropolitana, menos tecnocrática y funcional que la que existe hoy, en el mejor de los casos.

#### V. CONCLUSIONES

– La creciente globalización favorece la concentración espacial de la actividad económica, surgiendo formas de gestión a escala metropolitana.

– La metropolización es la traducción urbana de la mundialización, que implica una transformación cualitativa de lo urbano: funcional –concentración estratégica de la economía global– y morfológica –dispersión

del hábitat, de centralidades, fragmentación y segregación socioespacial.

– La simple gestión, sin la correspondiente representación democrática, no ha progresado hacia la modernización en la provisión de servicios metropolitanos.

– La participación de actores de la sociedad civil ha ido aumentando, contribuyendo a un enfoque más de gobernanza que de puro gobierno.

– La mundialización ha permitido la aparición de una segunda edad de oro de las metrópolis, aunque todavía lejos de su institucionalización generalizada.

– Las distintas experiencias europeas consideradas no siempre respetan los criterios que permitirían definir las como auténticas áreas metropolitanas.

– En cualquier caso, las aglomeraciones urbanas se han convertido en motores de competitividad, verdaderos actores en las relaciones económicas internacionales.

– La integración de los entes locales en formas metropolitanas institucionalizadas es compleja y conflictiva, pero la administración a dos niveles supondría un avance significativo.

– La planificación estratégica urbana puede ser un instru-

mento coadyuvante a la gestión eficiente de las áreas urbanas, favoreciendo consensos y priorizando decisiones.

– Las áreas metropolitanas suelen provocar conflictos con estructuras políticas convencionales, entorpeciendo su creación o funcionamiento.

– El progreso en la creación de aglomeraciones metropolitanas y su consolidación pasa por la construcción de un espacio político *ad hoc*.

#### BIBLIOGRAFÍA

ABRANTES, P. (2011), *La Métropolisation au Portugal: Processus et Politique Spatiales*, CEG-UL/IGOT-UL, Lisboa.

BORDONI, C., y Z. BAUMAN (2015), *Stato di crisi*, Einaudi, Roma.

BRENNER, N. (2002), «Decoding the newest 'Metropolitan regionalism' in the USA: a Critical Overview», *Cities*, 19:3-21.

CARAMÉS, L. (1994), *Introducción a la Hacienda Local y Autónoma*, Civitas, Madrid.

COLLIN, J. P., y M. ROBERTSON (2005), "The borough system of consolidated Montréal: Revisiting urban governance in a composite metropolis", *Journal of Urban Affairs*, 27:307-330.

COLLIN, P., y M. TOMÀS (2004), "Metropolitan Governance in Canada or the Persistence of Institutional Reforms", *Urban Public Economics Review*, 2:13-39.

DAFFLON, B., y J. RUEGG (2001), *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Éditions Universitaires de Fribourg.

HERTZOG, R. (2012), "La réforme des collectivités territoriales: une ambition financière", *Revue Française d'Administration publique*, 141:121-137.

JACQUES, Ch. (2011), *Le développement de la métropolisation au Portugal*, Politech, Tours.

LACOUR, C., y S. PUISSANT (1999), *La métropolisation. Croissance, diversité et fractures*, Anthropos-Economica, París.

LEFÈVRE, C. (2013), «Gouverner les métropoles: l'improbable gouvernement métropolitain», *Sociologie et sociétés*, 45: 223-242.

NEL-LO, O. (1996), «Los confines de la ciudad sin confines», en MONCLÚS, J. (ed.): *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Centro de Cultura Contemporánea, Barcelona, pp. 35-57.

PUCA (2007), «Villes durables en Europe», *Architecture*, 15, París.

PYKA, R. (2011), «La métropolisation en Pologne: le fonctionnement et l'avenir des espaces métropolitains polonais», *Métropoles*, 10.

RIVIÈRE, D. (2010), «La question métropolitaine: éclairages italiennes», *L'information géographique*, 74:71-90.

TOMÀS, M. (2016), «Tendances métropolitaines dans le monde», *Observatoire Metropolis*, 1, Barcelona.

VAN DEN BERG, L.; VAN DER MER, J., y L. CARVALHO (2014), *Cities as Engines of Sustainable Competitiveness: European Urban Policy in Practice*, Londres.

VELTZ, P. (2015), *Mondalisation, villes et territoires, l'économie d'archipel*, PUF, París.

ZDANOWSKA, N. (2016), «Métropolisation et système de villes en Pologne depuis 1960», *Revue Géographique de l'Est*, 56:3-4.