

El desajuste escalar entre la realidad urbana y su gobernanza: dimensión territorial y marcos de planificación de los procesos urbanos en Iberia

The scalar mismatch between the urban reality and its governance: territorial dimension and planning frameworks of urban processes in Iberia

José Manuel Gómez Giménez ¹

¹(Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid) jm.gomez@upm.es

Agustín Hernández Aja ²

²(Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid) a.hernandez@upm.es

Palabras clave: planificación urbanística; urbanización extendida; sistemas urbanos; áreas urbanas funcionales; cohesión territorial.

Resumen: Identidad, azar, geopolítica y un sinfín de coyunturas socioeconómicas han jugado un papel fundamental en el proceso histórico de formación y consolidación de nuestras entidades municipales. Dichos factores han sido, muy a menudo, más importantes que la racionalidad, la eficacia o la eficiencia en la gestión del territorio. Por otro lado, las dinámicas territoriales que se han producido durante las últimas décadas guardan una relación cada vez más limitada con la organización político-administrativa del territorio: explosión, implosión y urbanización diferencial; expansión reticular; nuevas lógicas de localización; mutaciones en las tradicionales fracturas socioespaciales... En este contexto, nos encontramos ante un troceado *administrativo* del continuo urbano cuyas consecuencias han sido ampliamente enunciadas: dificultades añadidas para la gestión del impacto sobre los ecosistemas; ausencia de un marco adecuado para la aplicación de políticas de reequilibrio socioespacial; falta de coordinación en la recogida y explotación de información estadística; y desacoplamiento entre los niveles de representación democrática y los ámbitos en que realmente opera la ciudadanía. Para analizar el alcance de este desajuste es necesaria una adecuada delimitación de los procesos urbanos, y contraponerla con la dimensión de los intentos de adaptación para gestionar dicha realidad. La necesidad de esta coordinación interadministrativa se lleva manifestando durante décadas. Su puesta en marcha de manera puntual y sectorial ha sido inevitable. Sin embargo, el grado de integralidad e institucionalización alcanzado por estas prácticas de gobernanza es aún limitado. Y la brecha entre el ámbito competencial de las administraciones públicas y la dimensión real de la ciudad continúa creciendo.

1. Introducción

Desde 1648, con la Paz de Westfalia y el inicio de la universalización del sistema internacional estatocéntrico, en el mundo no han dejado de cristalizar fronteras, configurándose territorialidades cada vez más estáticas e inamovibles. Este hecho ha conseguido institucionalizar lo que en siglos precedentes solo fue una excepcionalidad. Con anterioridad, las jurisdicciones territoriales eran contenidas por límites muy fluidos que raramente conseguían perdurar durante varias generaciones. Muestra de ello es que apenas un 1,5% de las fronteras estatales actuales fueron determinadas con anterioridad al siglo XVIII. Entre ellas destaca la *raya* peninsular, la frontera hispano-lusa, que comenzó a materializarse con una estabilidad inusitada mediante los Tratados de Zamora en 1143 y de Badajoz en 1267.

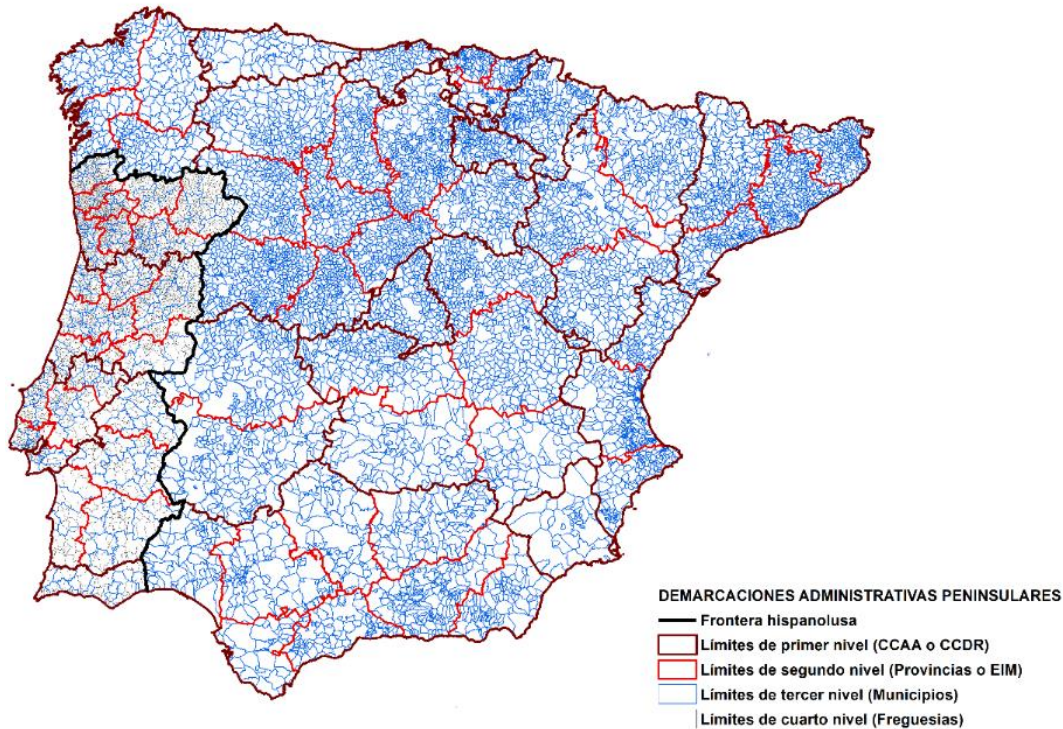


Fig. 01. Demarcaciones administrativo-territoriales de la Península Ibérica. (Fuente: Gómez Giménez, Marques y Hernández Aja, 2020)

Sin embargo, muchas dinámicas territoriales continúan operando y sobrepasando la imposición de estos bordes. Las migraciones humanas siempre han sido un vector fundamental de cambio social guiado por factores económicos y geopolíticos como la necesidad, la oportunidad, la paz o la estabilidad; ante los que poco importan las limitaciones que tratan de imponer las fronteras. De igual forma, los servicios ecosistémicos pueden ser controlados hasta cierto punto, pero en último término los cursos de agua, las plagas, las pandemias o el clima poco entienden de unas fronteras artificiales que la fuerza de la naturaleza puede terminar rebasando. Además, dado nuestro nivel tecnológico alcanzado, la intensidad de los flujos materiales y energéticos que generamos, y unos hábitos de consumo masivo cada vez más universales; nos hemos convertido en la primera especie cuya huella sobre los procesos geomorfológicos y climáticos está provocando alteraciones sustanciales a nivel planetario. Tanto es así que el cambio global, el conjunto de transformaciones ambientales derivadas de las actividades humanas sobre el funcionamiento del sistema Tierra, se ha convertido en nuestra mayor amenaza a medio y largo plazo.

En cualquier caso, la realidad política mantiene esta cristalización de territorialidades cerradas que erradamente pretenden compartimentar los problemas y las responsabilidades para actuar sobre ellos. Estas lógicas de *“territorios administrativos autorreferidos”*, también ocurren a nivel subestatal,

reproduciendo en una escala menor y por tanto más inadecuada aún, los modelos de control estatal. En esta comunicación nos centraremos en el territorio que ocupa la Península Ibérica y en el desacoplamiento escalar entre los espacios jurisdiccionales de sus administraciones públicas (en especial, los términos municipales) y la dimensión real de las dinámicas urbanas-territoriales.

El territorio peninsular se divide de forma mayoritaria entre dos Estados: España y Portugal. La España peninsular se divide en 15 Comunidades Autónomas, 47 provincias y casi 8.000 municipios. El Portugal continental en 5 Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional, 23 entidades intermunicipales, 278 *concelhos* y alrededor de 3.000 *freguesias* (ver fig. 01). Las identidades, el azar, la geopolítica y un sinfín de coyunturas socioeconómicas han jugado un papel fundamental en el proceso histórico para la formación y consolidación de todas estas entidades administrativas (dotadas de un territorio, una población y unas competencias operativas); factores que han sido, muy a menudo, más importantes que la racionalidad, la eficacia o la eficiencia en la gestión del territorio.

2. Enfoque conceptual

Las dinámicas físicas que se han producido durante las últimas décadas en el territorio peninsular guardan una relación cada vez más limitada con su organización política-administrativa. Podríamos destacar entre ellas los momentos de explosión e implosión en los grandes procesos urbanos; las fases de urbanización concentrada, extendida y diferencial enunciadas por Brenner & Schmid (2015); y la explosión de las redes técnicas de comunicación y transporte, así como, las nuevas posibilidades de accesibilidad que sobre el territorio producen las áreas de hiperconectividad (Herce, 2013), permitiendo decisiones individuales de localización independientes de la capacidad de control de las administrativas públicas municipales sobre sus territorios, y generando mutaciones en las lógicas de polarización socioespacial (Sassen, 2014), urbanas y territoriales.

Algunas de las consecuencias de este desacoplamiento escalar, entre la realidad socioespacial construida y las estructuras administrativas, son claras. En el medio rural la ausencia de actores con capacidad, representatividad y legitimidad para articular demandas se muestra como el principal obstáculo para solicitar medidas que detengan su declive demográfico o su incapacidad para contener la pérdida de servicios y equipamientos, que son en última instancia, las bases para el desarrollo de oportunidades vitales que ofrecer a sus habitantes, actuales y futuros.

Las consecuencias que los nuevos procesos producen sobre el hecho urbano/territorial y el troceado jurisdiccional del continuo funcional también han sido ampliamente estudiadas. William Alonso decía en 1973 que «la balcanización actual de las áreas metropolitanas en docenas e incluso cientos de gobiernos locales fomenta las estrategias competitivas intermunicipales». Alertando de que «confundir la “corporación local” con la “ciudad real” conduce a nefastas formas de mercantilismo municipal, que ignoran importantes consecuencias para las personas» (Alonso, 1973). La falta de esta coincidencia entre la administración municipal y la dimensión real del área urbana (caracterizada por la difusión espacial de un único mercado de ocio, laboral e inmobiliario), conduce a múltiples ineficiencias. Entre ellas, queremos significar cuatro de vital importancia:

- La imposibilidad de una adecuada gestión y reducción del impacto ambiental de la ciudad sobre los ecosistemas circundantes y el control en la generación de emisiones y contaminantes que puedan afectar al sistema Tierra.
- La ausencia de un marco espacial adecuado para la aplicación de políticas públicas de cohesión social y reequilibrio territorial, luchando contra la desigualdad urbana y la segregación residencial, para lo que es fundamental una planificación urbanística coherente e integrada y unas políticas fiscales espacialmente homogéneas a la escala real en que se desarrollan las dinámicas urbanas (Gómez Giménez & Hernández Aja, 2018).

- La falta de coordinación en la recogida, explotación y análisis de información estadística a la escala real de los problemas.
- La inadecuación y falta de correspondencia entre los niveles de representación democrática, y decisión política, y los ámbitos en que realmente operan los agentes económicos y la ciudadanía.

Para analizar el alcance de este desacoplamiento es necesaria una adecuada delimitación de los procesos urbanos, para determinar su escala real y contraponerla a los intentos de adaptación de unos entes administrativos fragmentados. La necesidad de una coordinación interadministrativa para la gestión de los territorios urbanos ha sido reclamada durante las últimas décadas, pero solo se ha puesto en marcha de manera puntual y para aspectos sectoriales. De lo que aquí se trata es de evaluar el grado de integralidad e institucionalización formal alcanzado por estas prácticas de gobernanza interadministrativa.

La fractura entre la verdadera escala urbana y las corporaciones locales ya fue enunciada en 1932, señalándose que los bordes administrativos de la ciudad frecuentemente ofrecen una inadecuada idea de la población agrupada en dicha ciudad (Bureau of the Census, 1932). Sin embargo, parece que el conocimiento por sí solo no siempre es suficiente para contribuir a reformas sociales de calado; tal vez, porque las resistencias al cambio son muy fuertes. Llegados a este punto, conviene precisar que, tampoco consideramos que una política generalizada de fusiones municipales, como las que se produjeron en torno a Madrid o en áreas despobladas de Guadalajara, Soria o Huesca entre las décadas de los 40 y los 70 del siglo pasado, tampoco aseguran una gestión adecuada del territorio por sí solas ni suponen necesariamente un cambio de rumbo en las repercusiones negativas de los procesos en marcha. Y mucho menos cuando se realizan desde una imposición centralista que no atiende a las necesidades reales de las periferias, con un fin meramente paliativo, sin atender a las problemáticas concretas y sus repercusiones.

En todo caso, mantener como unidad de análisis y gestión las actuales divisiones administrativas conduce a errores interpretativos con consecuencias en la determinación de las políticas públicas. En la actualidad, la configuración física y funcional del territorio urbano ha desbordado los límites administrativos tradicionales, para dar lugar a nuevas estructuras que aún es preciso identificar y analizar (Gómez Giménez, Marques, & Hernández Aja, 2020). Para generar un nuevo marco de análisis de lo urbano, el área urbana funcional, que supere las delimitaciones administrativas partiremos del concepto de gradiente, ya que “la ausencia de frontera determina que el ecosistema urbano tan solo pueda ser definido en función de un gradiente de urbanización, intensidad de la edificación, extensión e influjo de las infraestructuras, actividad y estructura económica, movilidad, articulación del medio, así como de impacto ecológico” (Roca Cladera, 2003).

3. Metodología de delimitación de las áreas funcionales

En este apartado presentamos un resumen de la metodología de delimitación de áreas urbanas funcionales ya publicada, por lo que para una mayor profundización se remite al original (Gómez Giménez, Marques, y Hernández Aja, 2020).

Los métodos de delimitación de áreas urbanas suelen seguir un patrón similar: se seleccionan los núcleos centrales y se les añaden las áreas colindantes que mantengan una determinada relación con ellos. El proceso aquí utilizado se basa en la integración del mercado laboral, para lo que hemos utilizado los datos de desplazamientos pendulares diarios desde la residencia al trabajo recogidos en los Censos de Población y Viviendas 2011 de España y Portugal. El tamaño poblacional mínimo que se le ha exigido a un asentamiento para constituirse en núcleo central de su propia área urbana funcional son 10.000 habitantes, siempre y cuando no forme parte de un área urbana funcional de mayor entidad. Siguiendo el ya enunciado concepto de gradiente de urbanización, para cada área urbana funcional se han delimitado tres zonas diferenciadas (Gómez Giménez, 2017):

- El núcleo funcional, caracterizado por la máxima integración del mercado laboral, donde la densidad de flujos y actividad alcanza el valor máximo.
- La primera corona o área suburbana, donde el gradiente de urbanización comienza a disminuir, pero se producen los crecimientos relativos más elevados en los sistemas metropolitanos. Al menos un 30% de la población empleada y residente en cada uno de los municipios de esta zona se desplazará al núcleo funcional a trabajar.
- La segunda corona o área de difusión, en la que el gradiente comienza a agotarse y el grado de dependencia del núcleo es relativamente bajo. Sin embargo, al menos un 15% de la población empleada y residente en cada uno de los municipios de esta zona se desplazará al núcleo funcional a trabajar.

Además, se incluye en el análisis la delimitación de una “tercera corona”, más allá de las áreas urbanas, a la que denominaremos “zona de influencia funcional exterior”. Se trataría de una demarcación territorial no adscrita a las áreas urbanas, pero a la que aún llega, débilmente, su influencia funcional. Ha de ser entendida como una zona difusa, no inamovible, donde los procesos que caracterizan la urbanización como categoría explicativa se diluyen. De este modo, su incardinación en las dinámicas urbanas de integración funcional fluctuará acompañando a las diferentes coyunturas socioeconómicas que enfrente cada territorio. Creemos que esta nueva categoría puede llegar a ser una herramienta de gran utilidad para estudiar la incidencia de la integración funcional a procesos urbanos en la evolución del territorio rural. Esta nueva área estará definida por los municipios en los que al menos un 10% de sus residentes empleados se desplacen para trabajar en núcleos urbanos.

La delimitación hasta aquí realizada no ha podido escapar de la complejidad y particularidades de la planta municipal peninsular. Al usar como indicador principal los datos estadísticos del *commuting* laboral, estamos usando los datos de los municipios y *freguesias*, que constituyen el nivel estadístico mínimo de desagregación en el que estos datos están disponibles. Para paliar esta limitación, nuestro modelo de delimitación propone un método para el establecimiento de nuevos bordes funcionales que sirvan como instrumento para independizar los procesos urbanos delimitados de las demarcaciones administrativas de origen (ver fig. 3 para analizar la comparativa de resultados).

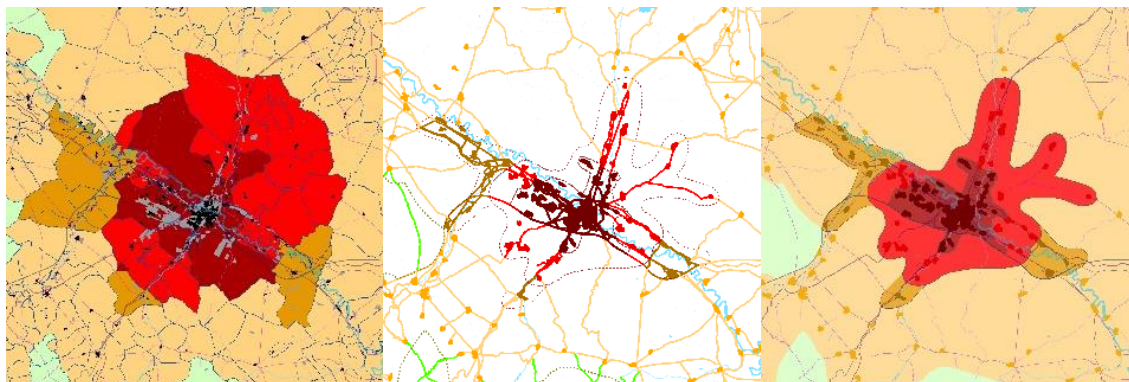


Fig. 02. Ejemplo del proceso de transformación desde la delimitación administrativa a la delimitación funcional del área urbana de Zaragoza (Fuente: Gómez Giménez, Marques y Hernández Aja, 2020)

La delimitación de los nuevos bordes funcionales seguiría un procedimiento semejante al que se utiliza para definir las aguas territoriales de los estados costeros. Primero se constituirán las líneas base, que estarán definidas por los límites exteriores de las superficies artificializadas contenidas en las tres zonas de cada área urbana funcional y la red que infraestructuras viarias que las une en caso de estar disgregadas. A partir de esta línea base se realizará un buffer de tres kilómetros para cada una de las áreas que definen el gradiente de urbanización (ver fig. 02). A este buffer se le aplicará el principio de coherencia espacial. Esto es, no se dejarán espacios vacíos no asignados en el interior de un área urbana funcional; y las coronas, suburbana y de difusión, habrán de tener unión de continuidad con el núcleo funcional.

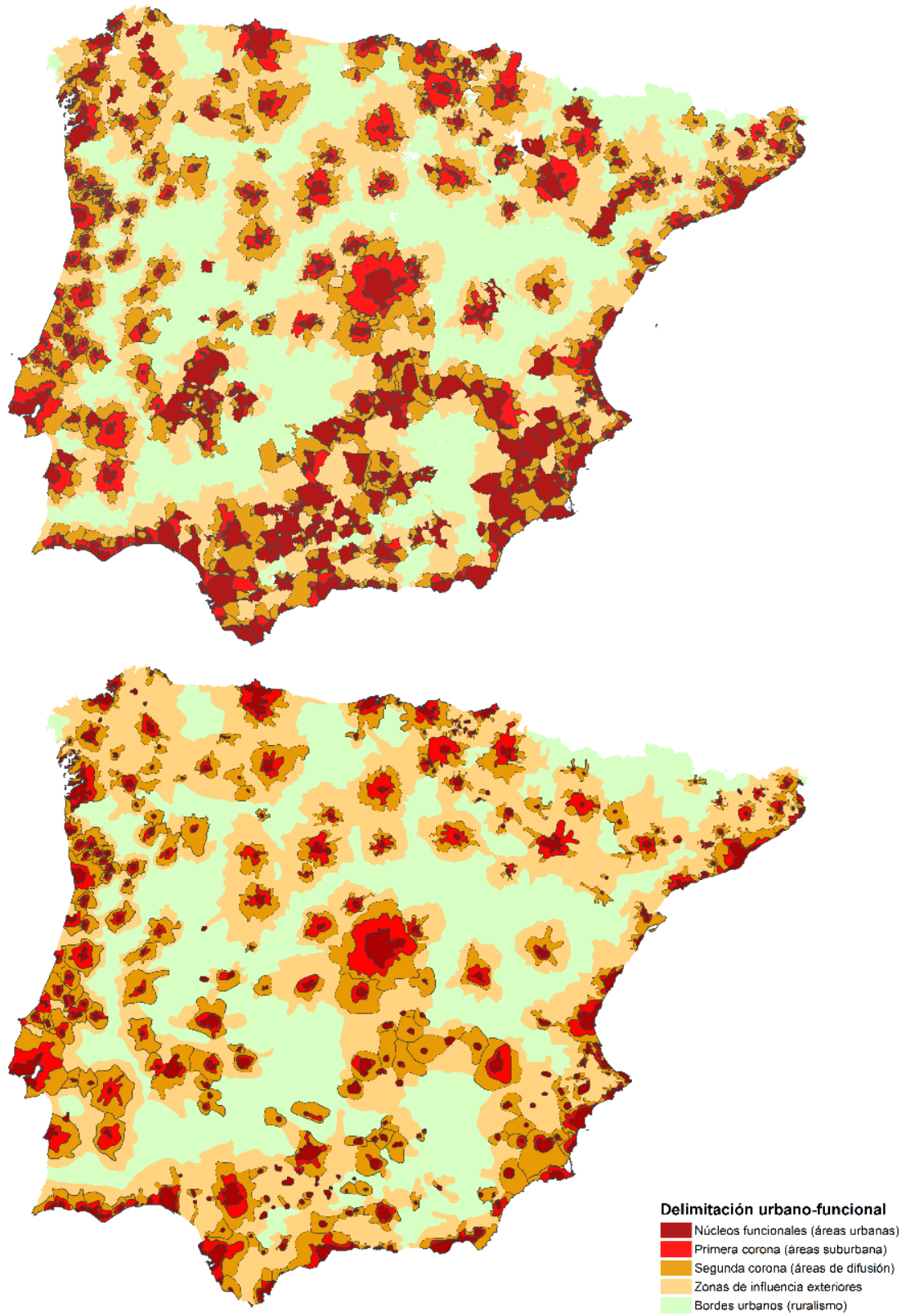


Fig. 03. Comparativa entre la delimitación administrativa (arriba) y funcional (abajo) de los procesos urbanos peninsulares (Fuente: Gómez Giménez, Marques y Hernández Aja, 2020)

4. Análisis y comparativa de resultados

La aplicación de nuestra metodología ha dado como resultado la delimitación de 273 áreas urbanas funcionales en el territorio peninsular. El panorama es muy diferente en cada una de ellas, solo 16 áreas tienen más de 500.000 habitantes y acogen a más del 50% de la población peninsular. Madrid es la mayor de todas con 6,7 millones de habitantes. Le siguen Barcelona con 4,9 millones y Lisboa con 3,1. Valencia, Oporto, Sevilla-Dos Hermanas, Málaga-Marbella y Ría de Bilbao superan el millón de personas; mientras que Asturias Central, Murcia, Alicante-Elche, Zaragoza, Vigo-Pontevedra, Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera, Granada y Almería-Campo de Dalías sobrepasan el medio millón.

PROCESOS URBANOS FUNCIONALES	Área Km2	1991		2011		Evol. 1991-2011	
		Población	Densidad hab/Km2	Población	Densidad hab/Km2	Evol. (%)	% ev.total
Áreas urbanas (núcleo funcional)	4%	64,6%	1.226	65,2%	1.442	17,6	69%
Áreas suburbanas (primeras coronas)	7%	8,0%	89	10,1%	131	47,2	23%
Áreas de difusión (segundas coronas)	21%	14,2%	55	14,4%	64	18,2	16%
SUBTOTAL ÁREAS URBANAS FUNCIONALES	32%	86,9%	215	89,8%	259	20,4	107%
Zonas de influencia funcional (no adscritas)	35%	7,9%	18	6,4%	17	-5,8	-3%
Bordes urbanos	34%	5,2%	12	3,8%	10	-14,0	-4%
TOTAL PENINSULAR	100%	100%	79	100%	92	16,6	100%

Fig. 04. Indicadores territoriales de los procesos urbanos funcionales agrupados según su posición en el gradiente de urbanización (Fuente: Gómez Giménez, Marques y Hernández Aja, 2020)

El gradiente de urbanización resulta fundamental para entender las dinámicas demográficas. Las áreas suburbanas presentaron los mayores crecimientos demográficos entre 1991 y 2011 (47,2%), mientras que el fenómeno de la urbanización extendida se traduce en unos crecimientos mayores en las áreas de difusión (18,2%) que en los centros funcionales (17,6%). Muchos de los asentamientos presentes en las sucesivas coronas de las áreas urbanas funcionales podrían ser catalogados como rurales en base a su tamaño poblacional y densidad; sin embargo, las claves de su recuperación, cuando existe, no hay que buscarlas en un fenómeno endógeno de recuperación rural sino en los factores exógenos de la urbanización extendida, la integración funcional y la explosión de las redes infraestructurales.

PROCESOS URBANOS FUNCIONALES Indicadores 2011	Grandes grupos			Empleo			Fracaso escolar	Universitarios
	<15	15-65	> 65	Actividad (act/ pb.15-65)	Paro (emp/ act)	Intensidad (emp/ pb.16-65)		
Áreas urbanas (núcleo funcional)	15,2%	67,9%	16,9%	78,2%	26,1%	57,8%	25,2%	21,6%
Áreas suburbanas (primeras coronas)	16,8%	67,9%	15,4%	77,4%	24,0%	58,9%	32,5%	15,2%
Áreas de difusión (segundas coronas)	15,2%	66,2%	18,6%	75,7%	27,3%	55,1%	39,4%	10,9%
SUBTOTAL ÁREAS URBANAS FUNCIONALES	15,4%	67,6%	17,0%	77,7%	26,1%	57,5%	28,3%	19,2%
Zonas de influencia funcional (no adscritas)	12,3%	62,9%	24,8%	75,1%	28,4%	53,8%	41,7%	8,8%
Bordes urbanos	11,5%	61,4%	27,2%	72,3%	27,4%	52,5%	47,3%	8,3%
TOTAL PENINSULAR	15,0%	67,1%	17,9%	77,4%	26,2%	57,1%	30,0%	18,0%

Fig. 05. Indicadores sociodemográficos de los procesos urbanos funcionales agrupados según su posición en el gradiente de urbanización (Fuente: Gómez Giménez, Marques y Hernández Aja, 2020)

Los núcleos de las áreas urbanas funcionales solo suponen el 4% del territorio peninsular, pero albergan al 65% de su población. En conjunto, las áreas urbanas funcionales suponen el 32% del territorio peninsular, pero acogen a casi el 90% de su población. El territorio restante se reparte en dos mitades: las zonas de influencia funcional no adscritas y los bordes urbanos. Como podría suponerse, el anclaje funcional del otrora medio rural al sistema urbano supone una ventaja comparativa frente a aquellos territorios que

están más alejados. Aunque ambos espacios muestran claros indicadores de decrecimiento, los territorios que presentan una mayor dependencia funcional del sistema urbano exhiben una mayor resiliencia al éxodo rural. Mientras que el territorio integrado en zonas de influencia funcional no adscritas ha perdido casi un 6% de su población entre 1991 y 2011, el resto de los bordes urbanos han decrecido un 14%. En todo caso, la conclusión es clara: la recuperación en el medio rural no existe. El aumento de la dependencia del sistema urbano, que conlleva viajes laborales de hasta hora y media en un solo sentido, solo consigue el mantenimiento de una parte de la generación soporte que encuentra en el *commuting* de larga distancia una alternativa a la emigración. No parece, sin embargo, que esto vaya a asegurar el equilibrio a medio y largo plazo de un territorio que supone las dos terceras partes de la Península Ibérica.

A pesar de todo, la escala real del hecho urbano solo es recogida por la estadística estatal portuguesa en los casos metropolitanos de Oporto y Lisboa. Ello solo supone el 50% de la población que según este análisis reside en áreas urbanas funcionales. Fuera de las metrópolis, 48 realidades urbanas no reciben ninguna atención. Entre ellas destacan grandes centros urbanos como Coimbra, Braga, Aveiro, Guimarães, Faro-Olhão, Viana do Castelo o Portimão.

Algo parecido ocurre en España, el Atlas de Áreas Urbanas del Ministerio de Fomento contenía 78 delimitaciones peninsulares en 2018. Solo suponen el 30% de las áreas aquí catalogadas, aunque concentran al 75% de su población. En cualquier caso, 205 áreas quedan fuera del análisis. Entre ellas, seis sistemas urbanos medios con más de 50.000 habitantes en sus núcleos: Alzira-Algemesí-Carcaixent, Tortosa-Amposta, Úbeda-Baeza, Figueres, Don Benito-Villanueva de la Serena, y Vinaròs-Benicarló. Por último, conviene reseñar algunas de las divergencias más importantes en cuanto a los resultados. Una divergencia habitual en esta y otras metodologías se encuentra en el continuo urbano de la Costa del Sol: mientras que en nuestro análisis aparece una solución doble, para Fomento está formado por tres áreas. Además, en la metodología de Fomento, aparecen de manera independiente: Aranjuez dentro de la de Madrid, Sagunto en Valencia, Utrera en Sevilla, Sanlúcar de Barrameda en la Bahía de Cádiz, y Roquetas de Mar y El Ejido en Almería (ver fig. 06, arriba).

Por otro lado, el proyecto europeo Urban Audit y la OCDE delimitaron en 2018 un total de 83 áreas urbanas funcionales en la Península Ibérica. En conjunto representan un 70% de la población total contenida en las áreas urbanas funcionales aquí delimitadas, pero solo el 25% de ellas en términos absolutos. Esto se debe en gran medida a que solo delimitan realidades urbanas con núcleos funcionales compactos mayores de 50.000 habitantes. Aun así, llaman la atención ausencias como Leiria, Orihuela, Barcelos, Segovia o Évora. La mayor carencia de esta metodología es su incapacidad para detectar áreas urbanas bicéfalas (tales como Oliveira de Azeméis-São João da Madeira, Tortosa-Amposta, Blanes-Lloret de Mar, Vic-Manlleu, Dénia-Jávea/Xàbia o Úbeda-Baeza) y policéntricas. Debido a esto último, los resultados de Urban Audit dividen hasta 11 de las AUF, más o menos policéntricas, delimitadas con nuestra metodología en varios sistemas autónomos diferenciados (en Lisboa aparece como subsistema independiente interior Vila Franca de Xira; en Valencia aparece, además del propio, el de Sagunto; en Porto el de Povoia de Varzim; en la Bahía de Algeciras el de La Línea de la Concepción; en Málaga-Marbella ambas aparecen como AUF autónomas; y lo mismo ocurre con Alicante-Elche, Vigo-Pontevedra, Donostia/San Sebastián-Irun y Tarragona-Reus. En Asturias Central aparecen tres AUF diferenciadas: Avilés, Gijón y Oviedo. En la Bahía de Cádiz son hasta cinco: Cádiz, Chichana de la Frontera, El Puerto de Santa María, Jerez de la Frontera y Sanlúcar de Barrameda. Por último, 205 AUF no encuentran representación en los resultados de Urban Audit y la OCDE, entre ellas 17 cuyos núcleos funcionales presentan una población mayor de 50.000 habitantes (Orihuela-Vega Baja del Segura, Oliveira de Azeméis-São João da Madeira, Alzira-Algemesí-Carcaixent, Tortosa-Amposta, Blanes-Lloret de Mar, Dénia-Jávea/Xàbia, Úbeda-Baeza, Figueres, Segovia, Portimão, Estepona-Costa del Sol, Motril, Loulé, Don Benito-Villanueva de la Serena, Huesca, Puertollano y Vinaròs-Benicarló) (ver fig. 06, abajo).

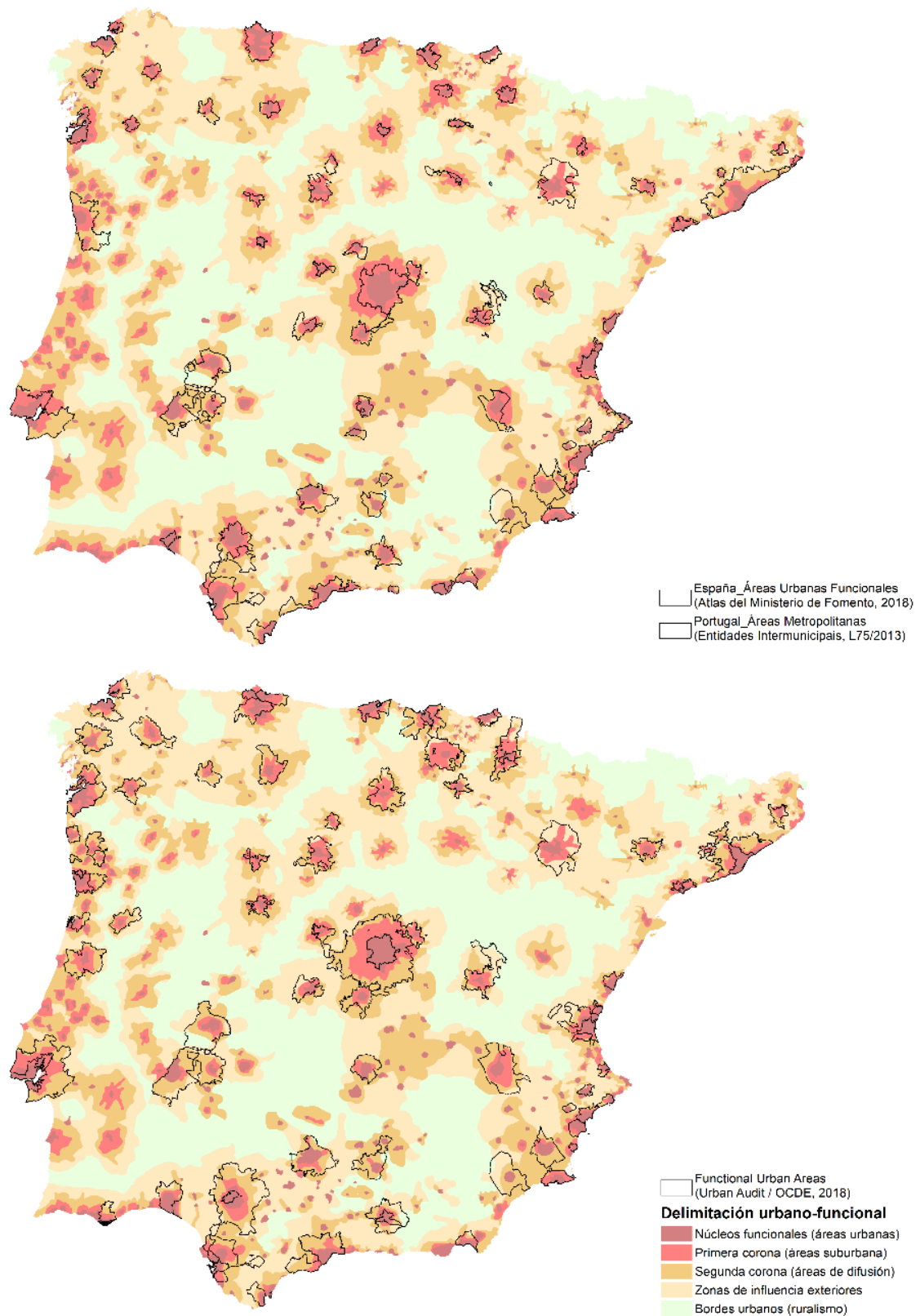


Fig. 06. Comparativa de los resultados de la metodología de delimitación (Fuente: Gómez Giménez, Marques y Hernández Aja, 2020)

5. Gobernanza y cooperación interadministrativa

Hasta ahora, la solución al desacoplamiento entre el espacio administrativo de los municipios y la escala real del área urbana funcional (que implica una multiplicidad de actores municipales involucrados en la gestión y provisión de servicios públicos a sus ciudadanos), ha sido paliada a través de asociaciones voluntarias de municipios mediante la forma jurídica de la mancomunidad, a través de consorcios público-privados para la gestión de intereses comunes sectoriales, o por delegación de funciones a entidades de carácter regional (CCAA, diputaciones provinciales o Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional) que de nuevo tienen más que ver con la historia administrativa que con las actuales dinámicas territoriales.

El carácter discrecional de las mancomunidades de municipios y su alejamiento del control democrático directo han conllevado algunos problemas. Los municipios pueden estar involucrados en varias de ellas, con distintos fines sectoriales y en diferentes ámbitos territoriales, lo que impide una gestión integrada de una realidad que sí lo es; pudiendo ocurrir lo mismo con los consorcios y empresas públicas de ámbito supramunicipal. Más allá de la suma de ámbitos territoriales variables e incluso a veces incoherentes, otro de sus problemas es su continuidad temporal a largo plazo. Ya que muy a menudo se ponen en marcha con un objetivo finalista concreto que en caso de ejecutarse vacían de competencias a estos organismos, aunque nominalmente puedan seguir existiendo.

En el caso español, el localismo y el celo por los intereses locales pueden suponer un freno a las iniciativas autonómicas, interpretadas como un ataque a la autonomía municipal, en lugar de aparecer como una oportunidad para la mejora de la prestación de servicios obligatorios y esenciales, así como para la modernización de la gestión de los pequeños municipios, carentes en su mayoría de recursos humanos y materiales adecuados. De igual manera ocurre con las áreas metropolitanas, frente a las que las administraciones autonómicas se muestran recelosas, al considerar que pueden llegar a competir con ellas.

Entre los casos de éxito, las autoridades de transporte metropolitano han sido tradicionalmente una punta de lanza para la cooperación económica y técnica entre las administraciones consorciadas en materia de creación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte. En España hay nueve en Andalucía –Málaga, Sevilla, Campo de Gibraltar, Granada, Cádiz, Jaén, Almería, Córdoba y Huelva–, cuatro en Cataluña –Barcelona, Lleida, Tarragona y Girona–, una en la Comunidad de Madrid –que tiene convenios con municipios más allá de su límite autonómico–, una en Aragón –Zaragoza– y otra en Valencia.

Por otro lado, el planeamiento territorial de escala metropolitana ya ha sido puesto en marcha en las nueve áreas, antes mencionadas, de Andalucía; aunque sin solaparse totalmente con el ámbito territorial de sus autoridades de transporte. Cuentan también con planes de este tipo las comarcas catalanas y las provincias vascas. Otras ciudades como Valencia, Alicante o Zaragoza también presentan iniciativas para promocionar una determinada visión estratégica de futuro, frecuentemente auspiciada por la administración autonómica. Sin embargo, su capacidad para imponer líneas específicas de actuación es muy limitada. Además, Asturias y Cantabria se encuentran actualmente en un proceso gestacional para la creación de sendos ámbitos metropolitanos, supramunicipales, de ordenación territorial.

Las experiencias de gestión y la cooperación intermunicipal integral son aún pocas en el mapa peninsular. Entre los casos de éxito parcial promovidos a instancia de los municipios afectados destaca el caso de la ‘Mancomunidad Comarca de Pamplona’, que nació en 1982 con el apoyo de la Diputación Foral de Navarra y está hoy compuesta por 50 municipios. Tiene competencias en ciclo integral de agua, recogida y tratamiento de residuos, transporte urbano, servicio taxi, gestión del parque fluvial y educación ambiental. Su creación se debió al objetivo común de dar solución a las carencias en el proceso de depuración de aguas residuales y su vertido descontrolado a los cursos fluviales; resultantes de un rápido crecimiento demográfico poco controlado, asociado al desarrollo industrial durante las décadas anteriores.

Otro de estos casos sería el área metropolitana de Bilbao. De nuevo, un problema común fue el germen para actuar: la necesidad de recuperación y transformación que afectaba a amplias zonas degradadas como consecuencia de la intensa actividad industrial y la gran cantidad de suelos contaminados y ruinas industriales derivadas de aquella actividad. Para acometer su solución se creó una sociedad anónima de capital público en 1992: Bilbao Ría 2000. Desde entonces la entidad se ocupa de ejecutar actuaciones de urbanismo, transporte y medio ambiente en cuyo diseño se aplica una visión de conjunto e inserción metropolitana. Sin embargo, no deja de resultar una aproximación parcial desde la lógica del proyecto urbano; que solo funcionará bien cuando el resto de condicionantes sociales y ambientales involucrados en estas actuaciones están bien cubiertos. En el caso vasco esto ocurre debido a un ecosistema político donde la cultura de concertación interadministrativa forma parte de las prácticas formales y del know-how informal, y donde la densidad institucional es muy potente y está capacitada para acoger la mayoría de las problemáticas sociales.

El caso paradigmático de gestión integral interadministrativa lo ostenta el Área Metropolitana de Barcelona. Nació oficialmente a través de la Ley 31/2010 y está formada por 36 municipios, aunque sus orígenes institucionales se remontan a 1968 y 1987. A pesar de lo limitado de su ámbito territorial (en nuestra delimitación, el AUF de Barcelona está formada por 148 municipios); tiene amplias competencias en ordenación del territorio, urbanismo, realización y gestión de infraestructuras de interés metropolitano, transporte y movilidad, medio ambiente y sostenibilidad, ciclo del agua, residuos, vivienda, desarrollo económico, cohesión social y equilibrio territorial.

En 2019 se acaba de constituir la primera Mancomunidad de Interés General castellanoleonesa desde la entrada en vigor del Decreto 30/2015 que reguló su funcionamiento: 'Valladolid y su Alfoz'. Aunque sus potestades son amplias, permite la autonomía para que cada municipio decida cómo y cuándo quiere integrarse en la prestación y gestión conjunta; por lo tanto, aún es pronto para evaluar su alcance real. Algo parecido ocurre con el Área Metropolitana de Vigo. Fue constituida por 14 municipios en 2016 pero está suspendida cautelarmente desde abril de 2017 por una decisión judicial a instancias de la Xunta de Galicia, que ya ha quedado vista para sentencia. A Coruña también comenzó, oficialmente en octubre de 2019, su andadura para constituir su propia área metropolitana. La conformarían 10 municipios que ya han ratificado su intención de elaborar el anteproyecto de ley que regirá la entidad.

En Portugal, las áreas metropolitanas de Lisboa (18 municipios) y Oporto (17 municipios) nacieron en 1991 al amparo de una ley nacional de facilitación de las necesidades administrativas de los territorios urbanos de gran densidad poblacional. Fueron definitivamente delimitadas por la ley 75/2013 que estableció el estatuto de las 23 entidades intermunicipales de Portugal: 21 comunidades intermunicipales y 2 áreas metropolitanas. Como el resto de estas entidades, tienen competencias plenas en la elaboración de planes y programas de inversión pública supramunicipal, articulación de las inversiones municipales de interés común, participación en la gestión de programas de apoyo al desarrollo regional, y planeamiento de actuaciones de carácter supramunicipal. Se encargan además de asegurar la coordinación intermunicipal en la ordenación y gestión de la red de abastecimiento y saneamiento, tratamiento de agua residuales y residuos urbanos; equipamientos de educación y formación profesional; equipamientos sanitarios; ordenación del territorio y conservación de los recursos naturales; seguridad, extinción de incendios y protección civil; movilidad y transporte; otros equipamientos públicos como los deportivos, culturales, juzgados de paz, servicios sociales y puertos regionales; y la promoción del desarrollo económico y social. Además, por la especificidad de tratarse de áreas metropolitanas incluyen entre sus competencias y potestades plenas tres más: la planificación estratégica para el desarrollo económico, social y ambiental; la definición de las redes de servicios y equipamientos de ámbito metropolitano; y la participación y el control de las entidades públicas encargadas del transporte, las aguas, la energía y el tratamiento de residuos sólidos. Portugal cuenta por tanto con una realidad de gestión interadministrativa mucho mejor estructurada y homogeneizada en la totalidad de su territorio peninsular.

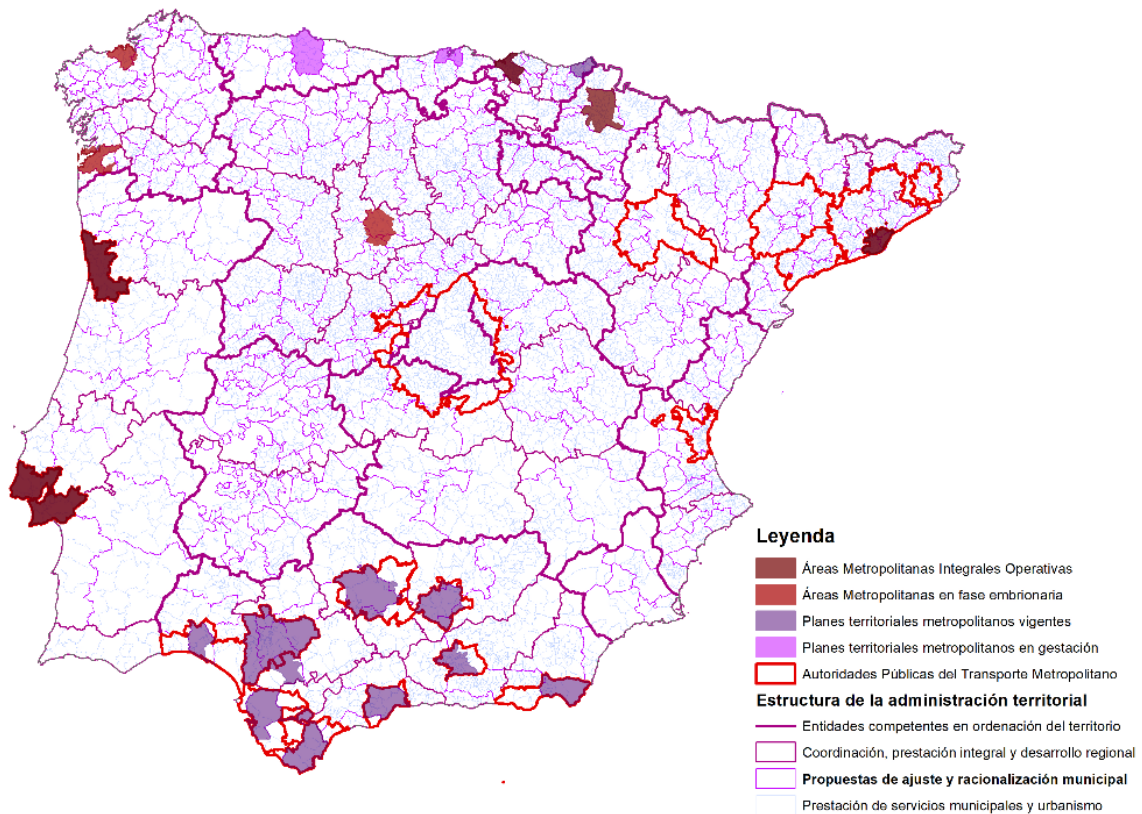


Fig. 07. Actuales aproximaciones a la gobernanza intermunicipal de la escala real del hecho urbano en la Península Ibérica (Fuente: Elaboración Propia)

6. Conclusiones

Barcelona o Bilbao apenas alojan a un tercio de la población contenida en sus respectivas áreas urbanas funcionales. Incluso el sumatorio total de los 36 municipios que conforman oficialmente el Área Metropolitana de Barcelona deja fuera a otro tercio de la población anclada funcionalmente a su área de influencia. Valencia o Sevilla solo suponen el 40% de la población de sus áreas funciones. Y otro tanto ocurre incluso con el vastísimo municipio de Madrid, que representa menos de la mitad de la población contenida en su espacio metropolitano. Por ello, es fundamental pasar del análisis y la gestión de entidades municipales a operar sobre la totalidad de sus áreas urbanas funcionales, que se constituyen como las auténticas unidades de mercado, laboral e inmobiliario en las que la ciudadanía desarrolla su movilidad cotidiana.

La necesidad de mejorar la calidad del hábitat en los nodos de nuestro sistema urbano es más apremiante hoy que nunca. La actual situación en la gobernanza de las mayores áreas urbanas enfrenta tres desafíos principales.

- Primero, la escala de los procesos que las constituyen y el ámbito territorial de sus dinámicas socioeconómicas no es coincidente con los límites jurisdiccionales de las administraciones públicas en ellas implicadas. Los procesos de urbanización, los flujos de intercambio y el gradiente de actividad se han intensificado durante las últimas décadas y los agentes públicos involucrados en su gestión muestran claros signos de incapacidad para cuantificarlos y evaluarlos por sí solos, a fin de planificar e implementar políticas territoriales. El primer paso para paliarlo debería ser aceptar la interdependencia y complejidad de estos procesos y la necesidad de corresponsabilidad en su gestión.

- Segundo, la necesidad de generar políticas de promoción de sostenibilidad ambiental más allá de lo paliativo. Los episodios actuales de contaminación del aire son generados por un modelo de movilidad protagonizado por el automóvil privado. Mientras no existan alternativas limpias y temporalmente aceptables en términos racionales, no se realizarán cambios estructurales para aliviarla. Para ello la coordinación interadministrativa es fundamental.
- Tercero, el crecimiento de la desigualdad urbana y su reflejo en la segregación espacial que explicitan múltiples informes. Estos síntomas de fortalecimiento de las fracturas socioespaciales constituyen el mejor diagnóstico de la incapacidad de las políticas de redistribución, cohesión social y reequilibrio territorial para atajar la problemática de una brecha social creciente que puede poner en jaque nuestros valores democráticos de convivencia. A ello se une un nuevo desafío: especialmente las rentas más altas, pero también las rentas más bajas, en el territorio de las grandes áreas metropolitanas se concentran de forma segregada en determinados municipios específicamente ricos o particularmente pobres. Debido a ello, sin la existencia de entidades administrativas que gestionen de manera integral el territorio urbano será imposible llevar a cabo políticas de reequilibrio territorial.

Como hemos visto en este artículo, el ajuste entre la escala competencial de las administraciones públicas y el ámbito real en que operan los agentes económicos y la ciudadanía continúa ampliando su brecha, a pesar de que llevemos décadas hablando ello. El sistema de planificación, gestión y gobernanza integral de las áreas urbanas, que funcionan como mercados inmobiliarios y laborales diferenciados e internamente coherentes, debe implementarse de manera más activa. Tanto las estrategias para amortiguar el impacto ambiental de la actividad humana sobre el medio circundante como el uso de servicios de los ecosistemas en su mitigación interna deben implementarse en la escala real en que se producen los procesos urbanos si con ello queremos abordar el problema y la necesidad de generar una bioeconomía urbana circular. Además, estas entidades funcionales también deberían ser las primeras jurisdicciones administrativas objetivas y competentes para llevar a cabo estrategias de cohesión social y reequilibrio territorial, así como, políticas redistributivas espacialmente homogéneas.

No queremos cerrar esta ponencia sin referirnos a las implicaciones funcionales que deben asumir nuestras áreas urbanas, tras la crisis de la COVID-19. Se habla de la ciudad Post-COVID, como una ciudad reducida a los barrios de la “ciudad de los 15 minutos”, sin tener en cuenta la realidad de las áreas urbanas funcionales, con sus estructuras de flujos económicos y materiales que se tendrán que articular en el espacio doméstico de la ciudad de proximidad. No solo es requerido transformar el espacio urbano de lo cotidiano, incluyendo la satisfacción de las necesidades en un ámbito de proximidad peatonal, es necesario mantener las funcionalidades económicas y productivas. Un modelo que reduzca la movilidad laboral tendrá unas repercusiones a medio y largo plazo sobre la realidad funcional de las áreas urbanas que hemos desvelado en esta comunicación.

7. Bibliografía

ALONSO, W. (1973). *Urban zero population growth*. *Daedalus*, 102, 191-206.

BRENNER, N., & SCHMID, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19 (2-3), 151-182.

BOUREAU OF THE CENSUS. (1932). *Fifteenth Census of the United States: 1930, Metropolitan Districts*. Washington D. C.: U.S. Government Printing.

GÓMEZ GIMÉNEZ, J. M. (2017). El área urbana funcional de Madrid (1991-2011) Metodología y resultados de una propuesta de delimitación y caracterización multicriterio. *Territorios en formación* (11), 3-24. DOI: <http://doi.org/10.20868/tf.2017.11.3457>

GÓMEZ GIMÉNEZ, J. M., & HERNÁNDEZ AJA, A. (2018). Retos de las áreas urbanas funcionales españolas: el caso madrileño, 1991-2011. *Ciudad y formas urbanas*. Vol. 6. Formas urbanas y Territorio (págs. 111-122). Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza e Institución Fernando el Católico. Accesible en: <http://oa.upm.es/52840/>

GÓMEZ GIMÉNEZ, J. M., SÁ MARQUES, T. V., & HERNÁNDEZ AJA, A. (2020). Procesos urbanos funcionales en Iberia: una aproximación a la integración del territorio urbano más allá de la metropolización. *Cuadernos Geográficos*. 59 (2). DOI: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i2.9542>

HERCE, M. (2013). *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*. Madrid: Alianza Editorial.

ROCA CLADERA, J. (2003). La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXV (135), 17-36.

SASSEN, S. (2014). *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge: Belknap Harvard.