

ENTRE LA SOLUCIÓN Y EL PROBLEMA: LA GESTIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN ESPAÑA

RAQUEL OJEDA GARCÍA
ERIKA JARÁIZ GULÍAS
NIEVES LAGARES DIEZ

Universidad de Granada
Universidad de Santiago de Compostela
Universidad de Santiago de Compostela

I. INTRODUCCIÓN.—II. MARCO TEÓRICO SOBRE LOS GOBIERNOS METROPOLITANOS.—III. LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN ESPAÑA.—IV. EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA: 1. *Génesis del Área Metropolitana de Barcelona*.—2. *El proceso de institucionalización del AMB*.—3. *Funcionamiento y vertebración de la gobernabilidad en el Área Metropolitana de Barcelona*.—V. EL ÁREA METROPOLITANA DE VIGO: 1. *Génesis del Área Metropolitana de Vigo*.—2. *Ingeniería institucional del Área Metropolitana de Vigo*.—3. *La dimensión política*.—VI. RESULTADOS DE LA COMPARACIÓN.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La actual situación de crisis económica ha avivado el debate sobre la reforma del modelo territorial español y la mejora de la gestión de los servicios públicos locales. Un debate que se ha abordado en una cuestionada modificación legislativa que entrará en vigor en enero de 2014(1), y que potencia la gestión supramunicipal reforzando el papel de las diputaciones. En este contexto surge nuevamente la discusión en torno a las áreas metropolitanas y su forma de gestión. Las áreas metropolitanas se han convertido en «arenas políticas» en donde se toman decisiones sobre aspectos fundamentales para la vida de los ciudadanos, con grandes gastos públicos,

(1) En el momento de elaboración del presente artículo la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, estaba en fase de tramitación.

pero que permanecen alejadas de los mismos. Los casos de Barcelona y Vigo nos servirán para analizar las variables que condicionan el éxito de la institucionalización de las áreas metropolitanas y su gestión de los servicios públicos.

Palabras clave: Áreas metropolitanas; gestión pública; servicio público; gobernanza.

ABSTRACT

The current economic crisis has spurred a debate on the reform of the Spanish territorial model and the improvement of the management of local public services. A debate that will attempt to be resolved in a legislative amendment that power the *supramunicipal* management by strengthening the role of the councils. In this context arises again the debate around the metropolitan areas and their management. Metropolitan areas have become «political arena» where decisions are made on fundamental aspects for the life of the citizens, with heavy public expenditure, but who remain away from those. The cases of Barcelona and Vigo will help us to analyse the variables that determine the success of the institutionalization of metropolitan areas and the management of public services.

Key words: Metropolitan areas; public management; public service; governance.

I. INTRODUCCIÓN

El crecimiento de las ciudades como consecuencia de su expansión económica y de población hacia los municipios colindantes, sobre todo en las últimas décadas del siglo xx, ha sido ampliamente tratado por la literatura especializada. No en vano el 76% (2) de la población de la Unión Europea vive en áreas urbanas o semiurbanas, muchas de ellas grandes aglomeraciones.

Si en algún aspecto ha existido un acuerdo teórico ha sido en señalar el estallido de la ciudad como consecuencia de la expansión urbana. Este desarrollo ha desencadenado otra serie de fenómenos como la necesidad de mejorar las redes de comunicaciones y transporte (entre las zonas residenciales, industriales y de servicios); la ruptura de la división entre el mundo rural y el urbano; la existencia de demandas que reclaman a las entidades locales que ofrezcan los mismos servicios a los municipios de las coronas exteriores que a la gran ciudad; y la conversión de las grandes ciudades en actores de la economía globalizada con un marcado carácter competitivo. Estas nuevas

(2) Anuario de Eurostat 2012. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-12-001/EN/KS-HA-12-001-EN.PDF

condiciones y demandas no pueden desmarcarse del planteamiento político sobre la necesidad de definir los órganos de gobierno de estos nuevos ámbitos metropolitanos.

El motivo, sin embargo, que nos lleva a prestar atención a la gobernabilidad metropolitana, entendida como «la capacidad de las áreas metropolitanas para establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables» (Lefèvre 2005: 196), es la actual situación de crisis económica, que ha avivado el debate sobre la reforma del modelo territorial español y la mejora de la gestión de los servicios públicos (Stren y Cameron 2005: 276). Ante este reto es necesario afrontar el dilema sobre cómo gestionar esta nueva realidad política, social, urbana y económica. En países como EEUU, Canadá o el Reino Unido éste es un debate que existe desde los años 60 y 70. A finales de la década de los noventa se produce en estos países un refuerzo del nivel metropolitano que en la década de los ochenta había quedado muy mermado (Memon, Graham, Fooks 2007: 45).

En España este tema ha aparecido un poco más tarde pero podemos encontrar algunos de los problemas planteados en las grandes urbes: extensión suburbana –la «ciudad difusa»–, desequilibrios fiscales entre los distintos municipios, no coincidencia de los límites económicos con los políticos, integración de la población –inmigrante–, y concentración de la pobreza y declive en los centros históricos de las ciudades.

Nuestro objetivo es introducir en el debate científico la cuestión de la gobernabilidad metropolitana en España o como afirma Hamel, llevar el debate sobre la forma urbana hacia el terreno político (2010:153).

El tema principal de nuestro planteamiento gira en torno a la necesidad o no de generar una estructura de gobierno específica más allá de las fórmulas de cooperación y *partenariado* existentes para el nivel metropolitano y por qué en España, a pesar de existir la fórmula jurídica para la institucionalización de las áreas metropolitanas como entes locales, ésta prácticamente no se ha producido. Nuestras hipótesis son que las resistencias políticas al desarrollo y consolidación de las áreas metropolitanas en España vienen de las Comunidades Autónomas y de los propios municipios afectados y que la concordancia partidista en los distintos niveles de gobierno facilita la institucionalización y por tanto la gobernabilidad de las áreas metropolitanas.

La metodología utilizada es el estudio de caso de las dos más recientes áreas metropolitanas creadas en España a través del análisis de las fuentes secundarias académicas y los documentos oficiales originados por estas instituciones para comparar dos elementos fundamentales, el proceso de institucionalización y el modelo de gestión de los servicios públicos. La comparación la vamos a construir gracias al estudio de cinco dimensiones fundamentales:

(i) el ámbito territorial, (ii) el marco competencial, (iii) la función del gobierno metropolitano, es decir la gestión directa de servicios públicos o simplemente la coordinación política, (iv) la financiación y (v) la dimensión política.

La estructura de este artículo parte del repaso de la literatura científica sobre los posicionamientos teóricos acerca de la creación de un nivel de gobierno metropolitano y sus justificaciones. En este primer apartado también analizaremos la evolución de la propia denominación de las zonas metropolitanas y las distintas corrientes que defienden distintos tipos de organización metropolitana. En segundo lugar, trazaremos el marco normativo y competencial de las áreas metropolitanas en España, cuya peculiaridad reside en la proliferación de áreas metropolitanas funcionales. Por último, analizaremos los casos de Barcelona y Vigo, cuya coincidencia en el tiempo y el análisis de su proceso de institucionalización y forma de gestión, nos permiten establecer algunas conclusiones al respecto de las luces y sombras de los modelos existentes en nuestro país.

II. MARCO TEÓRICO SOBRE LOS GOBIERNOS METROPOLITANOS

Las áreas metropolitanas son definidas por Feria (2006) como unas áreas urbanas polinucleares que conforman un mercado unitario de residencia y trabajo. La conformación del área metropolitana supone el reconocimiento del aumento de escala del «espacio de vida» colectivo y las diferentes estrategias espaciales de los agentes económicos lo que origina procesos y estructuras espaciales relativamente complejos (Hamel 2010: 256). Este concepto, según la Organización de Naciones Unidas (1995), no resultó muy útil, ya que en su aplicación no estaba claro si debía basarse en criterios demográficos, administrativos, físicos, territoriales o funcionales.

La literatura sobre las posibles formas de gobierno metropolitano distingue entre tres grandes modelos (Lidström 2012): i) el modelo de gobierno consolidado, que se corresponde con las teorías reformistas (*metropolitan reform school*), que defienden la anexión de los municipios colindantes o creación de instituciones metropolitanas, preferiblemente de elección directa, coincidentes con el área funcional (Kübler y Heinelt 2005); ii) el modelo de la fragmentación, que representa la perspectiva de la escuela de la elección pública (*public choice*), en su defensa de la competición entre los municipios del área metropolitana, apelando a las reglas del mercado como forma de organización y provisión de los servicios públicos (Savitch y Vogel 2009); y iii) el modelo de gobernanza o nuevo regionalismo (*new regionalism*), que aboga por la cooperación, la colaboración (Swanstrom 2001:479, Hamel 2010: 158) y el trabajo en red, sin descontar la participación de los

actores del sector privado. La región metropolitana puede ser considerada como un todo orgánico (opción defendida por los regionalistas) o bien puede ser considerada como una región policéntrica (opción defendida por los «localistas») (Hamilton, Miller y Paytas 2004: 154).

Nelson y Foster (1999: 309) sintetizan estas posiciones a través de tres corrientes de pensamiento, los centristas, los policentristas y los regionalistas y cómo cada una de estas corrientes mantiene una posición distinta en cuanto a la necesidad de generar gobiernos en el nivel metropolitano y su forma de elección. Estos autores abordan también cuáles son las relaciones entre la estructura de gobierno en el nivel metropolitano y cómo favorecen el incremento o el crecimiento de la renta en ese territorio. Por tanto, cada uno de los enfoques abogará por una mayor fragmentación o descentralización en función de su contribución no sólo a la gobernabilidad sino también a la mejora económica.

Así la corriente centrista considera que las estructuras concentradas son más convenientes puesto que permiten alcanzar una mayor eficiencia en las economías de escala, internaliza las externalidades, promueve la igualdad fiscal, facilita una mayor eficiencia en la coordinación del uso del territorio, permite la planificación, y economiza las potenciales costosas desgravaciones a grandes firmas que entran en competición para implantarse en el área metropolitana. Un potencial inversor no quiere verse sometido a varios gobiernos que puedan producir confusión en cuanto a saber quién detenta la autoridad. La duplicación de servicios y de costes de transacción como consecuencia de un alto número de unidades de gobierno es otro factor que puede desanimar a una empresa a invertir en un área metropolitana.

Los policentristas argumentan que la existencia de un área metropolitana fragmentada (con la dispersión del poder entre varios municipios), ofrece más posibilidades de contraer los costes del gobierno local a través de la competencia, mejora los resultados de gobierno gracias a la experimentación por varias unidades de gobierno, y puede incrementar el nivel de la representación y la participación de los individuos gracias a estas estructuras.

El regionalismo promueve el que los distintos gobiernos municipales alcancen acuerdos a través de procesos de toma de decisiones colaborativos. La creación de estructuras de gobernanza regional permiten gestionar una serie de recursos como el agua, el tratamiento de los desechos urbanos, puertos, aeropuertos, el control de la polución, etcétera, de una forma más eficaz a nivel regional que en otros niveles.

La literatura científica y la amplitud de estudios de caso nos permite hacer algunas afirmaciones, pero hay ciertas cuestiones que quedan sin una respuesta clara. En primer lugar, la necesidad de crear una estructura

de gobierno (Norris 2001, Norris y Camagni 2006, Pascual 2006) defendida por los reformistas. Parece obvio que entre los principales beneficios de la institucionalización metropolitana destaca la capacidad de gestionar políticas y servicios públicos que para resultar rentables requieren un mínimo de población, aunque desde la perspectiva de la gobernanza esto puede hacerse sin necesidad de la creación de un ente de gobierno metropolitano que asuma todas las competencias. Tampoco queda demostrado si hay una relación directamente proporcional entre el grado de institucionalización de la gobernanza metropolitana y la mejora de los indicadores de crecimiento económico (Carr y Feiock 1999:476) así como con la mejora de la participación ciudadana (Kelleher y Lowery 2004: 750).

Los reformistas basan su defensa de la institucionalización metropolitana como instrumento para alcanzar la eficiencia, la eficacia, la igualdad y la *accountability* (Savitch y Vogel 2009) en el gobierno del área metropolitana. Sin embargo, la evidencia empírica que relacione las estructuras de gobierno con el crecimiento de la renta es escasa e inconcluyente (Nelson y Foster 1999: 310).

Por otra parte la dimensión política está presente en la afirmación de Brenner de que «la configuración escalar del gobierno urbano ha pasado a servir no sólo como escenario de luchas sociales, políticas y económicas, sino también como la apuesta que está en juego» (Brenner 2006: 426), es decir, que las iniciativas de reforma metropolitana se están convirtiendo en la nueva arena política, en donde se debería de asumir la responsabilidad democrática regional, contrarrestar las desigualdades socio-espaciales, y fomentar formas de desarrollo urbano sostenibles. En definitiva, la iniciativa pública para regular y arbitrar estas nuevas arenas se convierte en un factor imprescindible ante los crecimientos desmesurados guiados sólo por el mercado o los intereses urbanísticos. En este nuevo escenario los partidos políticos también deben adaptar sus propias estructuras territoriales y de poder.

El factor político se convierte en un elemento determinante de la pervivencia de las estructuras de gobierno metropolitanas. La abolición del Gran Consejo de Londres se debe al esfuerzo realizado por los Conservadores en la década de los 80 por controlar los gobiernos locales y especialmente este Gran Consejo que además habían perdido ante el Partido Laborista. Algo similar ocurre, como veremos en el caso de Barcelona y su primer gobierno metropolitano disuelto en 1987 por la Generalitat. Por otro lado, los propios gobiernos locales son en muchas ocasiones el principal freno a la gobernanza metropolitana, ya que ven amenazado su poder frente a la consolidación de los gobiernos metropolitanos (Norris 2001: 541; Hamilton, Miller y Paytas 2005: 148).

Vinculados a los distintos enfoques sobre el gobierno metropolitano, en la literatura especializada se habla de dos modelos teóricos que explican

las instituciones de gobierno metropolitanas. Por un lado, estaría el modelo denominado «neoprogresivo» y por otro, el modelo de «elección pública» (Sager 2004: 227). Para el primer modelo, las instituciones de gobierno metropolitanas generan de forma directa la prestación de los servicios públicos gracias a unas burocracias centralizadas y profesionales, en el marco de unos municipios consolidados. En este modelo subyace la idea de que existe y es necesaria la separación entre la esfera política y la administrativa. Para la elección pública, la gestión de las instituciones de gobierno metropolitana se basaría precisamente en los elementos contrarios, es decir, la elección pública se sustenta sobre un modelo descentralizado, en la prestación no profesional de los servicios públicos y en una administración dependiente de la esfera política, y todo ello en el marco de unos municipios fragmentados (Swanstrom 2001:482).

El debate sobre cuál es el modelo que debe prevalecer ha sido relanzado por David Lowery (1999) a finales de los 90, que señala la mejora de la coordinación política como elemento fundamental para alcanzar unas políticas urbanas y unas decisiones políticas de calidad, o dicho con otras palabras, la coordinación es fundamental para garantizar la gobernanza en las políticas metropolitanas (Sager 2004: 228, 235).

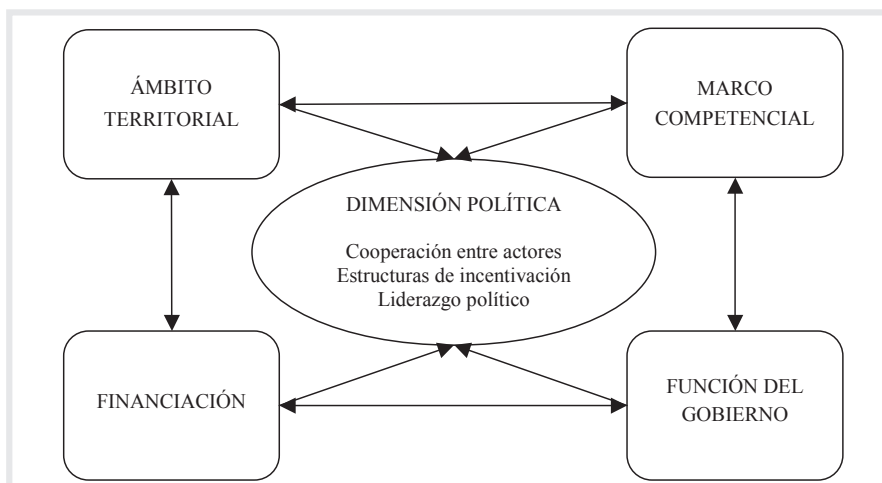
La financiación es otro de los aspectos que condicionan los modelos de gobernabilidad metropolitana. Generalmente la financiación de las áreas metropolitanas tiene un origen mixto: transferencias de instituciones de gobierno de nivel superior, ingresos propios (tasas e impuestos) y transferencias de los municipios. En el caso de los gobiernos metropolitanos institucionalizados la financiación suele ser mixta, dominada por las aportaciones de gobierno o gobiernos de ámbito superior (Tomás 2009), transferencias que acompañan o deberían acompañar a la cesión de competencias, y sin las cuales la gestión conjunta de servicios públicos no sería posible. Existen ejemplos de gestión mancomunada en los que una gestión deficiente de los ingresos en relación a los servicios prestados ha llevado a situaciones de bancarrota a la entidad.

Finalmente Heinelt y Kübler (2005) señalan tres elementos fundamentales para el desarrollo y consolidación de los gobiernos metropolitanos, a saber: la cooperación entre actores, la existencia de estructuras de incentivación adecuadas y el liderazgo político en el territorio. La cooperación entre actores es fundamental para la gobernanza metropolitana, ya que esta descansa en la voluntad y conformidad de los actores implicados. Esto es aplicable también a la consolidación de los gobiernos metropolitanos, ya que, como veremos en nuestro análisis posterior, la imposición por parte de una institución de nivel superior, puede generar oposición en los actores implicados e incluso en la población. La solución a este problema es la propuesta por el modelo regionalista, basado en la

cooperación y la coordinación positiva y el respeto mutuo entre los actores implicados. En segundo lugar la existencia de estructuras de incentivación, es decir, recursos como financiación o cesión de competencias por parte de los gobiernos de nivel superior, o incluso incentivos negativos como la amenaza del ejercicio del poder por parte de estos (Scharf 1992) que motiven a los actores a implicarse en una gestión metropolitana. Finalmente, la existencia de un liderazgo político en el territorio, no únicamente una autoridad formal, sino un líder o un grupo que lidere la formación y consolidación del gobierno metropolitano a través del fomento de la cooperación y el consenso, es decir en el plano horizontal, y en el vertical, mediante el control de las relaciones con los gobiernos de nivel superior.

Estos tres elementos constituyen en nuestro análisis la dimensión política de la gobernabilidad metropolitana, y nos servirán, junto al resto de enfoques teóricos abordados, como marco de referencia para el análisis comparativo del proceso de institucionalización de las áreas metropolitanas de Barcelona y Vigo. De este modo, en nuestro estudio de caso abordaremos cinco dimensiones que, tras la revisión de la literatura especializada, consideramos fundamentales para el estudio de la gobernabilidad de las áreas metropolitanas y su proceso de institucionalización, a saber: (i) el ámbito territorial, (ii) el marco competencial, (iii) la función del gobierno metropolitano, es decir la gestión directa de servicios públicos o simplemente la coordinación política, (iv) la financiación y (v) la dimensión política, elemento principal este último para testar nuestras hipótesis, a través del estudio de la cooperación entre actores, la existencia de estructuras de incentivación y el liderazgo político en el territorio.

GRÁFICO 1. *Principales dimensiones de la gobernabilidad metropolitana*



III. LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN ESPAÑA

En España no existe una delimitación aceptada y general de las áreas metropolitanas ni a efectos estadísticos, ni institucionales. Por tanto podemos afirmar que en nuestro país existe una escasa definición teórica y desarrollo institucional de las áreas metropolitanas. La precaución de no cuestionar la existencia y el papel de las entidades locales y las comunidades autónomas es una de las principales trabas a la expansión institucional de las áreas metropolitanas. En la realidad, la gestión metropolitana, en caso de existir, se lleva a cabo generalmente a través de mecanismos de cooperación o de otras estructuras pensadas para otras funciones como los consorcios y mancomunidades (opción impulsada y apoyada por las comunidades autónomas –Saniger 1999–).

La Ley de Bases del Régimen Local (LBRL)(3) de 1985 en su artículo 43.2 define a las Áreas Metropolitanas como entidades locales integradas «por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras». En el registro de entidades metropolitanas del Ministerio de Política Territorial se recogen únicamente tres: una en Cataluña y dos en la Comunidad Valenciana, destinadas a la gestión de servicios: hidráulicos, de residuos y de transporte (Farinós 2006: 162)(4). Las áreas metropolitanas son aprobadas por ley por la Comunidad Autónoma(5) en la que se vayan a establecer. En el artículo 43 también se establece que todos los municipios que formen parte de un área metropolitana deben estar representados en sus órganos de gobierno y que se debe garantizar una justa distribución de las cargas entre ellos. Ni la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de 2003, de medidas para la Modernización del Gobierno Local, ni el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local de 2005, ha aportado nada nuevo a esta regulación.

La legislación establece que el órgano de representación del Área Metropolitana es elegido de forma indirecta, a través de los representantes de cada municipio conformador del área. Por tanto, no sólo la misma creación del área metropolitana es difícil, ardua, y genera muchas resistencias de los

(3) Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley de Bases del Régimen Local.

(4) Registro de Entidades Municipales del Ministerio de Administraciones Públicas: http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?MItabObj=rel_pdf&MInamObj=nombre&MIcolObj=documento&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=areas_metro. PDF

Consultado el 28 de marzo de 2014.

(5) Aunque la LBRL en su artículo 43.1 prevé la audiencia de los municipios afectados sobre su integración en el área metropolitana esta no es vinculante, lo que se ha puesto recientemente de manifiesto en el caso de la LAMV.

otros niveles de gobierno (municipios y comunidades autónomas), sino que además, plantea la legitimidad de sus políticas por ser una estructura que se aleja de los ciudadanos. La relación de los ciudadanos con la política se produce «a escala local, regional, estatal y, en menor medida, europea, pero no metropolitana (Tomás 2010: 136)

Por su parte, las Comunidades Autónomas han legislado de forma bastante heterogénea en lo que a la institucionalización de las Áreas metropolitanas se refiere. De este modo, tal y como señala Márquez, podemos encontrarnos con Comunidades Autónomas en cuyo estatuto no se hace referencia a la posibilidad de creación de este tipo de instituciones; otros en los que aunque se contempla la posibilidad de crear organismos supramunicipales o agrupaciones con fines específicos, no se concretan sus características, como en el caso de Galicia; y finalmente estatutos que hacen mención expresa a la creación de áreas metropolitanas, como el catalán (Márquez 2007).

Esta diversidad e indefinición normativa ha sido uno de los motivos que han llevado a las áreas metropolitanas a permanecer en un segundo plano. El gobierno metropolitano parece haber quedado reducido al ámbito de los aspectos técnicos de la gestión, cuya existencia los ciudadanos prácticamente desconocen.

El abanico de posibilidades que se abre en general para articular las aglomeraciones urbanas bascula desde la opción de no hacer nada, sufrir la anexión a la ciudad central, preferir la consolidación institucional o la cooperación a través de redes estabilizadas. El caso español se ha caracterizado por elegir modelos que oscilan de un extremo al otro. A través de los estudios de caso de Barcelona y Vigo, analizados a continuación, trataremos de arrojar algo de luz sobre los elementos que condicionan la cristalización de un modelo u otro.

IV. EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

1. *Génesis del Área Metropolitana de Barcelona*

La creación del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) el 21 de julio de 2011 significaba la ejecución de lo dispuesto por la Ley 31/2010 de 3 de agosto de 2010, y abría de nuevo un debate en torno a la idoneidad de la institucionalización de la gobernanza metropolitana.

En este caso, la recién creada Área Metropolitana reúne a 36 municipios y la zona geográfica por la que se expande es ligeramente superior a la que cubría la antigua Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB). El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) ha supuesto la cancelación en el

Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, de la Entidad de los Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos y de la Entidad metropolitana del Transporte. Estas entidades se habían encargado de desarrollar las competencias hasta julio de 2011 que, a su vez, había ejecutado la CMB hasta que en 1987 fue disuelta por la Generalitat de Cataluña(6). La aprobación de la Ley de Organización Territorial en 1987 supuso la eliminación de la CMB y respondía a la política de la Generalitat y de Convergència i Unió (CIU) que la gobernaba en esa época en minoría, de intentar controlar el territorio. La CMB había sido creada en 1974, su territorio englobaba a 27 municipios y sus funciones abarcaban desde el transporte público, el abastecimiento de aguas y el tratamiento de desechos, hasta la ordenación del territorio (Navarro y Tomàs 2007: 244).

2. *El proceso de institucionalización del AMB*

El área metropolitana funcional de Barcelona es mucho más amplia (164 municipios) que la que abarca el actual gobierno metropolitano (36 municipios). Esta diferencia coincide con lo que ocurre en otros casos, como el de Vigo, ya que existen discrepancias entre los límites territoriales de las áreas funcionales, definidas en términos de mercado laboral y movilidad residencial (Tomás 2010:135), y los acuerdos políticos, condicionados por criterios de oportunidad política, en torno al ámbito territorial que debe abarcar el ente metropolitano. Ya en el momento de la concreción del ámbito territorial podemos observar la importancia de las variables de carácter político en el proceso de institucionalización de las áreas metropolitanas. La mencionada importancia de la cooperación entre actores se observa en el caso de Barcelona, dónde ha sido crucial (Heinelt y Kübler 2005: 190), y dónde se hace patente el conflicto entre los gobiernos de los municipios controlados generalmente por el Partido Socialista de Cataluña (PSC) y el Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC, convertidos posteriormente en IU), frente a CIU, que durante los 23 primeros años de autonomía habían controlado la Generalitat (Négrier y Tomàs 2003).

También fue determinante en su momento la existencia de incentivos institucionales por parte del gobierno de la Comunidad Autónoma para la institucionalización del gobierno metropolitano, como la celebración de los juegos olímpicos de 1992 (Heinelt y Kübler 2005: 191).

(6) http://ssweb.mpt.es/REL/frontend/inicio/areas_metropolitanas/all/all

La Generalitat gobernada por CIU realizó todos los esfuerzos por intentar controlar este espacio rico en población, desarrollo económico y concentración de recursos de poder político, pero al no poder hacerlo desde los municipios decidió abolir la existencia del CMB. Barcelona no es el único caso, el otro ejemplo ya mencionado es el del Great Council of London abolido por el Gobierno conservador que lideraba Margaret Thatcher. En ambos casos se trataba de una cuestión de falta de coincidencia ideológica entre los dos niveles de gobierno y en el caso español, además coexistía una diferente concepción del papel que debía jugar Barcelona dentro del catalanismo. La concepción de Maragall del PSC y alcalde de Barcelona desde 1982 hasta 1997 y después Presidente de la Generalitat en 2003 hasta 2006, chocaba con la defendida por Jordi Pujol, al frente del ejecutivo catalán desde 1980 hasta 2003. Para el primero, Barcelona y su área de influencia debían desempeñar un papel fundamental, muy cercano al de una «ciudad-estado» (Giordano y Roller 2003: 921), mientras que para Pujol, el catalanismo era concebido de otra manera, con un carácter más regional, en donde Barcelona debía ser la capital de la nación.

La vuelta de CIU a la Generalitat, tras vencer en las elecciones autonómicas del 28 de noviembre de 2010 y la llegada de Artur Mas a la presidencia, suponía el final de la experiencia del gobierno tripartito formado por el Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA) y un cambio de ciclo en el poder político. Este cambio se consolida en las elecciones municipales de 2011, en donde CIU, con Xavier Trias como candidato, logra la alcaldía de Barcelona, ante el candidato y alcalde desde el 2006, Jordi Hereu del PSC. Aunque el proyecto y el impulso en la década de los dos mil se debe al Partido Socialista de Cataluña, que desde 2003 controlaba el gobierno catalán y el de la ciudad de Barcelona, y logró que el proyecto de ley se aprobara antes de la celebración de las elecciones autonómicas, la creación efectiva del AMB se lleva a cabo con CIU en la Generalitat y en la alcaldía de Barcelona. En este caso ha sido determinante el liderazgo del alcalde de Barcelona en el impulso de la cooperación entre los municipios, concretada en la creación de un Consorcio y de un Plan Estratégico Metropolitano (Tomàs 2010: 142).

En definitiva, frente a la experiencia anterior, y en casos como el de Vigo que analizaremos posteriormente, resulta significativo para el éxito del proyecto que tanto el impulso (aprobación de la ley autonómica en 2010), como la creación y consolidación de la institucionalización de la gobernanza metropolitana a través del área metropolitana (2011) hayan estado arropados por la coincidencia ideológica de los partidos políticos en los dos niveles de gobierno más determinantes, sin que esto garantice tampoco el éxito de dicha institucionalización.

3. *Funcionamiento y vertebración de la gobernabilidad en el Área Metropolitana de Barcelona*

Tras la creación del AMB se le han asignado cinco grandes ámbitos sobre los que tiene competencias: administración y territorio, la promoción económica, el medio ambiente, la planificación estratégica y el transporte y movilidad. A partir de ahora será el AMB quien realice el Plan Director Urbanístico metropolitano y el Plan de ordenación del territorio metropolitano, que sustituirán al PGM vigente desde 1976 (7). Otras competencias que han sido asignadas al AMB son las referidas a la promoción económica, la cohesión social y las infraestructuras (como la gestión de las rondas).

En lo relativo a la financiación, se contempla en el Título V de la Ley del Área Metropolitana de Barcelona, que entre otros incluye ingresos por transferencias de entidades públicas, tanto locales como de nivel superior (Generalitat y Estado). Según el presupuesto de 2013, el 55,27% de los ingresos del Área Metropolitana de Barcelona proviene de transferencias de entidades públicas, consorcios o sociedades mercantiles, destacando por su cuantía (casi la mitad) las transferencias corrientes de los ayuntamientos que forman el área. El 40% proviene de impuestos y tasas, mientras que el resto de ingresos son de carácter patrimonial o pasivos financieros. Se repite por tanto en Barcelona el modelo de financiación mixta presente en la mayor parte de áreas metropolitanas, característico de los modelos de colaboración horizontal, en el que la mayor parte de la financiación proviene de los municipios (Tomàs 2009).

El impulso a la institucionalización del gobierno metropolitano en Barcelona responde al modelo policentrista, en donde los municipios conservan cierto poder y no son completamente absorbidos por un gran núcleo urbano (Navarro y Tomàs 2007: 244), se intenta conjugar el mantenimiento de la relevancia de los distintos municipios y sus centros de poder, con la creación de una institución en el nivel supramunicipal para racionalizar los esfuerzos en los ámbitos de su competencia, absorber las economías de escala, reducir los costes y homogeneizar y planificar el crecimiento urbano sin que se acrecienten grandes diferencias entre los distintos municipios conurbanos ni se malgasten los esfuerzos planificadores entre distintos niveles de decisión.

En cuanto al modelo de gestión del gobierno metropolitano, a pesar del peso político, la relevancia competencial y la fragmentación del poder entre los municipios que forman parte del área metropolitana, la opción durante

(7) <http://www.amb.cat/web/guest/quisom/presentacio>.

estas dos últimas décadas, ha sido que los servicios más relevantes del nivel supramunicipal fueran gestionados por empresas públicas, agencias o por entidades privadas, ahora directamente integradas en el AMB, que ejerce el papel de coordinación al que se refería Lowery (1999), más cercano a los postulados del nuevo regionalismo que al modelo neoprogresivo. Como señala Cox (2010), una de las preocupaciones de los estudiosos de la gobernanza metropolitana es como se lleva a cabo la relación entre los municipios y el problema de la coordinación entre lo público y lo privado. En el caso de la Autoridad del Transporte Metropolitano se adopta la forma de consorcio, la gestión del agua se ha hecho mediante la creación de una sociedad de economía mixta en la que participa el AMB, y la sociedad que gestiona el Metro y la red de autobuses (Transportes Metropolitanos de Barcelona TMB) se ha convertido a principios de los años dos mil en una sociedad anónima. Todos estos ejemplos son sintomáticos de la importancia de la relación público-privada en la gestión de los servicios metropolitanos. Las respuestas institucionales en la gestión de estos servicios hasta la creación del AMB eran débiles (en cuanto a competencias y recursos) y, sobre todo, fragmentadas. Esta alta fragmentación en la gestión y su progresiva privatización era uno de los argumentos esgrimidos para defender la necesidad de un gobierno metropolitano, así como el hecho de que el área metropolitana permitiría una mayor gestión transversal y más compenetrada entre los distintos servicios. Pero otra de las razones fue la intención de los alcaldes de recuperar la competencia en planeamiento urbanístico, eliminada con la abolición de la CMB y que daba mayor poder a la Generalitat.

Dentro de la gobernanza metropolitana no podemos detenernos sólo en el modelo de gestión sino que debemos alcanzar los aspectos de representación y legitimidad política de dicha institución. Un primer acercamiento al análisis de la creación del AMB arroja una imagen de homogeneidad de intereses, de apoyo incondicional de todas las fuerzas políticas y como resultado de todo ello, lo que hacía veinticinco años no era más que un foco de solapamientos competenciales, ineficacia y despilfarro (especialmente para CIU que gobernaba la Generalitat y promovió la abolición del CMB), aparece en 2011 como la gran solución a las demandas de la población del área metropolitana de Barcelona. El nuevo ente sale reforzado políticamente, al ser aprobada por unanimidad la Ley 30/2010 por el Parlament de Cataluña el 27 de julio de 2010 (8), y al ser presentado como un órgano capaz de colaborar y no entrar en

(8) <http://www.amb.cat/web/guest/quisom/presentacio>

competición con la Comunidad Autónoma, lo que subraya nuevamente la importancia de la cooperación entre actores.

Este nuevo nivel de gobierno territorial dotado de más competencias, sufre, sin embargo de un déficit democrático y de participación política (9) ya que sus órganos de representación son elegidos por sufragio indirecto. No obstante, esto último no parece ser obstáculo para que desde las fuerzas políticas y los principales medios de comunicación se apoye dicha iniciativa y no se haya suscitado ningún debate en torno a la calidad democrática de sus órganos de representación, ocupados según criterios de peso demográfico de los distintos municipios [como se puede comprobar en la conformación de la Junta de Gobierno, con 17 miembros y en el Consejo Metropolitano que cuenta con 90 consejeros (10), véase tabla 1].

La única polémica surgió en torno a la elección del presidente del AMB. Las posturas del CIU divergían del resto, ya que esta formación política abogaba por que el presidente de la entidad metropolitana fuera automáticamente el alcalde de Barcelona, mientras que otros partidos preferían que fuera elegido por el órgano de gobierno de la AMB, el Consejo Metropolitano.

La opción final recogida por la ley es que el presidente del AMB será elegido por los alcaldes de los 36 municipios que conforman el AMB, además de contar con los votos favorables de los alcaldes de los municipios cuya población suponga dos terceras partes del total de la misma (11). En la actualidad, el alcalde de Barcelona Xavier Trias es el Presidente del AMB y el del Cornellá, el vicepresidente Ejecutivo (12).

El proceso, podemos afirmar tras este breve análisis, de creación de la actual AMB ha sido de abajo-arriba, puesto que el impulso ha venido desde los municipios, especialmente desde la alcaldía de Barcelona, tradicionalmente gobernada por el PSC. La coincidencia ideológica de los partidos gobernantes en la alcaldía de Barcelona y en la Comunidad Autónoma ha supuesto una ventana de oportunidad para el impulso de la creación del Área Metropolitana y se pone de manifiesto también que la coexistencia de los niveles de gobierno (regional y metropolitano), no tienen por qué ser incompatibles (Giordano y Roller 2003: 912).

(9) Para profundizar en la problemática de la participación política en las estructuras metropolitanas véase: Kelleher & Lowery 2004; Tomás 2011; Lidstrom (2012).

(10) <http://www.amb.cat/web/guest/quisom/organsdegovern>

(11) <http://www.lavanguardia.com/politica/20100727/53972589473/el-parlament-recupera-por-unanimidad-la-creacion-del-area-metropolitana-de-barcelona.html>

(12) (<http://www.amb.cat/web/guest/quisom/organsdegovern>; consultado el 19 de noviembre de 2013).

TABLA 1. *Composición del Consejo Metropolitano de Barcelona por partido político*

Municipio	N.º Concejales	CIU	ERC-UpB	ICV	JPP	PP	PSC
Badalona	4					3	1
Badía del Vallès	1						1
Barberá del Vallès	2						2
Barcelona	25	9	1	3		5	6
Begues	1	1					
Castellbisbal	1	1					
Castelldefels	2	1				1	
Cerdanyola del Vallès	2						2
Cervelló	1	1					
Corbera de Llobregat	1	1					
Cornellà de Llobregat	3						3
Esplugues de Llobregat	2						2
Gavà	2						2
L'Hospitalet de Llobregat	4					1	3
La Palma de Cervelló	1			1 (ICV-LPS)			
Molins de Rei	2			1 (ICV-MdR-E)			1
Montcada i Reixac	2	1					1
Montgat	1	1					
Pallejà	1	1					
Papiol	1				1		
Prat de Llobregat	2			2			
Ripollet	2	1					1
Sant Adrià de Besòs	2						2
Sant Andreu de la Barca	2						2
Sant Boi de Llobregat	3						3
Sant Climent de Llobregat	1	1					
Sant Cugat del Vallès	3	3					
Sant Feliu de Llobregat	2	1		1 (ICV-EUiA-ISF-E)			
Sant Joan Despí	2						2
Sant Just Desvern	1						1
Sant Vicenç dels Horts	2		1	1			
Santa Coloma de Cervelló	1			1 (ICV-PROGRES)			
Santa Coloma de Gramenet	4					1	3
Tiana	1						1
Torrelles de Llobregat	1			1 (ICV-PIP)			
Viladecans	2						2
TOTAL	89	23	2	11	1	11	41

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en <http://www.amb.cat/web/guest/quisom/organsdegovern>

V. EL ÁREA METROPOLITANA DE VIGO

1. Génesis del Área Metropolitana de Vigo

El 4 de abril de 2012 se aprueba en el Parlamento de Galicia, tras múltiples intentos fallidos, la Ley 4/2012 del Área Metropolitana de Vigo (13). Esta norma pretende cerrar definitivamente un debate abierto en la Comunidad Autónoma gallega desde hacía mucho tiempo, y sobre todo, aprovechar la supuesta estructura de oportunidad política, que representaba la mayoría absoluta del Partido Popular en la cámara autonómica y en la mayor parte de los municipios del área. El Área Metropolitana de Vigo celebró su Asamblea Constitutiva el 23 de agosto de 2012.

La institucionalización de la vocación metropolitana de Vigo y su área de influencia es un tema recurrente en la agenda política gallega desde finales de los años 80. No cabe duda de que el análisis de las características y evolución sociodemográficas del área permitían afirmar, ya entonces, que se trataba de una estructura urbana metropolitana (Precedo Ledo 1991). Otra cuestión, todavía sin resolver (14), es la que se refiere al alcance geográfico de la misma, lo que hizo que se adoptara la denominación de Vigo y su área de influencia, que permitía delimitar dicha área en función del momento y los actores políticos implicados. La recientemente creada entidad metropolitana engloba 14 municipios y cerca de medio millón de habitantes (15). Como hemos visto anteriormente, la demarcación del ámbito territorial de actuación del gobierno metropolitano es en ambos casos, Barcelona y Vigo, una cuestión política, marcada más por la mencionada cooperación entre actores que por criterios estrictamente económicos o sociodemográficos.

Un primer intento de institucionalización de los vínculos sociales, económicos y territoriales existentes entre estos municipios tiene lugar en 1986, con la celebración de un conato de Asamblea Constitutiva de una mancomunidad de municipios. Pero habrá que esperar hasta la «Declaración Institucional sobre la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo», firmada

(13) «Lei 4/2012, do 12 de abril, da área Metropolitana de Vigo», publicada en el Diario Oficial de Galicia del 23 de abril de 2012.

(14) A lo largo del proceso de maduración del proyecto metropolitano, hasta ocho ayuntamientos del área que no han sido incorporados al actual ente metropolitano, manifestaron su intención de formar parte del mismo. A este respecto, la actual Ley del Área Metropolitana de Vigo prevé en su disposición adicional octava, la posible incorporación de otros ayuntamientos limítrofes mediante decreto del «Consello da Xunta de Galicia», procedimiento que por otra parte genera amplias dudas sobre su validez jurídica.

(15) Según los datos del Padrón Municipal del INE, actualizado a 1 de enero de 2011, el número total de habitantes de los ayuntamientos del Área Metropolitana de Vigo es de 480.459.

el 4 de agosto de 1991 por los alcaldes de los ayuntamientos de Baiona, Gondomar, Mos, Nigrán, Redondela y Vigo para constatar una intención inequívoca de agrupación. En este documento los alcaldes firmantes manifiestan su intención de crear una Mancomunidad de municipios, que «deberá culminar algún día en la creación de un Área Metropolitana...». Finalmente, la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo, en adelante MAIV, se constituye el 21 de febrero de 1992, con la aprobación de sus Estatutos, y es inscrita en el registro de entidades locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el 7 de abril de 1993. Esta entidad local, formada por 12 de los 14 municipios que integran la actual Área Metropolitana, sigue existiendo en la actualidad, aunque las desavenencias políticas, la actual crisis económica y la constitución del Área Metropolitana, cuya Ley contempla específicamente en su disposición adicional segunda la disolución de dicha entidad, hacen que el consenso en torno al cual esta se creó esté desapareciendo, con la consiguiente separación de algunos de los ayuntamientos que la componen (16). El objetivo de la Mancomunidad de municipios de Vigo era la asunción paulatina de la gestión de un amplio número de servicios de competencia municipal, muchos de los cuales forman parte de las competencias asignadas a la actual entidad metropolitana, pero dicha gestión nunca se hizo efectiva, centrando la Mancomunidad sus esfuerzos, con bastante éxito, en el desarrollo económico del área mediante la captación de proyectos de financiación externa, fundamentalmente de origen comunitario.

Los siguientes pasos en la constitución de un Área Metropolitana fueron la aprobación por el Pleno de la MAIV de la «Declaración de Soutomaior para la constitución de un Área Metropolitana» en noviembre de 1999 y la creación de una Comisión Técnica de trabajo entre la Xunta de Galicia y la MAIV para el estudio y la elaboración de propuestas de una ley metropolitana. En estos primeros trabajos ya se contemplaba la participación en el área de los ayuntamientos de Cangas y Moaña, que no eran miembros de la Mancomunidad. Entre otras muchas actividades, algunas de ellas públicas, se mantuvieron encuentros con las entidades metropolitanas de Barcelona, para analizar la idoneidad de su modelo metropolitano.

En julio de 2001, la Xunta de Galicia entrega a la Mancomunidad el primer borrador de ley de Área Metropolitana de Vigo, pero no será hasta el 13 de enero de 2005, y después de numerosas modificaciones, que el

(16) Concretamente en diciembre de 2012 y enero de 2013 los ayuntamientos de Baiona y Nigrán respectivamente, hicieron efectiva su separación de la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo, casi 20 años después de su creación, y está previsto que en el 2014 lo hagan Salvaterra do Miño y O Porriño.

«Consello da Xunta de Galicia» aprueba un proyecto de Ley de creación del Área Metropolitana de Vigo para su tramitación parlamentaria, aunque esta se verá interrumpida por la convocatoria anticipada de elecciones ese mismo año. Posteriormente, tras una legislatura de gobierno bipartito del Partido dos Socialistas de Galicia (PSdeG-PSOE) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG), en la que el tema se mantuvo reiteradamente en la agenda política, no es hasta abril del año 2011, cuando el gobierno del Partido Popular (PP) aprueba un nuevo proyecto de ley cuya tramitación da lugar a la creación de la actual entidad.

2. *Ingeniería institucional del Área Metropolitana de Vigo*

La mencionada Declaración de Soutomaior de 1999, deja claro el carácter político del proyecto metropolitano en torno a la ciudad de Vigo. Los alcaldes que firman este documento afirman «asumir el papel que nuestros conciudadanos nos impelan a aceptar, como líderes políticos de un proceso de reunión de los intereses socioeconómicos y culturales, que ellos mismos están protagonizando desde hace tiempo». Es decir, el motor fundamental de la creación del Área metropolitana de Vigo no reside, como podríamos suponer, en un interés inequívoco de racionalizar políticas y servicios estratégicos concretos como la recogida de basuras o la planificación urbanística, tal y como hemos visto en el caso de Barcelona. El fin último de la institucionalización metropolitana del área de Vigo es indudablemente la mejora en la gestión del territorio y el mejor aprovechamiento de los recursos públicos, sin embargo, su concepción está marcada fundamentalmente por la voluntad política de los ayuntamientos del área y la recurrente presencia del discurso pro área metropolitana en la agenda política y mediática. Tanto es así, que en dicha declaración, en lugar de centrarse en el diseño de formas de gestión conjunta de servicios públicos aprovechando la ya existente mancomunidad de municipios, los firmantes consideran esta entidad únicamente un paso previo necesario pero insuficiente, «un corsé que nos impide avanzar en la consecución de respuestas para las necesidades de nuestros vecinos...» (17). En definitiva, la idea de partida va más allá de la mera gestión conjunta de

(17) Una prueba de la falta de implicación de los ayuntamientos en la gestión conjunta de servicios en el área metropolitana de Vigo es que, tras veinte años de existencia la mancomunidad de municipios, y numerosos estudios sobre la viabilidad y beneficios de la gestión mancomunada de servicios públicos, no se ha puesto en marcha ninguno, mientras que sí lo han hecho a través de otras mancomunidades integradas por un número más reducido de municipios, pertenecientes todos ellos a la MAIV.

servicios públicos, y se encamina a una idea de gobierno metropolitano sustentada en la existencia de fuertes relaciones socioeconómicas y culturales entre la ciudadanía de Vigo y sus municipios limítrofes. A pesar del marcado carácter político del origen de la idea metropolitana en el área de Vigo, la existencia de gobiernos de diferente color político en los ayuntamientos implicados, fundamentalmente PSdeG y PPdeG, no representaba un problema en este momento para que estos declararan su «voluntad firme y unánime de caminar hacia la creación del Área Metropolitana de Vigo».

El hecho es que, ya en los años 80, algunos estudios (Souto 1985, Miralbés et al. 1985) advertían de la existencia de un proceso de expansión de la ciudad difusa en torno al núcleo urbano, propiciado fundamentalmente por el rápido crecimiento demográfico y económico de la ciudad, en torno a dos grandes polos de atracción, la industria automovilística y el puerto. Es a partir de este momento que comienza el debate sobre la delimitación territorial del área, que se plasmará en sucesivos y numerosos estudios (18) con diferentes propuestas que van desde un área reducida hasta una región metropolitana que comprenda gran parte de la provincia o incluso de una euro-región con el norte de Portugal.

Esta continua producción académica en torno al hecho metropolitano de Vigo contribuyó a mantener el debate en la agenda y a sustentar las posturas de los diferentes actores políticos implicados. Así, algunos respondían al interés del gobierno de la Xunta de Galicia por controlar un proceso que parecía imparable, mientras que otros son producto de la iniciativa de los ayuntamientos implicados. Más que un debate ciudadano, el debate sobre la creación del área metropolitana de Vigo es, como se ha dicho, un debate político, que tarda más de veinte años en materializarse. Pese a la firme voluntad metropolitana que manifestaban los municipios a principios de los años noventa, el proceso de institucionalización se ha demorado excesivamente en el tiempo. La explicación a esta demora radica en el recelo que los gobiernos supramunicipales despiertan en los gobiernos autonómicos y las diputaciones provinciales, como se ha visto en el caso de Barcelona. No resulta casual que tras la Declaración de Soutomaioir no sea hasta el año 2005, coincidiendo en los gobiernos autonómico y municipal de Vigo el PPdeG, cuando se inicie el trámite parlamentario del primer proyecto de Área Metropolitana de Vigo y que éste se paralice con el cambio del gobierno autonómico. La variable

(18) Algunos de estos estudios son: Méndez Martínez, G Dir. (1999) «Anuario estadístico y proyecto de área metropolitana para Vigo y su área de influencia»; SOUTO, BOUZADA y FIGUEIREDO (2005) «Segundos Estudios Estratégicos del Eixo Atlántico»; VVAA (2007) «Delimitación del Área Metropolitana Funcional de Vigo», EGAP; RAMA y LUACES (2007) «Redes de política local: un estudio de las áreas de influencia de A Coruña y Vigo», EGAP.

política es, por tanto, también fundamental en el caso de Vigo, inicialmente como elemento de cohesión entre los ayuntamientos del área, y posteriormente como variable distorsionadora del proyecto metropolitano.

3. *La dimensión política*

Del mismo modo que, como hemos visto en el caso de Barcelona, la coincidencia ideológica de los partidos políticos en los niveles de gobierno autonómico y municipal fue fundamental para la consolidación del proyecto metropolitano, en el caso de Vigo, la tensión política entre el partido de gobierno al frente de la Xunta de Galicia (PPdeG) y el partido que gobierna la ciudad de Vigo (PSdeG), ha sido el principal motivo de su fracaso.

Un primer hecho significativo es que la Ley del Área Metropolitana de Vigo se aprueba en el Parlamento autonómico con una mayoría de 38 votos a favor, 37 en contra y ninguna abstención, lo que refleja la debilidad del proyecto y la falta de consenso entre los partidos en torno al mismo. Resulta sorprendente que un proyecto que tiene su origen en el consenso de ayuntamientos de diferente color político, finalmente sea motivo de conflicto entre partidos y termine por aprobarse gracias a la mayoría absoluta del partido hegemónico.

La explicación está en la antes mencionada variable política (Norris 2001). El área metropolitana se ha convertido en un instrumento del gobierno autonómico, y ha sido vista por los partidos de oposición al PPdeG, como un intento de éste de gobernar el área de Vigo desde el exterior, a pesar de no contar con la alcaldía de esta ciudad. En este caso queda clara la falta de cooperación entre actores e incluso la existencia de una «coordinación negativa» por parte del gobierno autonómico tal y como la define Scharpf (1991). Tampoco podemos hablar de la existencia de un liderazgo que impulse el proyecto, ya que no fue defendido por un actor o grupo de actores, sino que a medida que las tensiones políticas se hacían más presentes, ningún político del PPdeG autonómico ni local parecía querer asumir el coste de su más que previsible fracaso. Es más, la oposición al proyecto sí contó con un líder, el alcalde de Vigo, que apelando a la defensa de los intereses de la ciudad, llevó a cabo una campaña de información a medios de comunicación y colectivos ciudadanos buscando su apoyo en su decisión de no participar, en la medida de lo posible, en la creación del gobierno metropolitano.

El principal motivo de desencuentro fue el peso otorgado a la metrópoli en las decisiones de la entidad supramunicipal. En los numerosos borradores de ley que han existido a lo largo de estos años, incluidos los presentados en

el parlamento por el gobierno del PPdeG en 2005 y en 2006, a la ciudad de Vigo le corresponde en torno al 45% de representación en la Asamblea Metropolitana, y lo que es más relevante, se pondera el voto de los alcaldes en Junta de Gobierno Metropolitana en función del número de habitantes de cada municipio y se garantiza la presidencia de la entidad al alcalde de esta ciudad.

TABLA 2. *Composición de la Asamblea Metropolitana de Vigo*

	Población 2012	%	Ley 2012		Proyecto 2005		Proyecto 2006 y enmiendas PSdG 2005	
			n.º	%	n.º	%	n.º	%
Baiona	12.258	2,55	2	4	2	4,26	2	3,92
Cangas	26.121	5,44	4	8	4	8,51	4	7,84
Fornelos de Montes	2.002	0,42	1	2	1	2,13	1	1,96
Gondomar	13.973	2,91	2	4	2	4,26	2	3,92
Moaña	19.336	4,02	3	6	3	6,38	3	5,88
Mos	14.942	3,11	2	4	2	4,26	2	3,92
Nigrán	17.879	3,72	3	6	3	6,38	3	5,88
Pazos de Borbén	3.192	0,66	1	2	1	2,13	1	1,96
Porriño, O	18.075	3,76	3	6	3	6,38	3	5,88
Redondela	30.006	6,25	4	8	4	8,51	4	7,84
Salceda de Caselas	8.665	1,80	1	2	1	2,13	1	1,96
Salvaterra de Miño	9.546	1,99	1	2	1	2,13	1	1,96
Soutomaior	7.223	1,50	1	2	1	2,13	1	1,96
Vigo	297.241	61,87	22	44	19	40,43	23	45,10
TOTAL	480.459	100,00	50	100	47	100	51	100,00

En la actual Ley de Área Metropolitana de Vigo, aunque se mantiene la representación del municipio de Vigo en la Asamblea en el 44%, se otorga igual valor al voto de cada uno de los alcaldes en la Junta de Gobierno y se modifica la presidencia, estipulando que cualquier alcalde del área podrá presidirla si obtiene la mayoría de votos en la sesión constitutiva de la Asamblea Metropolitana. Esta posibilidad muestra la estrategia del PPdeG, partido que mantuvo a este respecto una postura opuesta mientras gobernaba la ciudad de Vigo, y abre una brecha insalvable entre este ayuntamiento, gobernado en la actualidad por el PSdeG y los gobiernos autonómico y municipales del resto de ayuntamientos, mayoritariamente gobernados por el mismo PPdG. Esta estructura permitiría que, sin el apoyo de Vigo, el Área fuera presidida por cualquiera de los alcaldes de los municipios que la componen, algunos casi 150 veces más pequeños en términos poblacionales que la principal ciu-

dad. Con este diseño, se garantiza el policentrismo (Ojeda 2011, Nelson y Foster 1999) de la entidad metropolitana, pero al mismo tiempo se agrede la autonomía municipal del ayuntamiento que aglutina el 61,9% de la población y que a partir de este momento pierde capacidad de decisión en torno a competencias tan importantes como la gestión del agua o el transporte metropolitano. El intento por imponer un modelo policéntrico en un territorio cuyas interrelaciones en efecto, tanto demográfica como económicamente, se identifican con un modelo centrista, ha sido uno de los motivos que han llevado al fracaso del proyecto metropolitano, antes incluso de que este se pusiera en marcha.

El diseño del AMV como instrumento político del PPdG se aprecia perfectamente si se observa la composición de la Asamblea Metropolitana. Según establece la LAMV en su disposición transitoria segunda, el procedimiento de designación de los representantes de la Asamblea Metropolitana se llevará a cabo por el sistema D'Hont, lo que en la actualidad garantiza la hegemonía del PPdeG también en dicho órgano de decisión (véase tabla 3), ya que el 62% de los concejales de la Asamblea pertenecen a este partido. La aplicación de la Ley D'Hont en unidades de magnitud tan pequeña, como las de todos los ayuntamientos del Área Metropolitana excepto Vigo, hace que el cálculo de los representantes de la asamblea se vuelva muy desproporcional.

TABLA 3. *Composición de la Asamblea Metropolitana de Vigo por partido político*

Municipio	N.º Concejales	PP de G	PSdeG-PSOE	BNG
Baiona	2	2		
Cangas	4	3		1
Fornelos de Montes	1		1	
Gondomar	2	1		1
Moaña	3	2		1
Mos	2	2		
Nigrán	3	2	1	
Pazos de Borbén	1	1		
Porriño, O	3	2		1
Redondela	4	2	2	
Salceda de Caselas	1	1		
Salvaterra de Miño	1	1		
Soutomaior	1	1		
Vigo	22	11	9	2
TOTAL	50	31	13	6

En definitiva, el modelo organizativo del AMV otorga al PPdeG el control de los dos organismos de gobierno del área, la Junta de Gobierno y la Asamblea Metropolitana, a pesar de que este partido no gobierne en la ciudad de Vigo.

Por otra parte, a diferencia del caso de Barcelona, la falta de experiencia previa no nos permite establecer si el modelo de gestión será «neoprogresivo» o de «elección pública», aunque parece que la primera opción concuerda mejor con lo dispuesto en la Ley. Será, si llegase a consolidarse, un modelo atípico, ya que algunos servicios que está previsto que sean gestionados por la entidad metropolitana únicamente existen en el ayuntamiento de Vigo, o incluso implican la cesión imperativa de patrimonio municipal de esta ciudad, como en el caso de los embalses y la gestión del agua, lo que ha llevado al ayuntamiento de Vigo a plantearse la interposición de un recurso de inconstitucionalidad (19).

A pesar que la LAMV en su exposición de motivos dice «haber tenido en cuenta especialmente las experiencias existentes en el caso español, como el Área Metropolitana de Barcelona,...», su estructura organizativa es de facto muy diferente. Lo es en muchos aspectos, pero también en el que ha sido mayor objeto de discrepancia en el caso de Vigo, que es el de la representatividad de la metrópoli. De esta forma, aunque el Ayuntamiento de Barcelona únicamente posee el 27,78% de la representación en el Consejo Metropolitano, el mecanismo establecido para la elección del presidente del AMB, previa propuesta de un Consejo de Alcaldes con el voto favorable de los alcaldes que representen dos terceras partes de la población del área, hace efectivamente imposible que dicha designación se acuerde sin el apoyo de la ciudad de Barcelona, o lo que es lo mismo, que el presidente del Área Metropolitana de Barcelona sea otro que el alcalde de esta ciudad.

La escasa cooperación entre los diferentes niveles de gestión territorial y entre los propios ayuntamientos que componen el AMV, es característica de un modelo top-down, impuesto «desde arriba», y que, en la actualidad, no cuenta con el consenso ni con la voluntad metropolitana necesarias para convertirse en un proyecto de viable.

Finalmente, en lo que respecta a la competencias, la ley prevé que el AMV será la encargada, entre otras, de la promoción económica y del empleo, los servicios sociales, el turismo y la promoción cultural, la movilidad y el transporte público y de viajeros, la gestión medioambiental, del

(19) Esta posibilidad se debatió en el Pleno del Ayuntamiento de Vigo, pero no prosperó, al no obtener la mayoría absoluta necesaria.

agua y de residuos, la prevención y extinción de incendios, la protección civil y el salvamento, la ordenación territorial y cooperación urbanística, y la coordinación en las tecnologías de la información y la comunicación. Para ello deberá aprobarse un Plan Metropolitano cuatrienal, que deberá ser aprobado en el plazo de seis meses desde la sesión constitutiva del Área (20). La falta de incentivos por parte de la Comunidad Autónoma y la Diputación queda clara en el hecho de que la ley no especifique claramente ninguna cesión de competencias por parte de estas entidades. El modelo de financiación previsto es también un modelo mixto, a concretar en los acuerdos de transferencia (21), pero al no haberse puesto en funcionamiento la entidad, no es posible analizar el peso de cada una de las formas de financiación.

La situación actual no permite ser muy optimistas al respecto de la gestión conjunta de servicios en el AMV, ya que tras veinte años de existencia de la Mancomunidad, no se ha llegado a gestionar de esta forma ningún servicio hasta la fecha.

En definitiva, los desencuentros políticos han dado lugar a una entidad metropolitana que nace fragmentada y deslegitimada, cuya sesión constitutiva dio muestra de su ingobernabilidad (22) y del fracaso de un modelo impuesto desde arriba. El escenario actual es el de un Área Metropolitana con una Asamblea constituida que no puede ser convocada, ya que carece de Presidente (23), y sin ninguno de los demás órganos de gobierno y administración previstos en la LAMV, básicos para su organización y funcionamiento, lo que determina la insolvencia jurídica del área, que sólo podrá ser subsanada mediante la modificación de la ley que la creó.

La estructura organizativa de esta área metropolitana no es, por lo tanto, la estructura de gobernanza metropolitana capaz de coordinar las decisiones

(20) No nos consta que dicho Plan esté en fase de redacción, transcurridos ya diecinueve meses desde la constitución del AMV.

(21) Disposición adicional cuarta de la Ley de Área Metropolitana de Vigo.

(22) A la sesión constitutiva del AMV no acudieron dos de los alcaldes de los municipios que la componen, incluido el de Vigo, y sólo 35 de los 52 concejales que la componen, y ninguno de los alcaldes presentes postuló su candidatura a la presidencia, lo que impidió la elección de un presidente para el organismo. (véase: «El Área Metropolitana de Vigo se estrella el día de su constitución» *La Voz de Galicia*, 23/08/2012; «Queda vacante el cargo de presidente del Área Metropolitana de Vigo» *El País*, 23/08/2012; «El Área metropolitana de Vigo encalla nada más constituirse» *Faro de Vigo*, 24/08/2012. (Se han consultado los periódicos de ámbito local, autonómico y nacional más leídos en el área).

(23) El Presidente es el órgano que tiene la competencia para convocar la Asamblea.

entre los gobiernos locales a la que se referían Nelson y Foster (1999). El caso del AMV demuestra que la existencia de una estructura metropolitana institucionalizada, aunque de bajo nivel (Tomàs 2011), no necesariamente implica la existencia de un *partenariado* estable, en los términos en que nos referíamos en la introducción de este trabajo, y que la cooperación impuesta desde arriba, sobre todo en un contexto de conflicto político, no permite el funcionamiento de estas instituciones, a menos que la estructura organizativa creada no deje lugar a situaciones de ingobernabilidad como la que aquí se nos muestra. En el caso de Barcelona una situación similar a la que se produce en el AMV no sería posible, ya que la ley prevé los mecanismos necesarios para los casos de desacuerdo en la constitución de la entidad, aunque no cabe duda de que la inexistencia de colaboración entre los municipios, y por lo tanto, la no existencia de una voluntad metropolitana, podría dar al traste con cualquier intento de gestión conjunta, por muy normativizada y estructurada que estuviera. Además, el caso de Vigo ejemplifica el hecho de que, tal y como indicaba Norris, los propios gobiernos autónomos locales son en muchas ocasiones el principal freno a la gobernanza metropolitana (Norris 2001: 541).

VI. RESULTADOS DE LA COMPARACIÓN

En resumen, el Área de Barcelona tiene una estructura policéntrica, la metrópoli principal no representa más del 50% de la población del conjunto –1,6 de 3,3 millones de habitantes–, con varios subcentros importantes. La de Vigo es demográfica y económicamente una estructura centrista al concentrarse en la capital el 62% de los habitantes, a la que han intentado aplicar un modelo de gobierno extremadamente policéntrico.

La tabla 4 muestra las diferencias existentes en los dos modelos de gestión metropolitana en torno a las cinco dimensiones analizadas.

La nueva entidad metropolitana de Barcelona es producto de la fusión de tres estructuras previas de tipo consorcio, por lo que la gestión conjunta de servicios funciona desde antes de su creación, y con una menor dependencia de los ayuntamientos a ceder sus competencias. Todo lo contrario ocurre en el caso gallego, en el que la gestión conjunta de servicios, aunque impuesta por la ley, es una asignatura pendiente del acuerdo en comisiones de trabajo.

TABLA 4. Cuadro comparativo de las cinco dimensiones de análisis

	ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA	ÁREA METROPOLITANA DE VIGO
ÁMBITO TERRITORIAL	36 municipios (no hay un criterio claro para la definición del ámbito territorial).	14 municipios (no hay un criterio claro para la definición del ámbito territorial).
MARCO COMPETENCIAL	Administración y territorio, promoción económica, medio ambiente, planificación estratégica, transporte y movilidad.	Promoción económica y empleo, servicios sociales, turismo y promoción cultural, movilidad y transporte público, gestión medioambiental, del agua y residuos, extinción de incendios, protección civil, ordenación territorial, tecnologías de la información.
FINANCIACIÓN	Modelo mixto, más del 50% de transferencias públicas, fundamentalmente de los ayuntamientos miembros.	Modelo mixto, sin concretar el peso de cada una de las formas de financiación.
FUNCIÓN DEL GOBIERNO	Coordinación, propia de la gobernanza.	Sin concretar, aunque por el contenido de la ley se presupone neoprogresivo.
DIMENSIÓN POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> – Existencia de cooperación entre actores (coincidencia ideológica en los distintos niveles de gobierno). – Incentivos por parte de la CCAA. – Liderazgo del alcalde de Barcelona. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ausencia de coordinación entre actores («coordinación negativa», luchas por el control del poder político en el área metropolitana, falta de consenso). – Ausencia de incentivos por parte de entidades de nivel superior (es una imposición). – Ausencia de liderazgo político a favor del área.

En la dimensión política, la ausencia de cooperación entre actores, agudizada por la no coincidencia ideológica en los distintos niveles de gobierno, es un elemento determinante de la situación en la que se encuentra el Área metropolitana de Vigo. La Ley del Área Metropolitana de Barcelona contempla una Presidencia con amplias atribuciones, y un Consejo Metropolitano, integrado por 90 alcaldes y concejales y con una composición multipartidista, en la que es necesario llegar a acuerdos para aprobar los proyectos. La ley gallega establece la Junta de Gobierno como órgano colegiado de gobierno, integrado por los 14 alcaldes, cuyo voto tiene el mismo valor, independientemente de a qué porcentaje de población representen. Esto le garantiza al

PPdeG el poder de decisión sobre el gobierno metropolitano, ya que cuenta con 11 de los 14 alcaldes y el 58% de los concejales.

VII. CONCLUSIONES

Las áreas metropolitanas se han convertido en «arenas políticas» en donde se toman decisiones sobre aspectos fundamentales para la vida de los ciudadanos, con grandes gastos públicos, pero que permanecen alejadas de los mismos. El reconocimiento de este nivel de gobierno no sólo ha tropezado con las dificultades institucionales de solapamiento de competencias y las dificultades de la gestión pública sino que también ha encontrado una fuerte oposición política y una falta de adaptación de los partidos políticos, obviamente relacionada con el sistema electoral y la demarcación de circunscripciones.

El análisis de los casos de Barcelona y Vigo nos han permitido plantearnos hasta qué punto, estos esfuerzos en ambas ciudades por superar la alta fragmentación política, institucional y económica a través de la creación de áreas metropolitanas y el intento de racionalizar la gobernabilidad metropolitana y simplificar el mapa de gestión supramunicipal, han sido premonitorios al actual debate originado por el proyecto de reforma de la ley de administración local, actualmente en tramitación en el Senado (24).

No existe un modelo de gobernabilidad metropolitana que pueda ser aplicado a todos los territorios. Los condicionamientos históricos, económicos, sociales y, como hemos visto, políticos, son fundamentales para el éxito o fracaso de la institucionalización de las áreas metropolitanas.

En definitiva, en un momento en el que la reforma de Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) de 1985 está encima de la mesa, y con ella la transformación del statu quo territorial vigente hasta la fecha, las experiencias metropolitanas ocurridas en España aportan valiosa información sobre si debemos apostar o no por un modelo de mayor descentralización a nivel estatal y mayor centralización a nivel metropolitano. El paso de los años demostrará si podemos hablar de éxito en el caso catalán, y sobre todo, si la creación de una estructura de gobierno metropolitana supone una mejora significativa respecto a la estructura de consorcios existente con anterioridad. Es posible que los beneficios residan más en términos de legitimación y democratización de los servicios públicos metropolitanos, con el desarrollo de una go-

(24) Proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-58-1. PDF

bernabilidad metropolitana, que en el aumento de la eficiencia y la eficacia en la gestión de los servicios.

De las cinco dimensiones analizadas, la dimensión política cobra, como se ha visto, especial relevancia en la definición del modelo de gobierno metropolitano. En el caso de Barcelona, las tres variables de análisis, a saber, la cooperación entre actores, los incentivos por parte de gobierno supramunicipales y la existencia de liderazgo, están presentes de forma positiva, facilitando la gobernabilidad y en su caso la gobernanza del área metropolitana. Desde el punto de vista político, resulta pues muy interesante la experiencia de Barcelona, que nos ayudará a constatar la validez de las estructuras de gobierno metropolitanas. El caso de Vigo por el contrario, nos permite constatar que la creación de una estructura de gobierno no es suficiente para garantizar la gobernabilidad e instaurar modelos de gestión basados en la cooperación, al menos no lo es si dicha estructura se crea para responder a un interés político partidista, y sin una clara vocación de mejorar la gestión del territorio. La falta de cooperación entre actores y la ausencia de incentivos y de liderazgo, se muestran como variables importantes en la consolidación de los gobiernos metropolitanos. En definitiva, el éxito de los gobiernos metropolitanos pasa por respetar las relaciones de poder, el sistema de «checks and balances» vigente, sin infravalorar la importancia capital de las relaciones entre los actores e instituciones políticas.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1992), *Instituciones Administrativas*. Madrid: Marcial Pons.
- BRENNER, N. (2002), «Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA: a critical overview», *Cities* 19.1, 3-21.
- (2006), «La política de localización, el redimensionamiento del Estado y el nuevo gobierno metropolitano en Europa Occidental», en A. Tarroja y R. Camagni (coord.), *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Barcelona: Diputación Barcelona, Xarxa de Municipis.
- CAMAGNI, R. (2006), «Introducción», en A. Tarroja y R. Camagni coord., *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Barcelona: Diputació Barcelona, Xarxa de Municipis.
- CARR, J. B. & FEIOCK, R. C. (1999), «Metropolitan government and economic development», *Urban Affairs Review*, 34.3, 476-88.
- COX, K (2010), «The problem of Metropolitan Governance and the Politics of Scale», *Regional Studies*, 44:2, 215-227
- FARINÓS DASÍ, J. (2006), «Gobernanza territorial de ámbito metropolitano», en J. M.
- FERIA TORIBIO, J. (coord.) (2006), *Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía.

- GIORDANO, B. & E. ROLLER (2003), «A comparison of City Region Dynamics in the UK, Spain and Italy: more similarities than differences?», *Regional Studies*, 37:9, 911-927.
- HAMEL, P. (2010), «Les métropoles et la nouvelle critique urbaine», *Pôle Sud*, 32: 153-164.
- HAMILTON, D. K. et al. (2004), «Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions», *Urban Affairs Review*, 40(2): 147-182.
- HOFFMANN-MARTINOT, Vincent et al. (2002), «La política sobre las grandes ciudades de las áreas metropolitanas», *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 24.
- HUBERT, H & KÜBLER D., (2005) *Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge.
- KELLEHER, C. & LOWERY D. (2004); «Political participation and metropolitan institutional contexts» *Urban Affairs Review* 39.6: 720-57.
- LEFÈVRE, C. (2005), «Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales par alas ciudades latinoamericanas», en E. Rojas, J. Cuadrado-Roura & J. M. Fernández Güell (eds.), *Gobernar las metropolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo: 195-262.
- LOWERY, D. (1999), «Answering the Public Choice Challenge to Progressive Reform Institutions: A Neoprogressive Research Agenda», *Governance*, 12(1): 29-56.
- MARQUEZ CRUZ, G. (2007), «Os instrumentos da xestión pública na area metropolitana de Vigo», en A. ROJO SALGADO y E. J. VARELA ÁLVAREZ (2007), *A Gobernanza Metropolitana*. Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- MEMON, A. et al. (2007), «Institutional arrangements for metropolitan government and strategic planning in Auckland», *New Zeland Geographer*, 63: 43.54.
- MIRALBÉS BEDERA, R. et al. (1985), «Galicia. Unha vision comarcal do seu espacio», *I Cuaderno de Xeografía*, Sada: Ed. O Castro.
- NAVARRO, C. & TOMÀS, M. (2007), «Madrid et Barcelone conceptions alternatives de la gouvernance métropolitaine», en J. P. COLLIN y M. ROBERTSON, *Le gouvernement des métropoles: enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- NEGRIER, E. & TOMÀS, M. (2003), «Temps, pouvoir, espace: la métropolisation de Barcelone», *Revue Française d'Administration Publique*, 107. 357-375
- NELSON, A. & FOSTER, K. (1999), «Metropolitan governance structure and income growth», *Journal Of Urban Affairs*, 21(3): 309-324.
- NORRIS, D. (2001), «Whither Metropolitan Governance?», *Urban Affairs Review*, 36(4): 532-550.
- OJEDA GARCÍA, R. (2006), «Las políticas de reorganización municipal y supramunicipal en Québec», *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. 28-29, septiembre 2003 y abril 2004: 137-154.
- (2011), «Las estructuras supramunicipales de carácter urbano y gobernanza: aproximación al caso español», en M. ARENILLA, *La Administración Pública entre dos siglos*. Madrid: INAP.
- OLIVER, J. E. (2000), «City size and civic involvement in metropolitan America», *American Political Science Review*, 94.2: 361-73.
- PASCUAL ESTEVE, J. M.^a (2006), «Nuevos enfoques al gobierno de las metrópolis: el gobierno red o gobernanza metropolitana», en J. Feria Toribio (coord.), (2006), *Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía.
- PAUL, V. & TONTS, M. (2005), «Containing urban sprawl: trends in land use and spatial planning in the metropolitan region of Barcelona», *Journal of Environmental Planning and Management*, 48 (1), 7-35.

- PRECEDO LEDO, A et al. (1991), «Vigo Área Metropolitana», Santiago de Compostela, Fundación Caixa Galicia.
- SAGER, F. (2004), «Metropolitan Institutions and Policy Coordination: The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(2): 227-256.
- SANIGER MARTÍNEZ, N. (1999), «El protagonismo de las mancomunidades en el diseño territorial de las comunidades autónomas», Comunicación presentada al IV Congreso de la Asociación española de Ciencia Política y de la Administración. Granada, Mimeo.
- SAVITCH, H & VOGEL, R. (2009), «Regionalism and urban politics», en J. S. Davies & D. L. Imbroscio (eds.), *Theories of Urban Politics*, London: Sage: 106-124.
- SOUTO GONZÁLEZ, X. M., «O problema da rexionalización en Galicia. Encol da rexión urbana de Vigo», en *I Cuaderno de Xeografía*, Sada: Ed. O Castro.
- STREN, R. y CAMERON, R. (2005), «Metropolitan governance reform: an introduction», *Public Administration and Development*. 25: 275-284.
- SUBIRATS, J. (2009), «Nuevos relatos metropolitanos», *El País*. http://elpais.com/diario/2009/02/05/catalunya/1233799642_850215.html. Consultado el 9 de agosto de 2012.
- SWANSTROM, T. (2001), «What we argue about when we argue about regionalism», *Journal of Urban Affairs*, 23: 479-496.
- TOMÀS, M. (2005), «Building metropolitan governance in Spain. Madrid and Barcelona», en H. Heinelt, y D. Kübler (eds.), *Metropolitan Governance in the 21st Century. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London: Routledge, 47-62.
- (2009), *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Colección «Estudis», Serie: Govern Local, 13.
- (2010), Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal». *Revista Española de Ciencia Política*, 23: 127-150.
- (2011), «La escala metropolitana: un análisis transversal», en M. Iglesias, M. Martí-Costa, J. Subirats y M. Tomàs (eds.), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icària, 283-306.