

X CONGRESO
AECPA
Murcia, 7-9 de septiembre de 2011

Título: ***El no gobierno de las áreas metropolitanas: Valencia y su área como paradigma***

Autores: Joaquín Martín Cubas y Antonio Montiel Márquez

Institución de procedencia: Universidad de Valencia

Dirección electrónica: joaquin.martin@uv.es y antonio.montiel@uv.es

Resumen:

La realidad metropolitana del área de Valencia capital y su entorno es territorialmente constatable, existiendo entre los municipios que la componen importantes vínculos urbanísticos, económicos y sociales que aconsejan una planificación conjunta y una gestión coordinada de múltiples competencias a fin de dar una respuesta adecuada a los problemas y demandas que se presentan en esa escala metropolitana. A pesar de ello, como en tantas otras áreas del territorio español, persiste la tradicional descoordinación e ineficiencia de las políticas públicas municipales y de las políticas sectoriales aisladas. En esta potencia se pretende estudiar las razones de esta situación, analizar los problemas que de ello se derivan, tipificar los modelos de gobierno metropolitano realmente existentes en España, describir las políticas europeas para los gobiernos metropolitanos y sistematizar las alternativas posibles al objeto de institucionalizar, en su caso, una fórmula consensuada y flexible de gobernanza metropolitana en Valencia y su entorno en el marco de las nuevas tendencias de gobierno territorial y reestructuración política del territorio.

Joaquín Martín Cubas: Doctor. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y en Derecho. Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Valencia. Entre sus publicaciones: *Democracia y Tribunal Constitucional*, *Democracia e Internet* o *Las políticas de protección civil*. Actualmente es miembro del proyecto de investigación *Sostenibilidad ambiental y social en espacios metropolitanos* (Plan Nacional I+D+i 2008-2011).

Antonio Montiel Márquez: Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y en Derecho. Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Valencia. Codirector del Máster en Poder local, desarrollo y movimientos sociales. Ha publicado reflexiones sobre cuestiones territoriales y urbanas, protección del patrimonio y participación ciudadana, entre otros temas.

Razones, consecuencias y alternativas del no gobierno de las áreas metropolitanas, Valencia y su área como paradigma¹

1.- La necesaria gobernanza de las áreas metropolitanas

El *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* entiende la gobernanza como la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva. Es una evidencia empírica que las grandes aglomeraciones urbanas y su cinturón más próximo generan unas lógicas de convivencia que exigen respuestas concebidas desde la lógica de un interés común para maximizar su funcionalidad y coherencia, su eficacia y efectividad y, a la postre, el bienestar de los ciudadanos.

Como defiende Joaquín Farinós, desde principios de los años 80 el espacio y el territorio vienen posicionándose como elemento estratégico de primer orden para garantizar el desarrollo y la calidad de vida de los habitantes de tal forma que ha surgido un nuevo enfoque de enfrentar la necesidad de desarrollo de los territorios basado en lo que se ha dado en llamar *inteligencia gubernamental*, un nuevo instrumento de gestión de la información y el conocimiento al servicio de la buena gobernanza donde las dimensiones, antes diferenciadas, de la *policies* como de la *politics* ahora se dan la mano: el reto actual consiste en que las políticas públicas se puedan adaptar al territorio y no a la inversa. Sin embargo, en España siguen predominando los enfoques urbanísticos y económicos de carácter municipal o regional, escaseando los planteamientos holísticos de gobierno del territorio de carácter supramunicipal. En esa tesitura, donde no se han articulado instituciones de gobierno específicas para nuestras áreas metropolitanas y donde tampoco existe una cultura territorial de ámbito metropolitano, son varios los autores que han insistido en la necesidad de asumir "planteamientos neoinstitucionalistas, con mayor presencia de los poderes públicos" (FARINÓS, 2005, pp. 219-235).

Y es que las viejas y nuevas contradicciones y problemáticas a las que se enfrentan las grandes áreas metropolitanas obliga a pensar en el diseño de estrategias y gobiernos en torno a la definición de un bien común compartido por y para el área. Ello no implica, sin embargo, que necesariamente se deba articular un gobierno institucionalizado de carácter territorial con competencias y potestades de poder público a imagen y semejanza de los planteamientos definidos en nuestra normativa de régimen local de fuerte impronta administrativista. Bernard Jouve sostiene que durante mucho tiempo, la cuestión de la gobernabilidad de las metrópolis ha sido tratada en un marco de análisis *institucionalista*, buscando la racionalización del mapa administrativo y político de la metrópoli, a pesar de lo cual y sin embargo, las perspectivas de análisis y de acción han evolucionado muy claramente: se pueden identificar distintos tipos de gobierno metropolitano y, al

¹ Esta comunicación se ha realizado en el marco del Proyecto de investigación "Sostenibilidad ambiental y social en espacios metropolitanos: el caso del área metropolitana de Valencia" (referencia CSO2010-20481-subprograma 6E06) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Plan Nacional I+D+i 2008-2011).

analizar sus efectos, no se han podido establecer vínculos de causalidad entre los modos de gobernanza desarrollados, su competitividad económica y su coherencia interna; más aún, la ausencia de un modo de regulación institucional puede ser el origen de formas de movilización innovadoras (JOUVE, 2005:89).

La presente comunicación pretende hacer una introducción exploratoria en la realidad de las áreas metropolitanas españolas y, en concreto, del área metropolitana en torno a la ciudad de Valencia para, tras analizar sus antecedentes históricos y su realidad presente, intentar establecer hipótesis de trabajo que puedan servir a la mejora de los mecanismos de gobernanza actualmente existentes, superando viejos planteamientos institucionalistas y apoyándonos en planteamientos más recientes de carácter neoinstitucional.

2.- El área metropolitana de Valencia, su entidad y características

Una de las primeras cuestiones que llama la atención cuando nos aproximamos al estudio del Área Metropolitana de Valencia (AMV) es la paradoja que resulta de una realidad territorial, económica y funcional evidente, lo que ha permitido un temprano y unánime reconocimiento académico y social, frente a las dificultades que ha planteado y aún plantea su reconocimiento como gobierno local intermedio.

El fértil suelo de huerta ha constituido además del soporte de una actividad económica esencial en el proceso de desarrollo comarcal, el sustrato de una identidad sociocultural muy definida y, al tiempo, elemento de articulación territorial de una comarca secularmente poblada pero históricamente fragmentada en unidades locales de muy distinto peso demográfico y económico, aunque celosas de su independencia.

Es notoria la singular relación histórica entre la actividad agrícola y las poblaciones de la comarca y muy especialmente con la ciudad de Valencia a la que la huerta ha servido eficazmente como centro tradicional de abastecimiento de alimentos y también como elemento clave en el proceso de acumulación de capital que posibilitó algunos cambios económicos y sociales trascendentales. En conjunto, la dualidad física y económica basada en la interdependencia entre las respectivas funciones, si bien profundamente modificadas por efecto de la industrialización y la evolución demográfica primero y por las transformaciones económicas, sociales y culturales más recientemente, han tenido y aún tienen una importante incidencia en el universo simbólico-cultural y en la configuración identitaria de los habitantes de esta comarca.

3.- El decurso del gobierno metropolitano valenciano

3.1. Una primera institucionalización metropolitana de signo centralista.

Para la gestión del Plan General de 1946, la administración del Estado creó la **Corporación Gran Valencia**, mediante Ley de Bases de 18 de diciembre de ese mismo año. Sus funciones y medios se determinaron en la propia Ley y en el texto articulado aprobado por Decreto de 14 de octubre de 1949. Se trataba de un ente dependiente del poder central, estructurado en un órgano plenario presidido con carácter nato por el Gobernador Civil de la provincia, a su vez Presidente de la Corporación, y una comisión ejecutiva, presidida por el Vicepresidente de aquella, cargo que se reservó al Alcalde de Valencia, municipio al que se reconocía una posición de primacía sobre el resto. Sus competencias se limitaban a la materia estrictamente urbanística en su nivel de pura planificación.

Al respecto de estos entes, que también se crearon para Madrid, Barcelona y Bilbao, se han afirmado reiteradamente sus limitaciones: *"En primer lugar, faltaron los medios económicos y, consecuentemente, también los técnicos. Tampoco sus medios jurídicos fueron holgados, la legislación fue imprecisa y confusa, y nunca se perfilaron con nitidez las competencias de las organizaciones metropolitanas y de los municipios de la comarca, lo que originó tensiones y conflictos y, por supuesto, persistentes incumplimientos"* (Sosa Wagner. F., 1993).

3.2. La trascendental modificación del modelo de organización territorial del Estado español.

3.2.1. El marco constitucional y la legislación básica estatal.

La Constitución de 1978 supuso una innovación en el modelo de organización territorial. Se prevén cuatro tipos de entidades territoriales, Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios, que se corresponden con los cuatro niveles territoriales básicos definidos, con carácter general y común, en nuestro sistema. No obstante, la norma fundamental ofrece base suficiente a la creación de otras entidades locales con los caracteres propios de las entidades territoriales. Estas entidades encuentran su fundamento en los artículos 141.3 y 152.3 del texto constitucional.

Coherente con esta configuración, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local que, en tanto concreta el régimen jurídico de la administración local española ex art. 149.1.18º de la Constitución, se constituye en norma básica del Estado que fija los límites de la competencia legislativa autonómica en el materia, prevé en su artículo 43.1 que,

"1. Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

De este precepto, junto a lo recogido en el artículo 3.2 apartado c) del mismo texto legal, se deduce que las Áreas Metropolitanas se definen 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, cuya creación, modificación y supresión corresponde al legislador autonómico, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

Será pues al legislador autonómico, al que corresponda determinar sus órganos de gobierno y administración, su régimen económico y de funcionamiento, la distribución de cargas entre los municipios integrantes y los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución, con la única limitación derivada de la obligación de asegurar la representación y garantizar la participación en la toma de decisiones de todos los municipios integrantes.

3.2.2. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y la legislación autonómica.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana ya en su primera redacción aprobada por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, atribuyó a la Generalitat competencia en materia de Régimen Local en su artículo 31.8. Extremo que se completaba, en lo que ahora nos ocupa, con lo dispuesto en el artículo 46.3, que establecía que, "Las áreas metropolitanas y agrupaciones de comarcas serán reguladas por Ley de las Cortes Valencianas", cuya tramitación requería la audiencia a las corporaciones locales afectadas y la aprobación por mayoría absoluta de la cámara.

El texto actual, fruto de la reforma operada por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, no difiere gran cosa en este punto del anterior. Única novedad en este punto es el reforzamiento del quórum exigible para la aprobación de la creación de áreas metropolitanas, lo que vendría a confirmar esa nota del celo sobre la cuestión metropolitana a la que antes hacíamos referencia.

Mucho más recientemente Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, ha recogido en su Título V la regulación autonómica sobre áreas metropolitanas en términos casi idénticos a los que ya hacía la legislación estatal básica.

3.3. La evolución postconstitucional de las experiencias valencianas de gobierno metropolitano.

La **Ley autonómica 5/1986, de 19 de noviembre**, de la Generalitat Valenciana dispuso la **"extinción" de la anacrónica Corporación Gran Valencia** ante su notoria inadecuación a las nuevas realidades fácticas y políticas que definían el entorno metropolitano y especialmente por la sujeción de los distintos Ayuntamientos, incrementados ahora hasta cuarenta y cinco, a un planeamiento centralizado claramente contrario al ejercicio de la autonomía municipal, sin que ello supusiese desentenderse de la realidad metropolitana.

No obstante, la Ley 5/1986 estableció un nuevo marco de coordinación territorial y, tras fijar las condiciones de retorno de las expresadas competencias en función del rango del instrumento municipal de planeamiento y de la población local, introdujo la que fue su principal innovación y el más importante instrumento

adoptado, hasta la fecha, para abordar la ordenación del territorio y la coordinación supramunicipal, las Normas de Coordinación Metropolitana.

3.3.1. Una primera visión territorial integradora, Las Normas de Coordinación Metropolitana.

El art. 3.1 de la Ley 5/1986, sin perjuicio de mantener, por pura coherencia técnica, su ámbito de aplicación a los treinta municipios integrantes de la Gran Valencia que ella misma venía a extinguir, abría la posibilidad de extender el ámbito territorial de vigencia de las determinaciones de las futuras Normas Metropolitanas a otros municipios "cuando las circunstancias o los fines que se persigan con la coordinación así lo aconsejen", de forma que se incorporaba cierta flexibilidad en orden a modificar el ámbito territorial afectado por un fenómeno dinámico como el metropolitano.

Las determinaciones mínimas que la Ley preveía en su artículo 3.2, que podrían adoptar las Normas de Coordinación, eran las siguientes,

- "a) Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico- artístico.*
- b) El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones, sistema de transportes, abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía, tratamiento y vertido de residuos sólidos urbanos o industriales, defensa contra incendios, y otras análogas.*
- c) Cualesquiera otras que se estimen convenientes para la adecuada ordenación del territorio y la coordinación del planeamiento municipal".*

En aras a respetar la recién estrenada autonomía local pero también con la finalidad de asegurar la adhesión de todas las administraciones implicadas y garantizar la posterior vinculación a sus directrices, la Ley 5/1986 estableció un procedimiento de elaboración que garantizase un amplio proceso de participación administrativa para la aprobación de las Normas de Coordinación Metropolitana (NNCM, en lo sucesivo). Finalmente, mediante Decreto 103/1988, de 18 de julio de 1988, del Consell de la Generalitat Valencia, fueron aprobadas definitivamente las NNCM, si bien, por una omisión sorprendente, sus Normas Urbanísticas, no fueron publicadas oficialmente hasta más de cinco años después de su aprobación (Diari Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 2.109, de 23.09.93).

3.3.2. El primer ensayo general de gobierno metropolitano en democracia.

a) Acto primero, en el que se constata la compleja realidad metropolitana.

El mismo año de aprobación de la extinción de Gran Valencia, la Generalitat, a través de la **Ley 12/1986, de 31 de diciembre**, abordó con ambición la problemática del Área Metropolitana de Valencia, partiendo, según afirmaba, del reconocimiento de la nueva complejidad resultante de las transformaciones socioeconómicas, demográficas y urbanísticas de los últimos años.

De otra parte, como afirmaba el preámbulo de la Ley, la nueva realidad democrática estaba demandando una nueva distribución de poder que incrementase las posibilidades de participación de los municipios, *"en la vida social y política del Área Metropolitana en la que, indefectiblemente, se encuentran inmersos. En definitiva, se patentiza la exigencia de un reparto territorial del poder y no el simple reconocimiento paternalista de la autonomía municipal"*. **El Consell Metropolità de l'Horta** (CMH, a partir de ahora), nació pues,

"para solucionar los problemas y conflictos territoriales, urbanísticos y medioambientales de carácter supramunicipal" y satisfacer, al tiempo, "las aspiraciones de los Municipios de encontrar una forma diferente de regir su territorio más eficiente, participativa y democrática..., basado en el respeto a la autonomía local y a la exigencia de solidaridad supramunicipal".

El artículo tercero de la ley, tras señalar como finalidades generales del CMH la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las materias de su competencia, limitaba éstas a las de *"ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transportes y su infraestructura, de acuerdo con las normas de coordinación en política de ordenación territorial y urbanismo y las que se deriven de las políticas sectoriales del Estado y el Consell de la Generalitat Valenciana"*. Para el ejercicio de sus competencias se atribuían al CMH las potestades propias de las entidades locales de carácter territorial, pudiendo también recibir competencias delegadas.

Como órganos del CMH, se establecían, el Pleno, formado por el Alcalde o Concejal en quien aquel delegase de cada uno de los municipios integrados; el Presidente y una Comisión de Gobierno, ambos órganos de elección por el mismo Pleno mediante un sistema de mayoría de dos tercios en primera vuelta o absoluta en una segunda. Encomendándose la gestión técnica del CMH a una gerencia nombrada por el Presidente a propuesta de la Comisión de Gobierno.

b) Acto segundo, en el que se evidencian los conflictos.

Con el fin de corregir las primeras disfuncionalidades y conflictos padecidos en el funcionamiento del CMH, básicamente centrados en la cuestión de la participación en la toma de decisiones, **la Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Área Metropolitana de l'Horta de València**, vino a rediseñar el organismo con el fin declarado de clarificar *“los perfiles del ente metropolitano y su ámbito de actuación, así como para dotarlo de las condiciones necesarias para lograr una mayor efectividad en su gestión”*.

La reforma pretendía ser de largo alcance y así se abordaba la participación de todos los municipios en la toma de decisiones, articulando una representación coherente con la pluralidad política existente en cada municipio, se incorporaban medidas de tecnificación de las instancias de gestión, mediante la creación de una gerencia fuerte, y una nueva regulación de los recursos financieros del CMH que, aún así, no alcanzaba a disfrutar de una hacienda metropolitana efectiva lo que, junto a la ausencia de financiación estatal y autonómica, estuvo en el origen de muchas de las limitaciones que arrastró el CMH desde su origen.

La reforma diseñaba un órgano plenario que integrase *“un número de concejales variable según la dimensión del municipio y proporcional a la composición de fuerzas políticas en los diferentes plenos municipales, incrementando de este modo la representación del espectro político de cada ayuntamiento y garantizando la estabilidad y continuidad de los representantes municipales en el Consell Metropolità durante el periodo de mandato de éste”*.

Esta fórmula se combinaba con un sistema de voto ponderado que asignaba un cierto número de votos a los municipios en razón a su población y que se distribuían aritméticamente entre los representantes respectivos en el pleno. Lo que podía dar como resultado una expresión tal vez más genuina de la realidad política metropolitana pero, ocasionalmente, opuesta al criterio de las mayorías de partido o coalición que gobernasen municipios clave para la efectividad de algunas de las decisiones adoptadas. Una eventualidad que trataba de contrapesarse *a priori* a través de la exigencia de mayorías cualificadas en la elección de los órganos ejecutivos –Presidente y Comisión ejecutiva- y de la garantía de una cierta preponderancia de las fuerzas políticas mayoritarias en su composición.

De forma simultánea la ley redelimitó las finalidades generales del CMH, recortando sensiblemente sus competencias, algunas de las cuales hay que decir que nunca habían sido desarrolladas. Reduciéndose su ámbito competencial a *“la planificación conjunta y la gestión supramunicipal”* de materias de carácter tan elemental, y de tan escasa entidad política, como eran, el servicio metropolitano del agua en alta, residuos sólidos, incendios y mataderos, además de otras competencias que voluntariamente decidiesen atribuirle las entidades integrantes, y en especial, cementerios, servicios funerarios y mercados.

No obstante, la reforma legal no sirvió para resolver los problemas claramente políticos que venían aislando al ayuntamiento de Valencia, de mayoría conservadora desde 1991, del resto de los municipios del área metropolitana, donde la izquierda era aún mayoritaria, lo que colocaba a la representación de la capital metropolitana en una difícil posición que le impedía controlar la presidencia

del organismo, circunstancia que contrarrestaba con el incumplimiento de su obligación de realizar las aportaciones económicas que le corresponden, convirtiéndose conscientemente, no en el único, pero si en el primer deudor del organismo.

c) Acto tercero, en el que la política partidaria acaba por imponerse.

Tras algunos años marcados por la ausencia de consenso, cuando no de obstrucción directa de la actividad del CMH, especialmente por parte de la ciudad de Valencia, **la Ley 8/1999, de 3 de diciembre**, argumentando la conveniencia de huir de formulas organizativas demasiado rígidas y la necesidad de buscar fórmulas de gestión más ágiles y eficaces, **impuso la pura y simple desaparición del CMH.**

Al margen de tensiones y recelos generalizados entre las capitales y el resto de los municipios, así como de los derivados de la asimetría existente entre las nacientes comunidades autónomas y sus respectivas capitales, la supresión del CMH tuvo mucho que ver con lo sucedido tras las elecciones municipales de 1999, donde se configuró un nuevo mapa político en el que habiendo obtenido la mayoría absoluta en la Generalitat Valenciana y en las capitales de provincia, el Partido Popular no obtuvo la mayoría en el CMH, lo que significaba también no controlar las empresas públicas de él dependientes. Y al que ya era partido mayoritario en prácticamente todos los niveles territoriales parecía que se le hacía inaceptable no controlar un CMH que administraba una aglomeración urbana que agrupaba a cerca del cuarenta por ciento de la población total de la comunidad autónoma y que se le resistía por la combinación de resultados electorales y acuerdos establecidos entre otras fuerzas con representación más reducida.

En estos aspectos incidieron las críticas de las fuerzas políticas de izquierda, ya en la oposición parlamentaria.

d) Acto cuarto (y, de momento, último), en el que se certifica la negativa a un eventual gobierno metropolitano efectivo.

Satisfecho el objetivo disolvente de la ley 8/1999 y como prefiguraba la críptica referencia de su disposición transitoria única a los "*nuevos organismos que gestionen y coordinen las competencias supramunicipales en la futura regulación de las áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana*", mediante **Ley 2/2001, de 11 de marzo**, vino a regularse la creación y gestión de áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana, al tiempo que se alumbraban entes metropolitanos de nuevo cuño, y también resulta destacable su voluntad de elevarse sobre la concreta problemática territorial de la comarca de *l'Horta de València* para establecer un marco regulatorio general para la creación y gestión de cualquier área metropolitana que pudiera establecerse a través de ley aprobada por mayoría absoluta en el parlamento valenciano.

La nueva Ley 2/2001, inspirándose en el modelo establecido en la Ley 7/1987, de 4 de abril, de la Generalitat de Cataluña (a través de la cual se crearon las Entidades Metropolitanas del transporte y la de servicios hidráulicos y tratamiento de residuos), creó a través de sus disposiciones adicionales **dos entidades metropolitanas sectoriales, la Entidad Metropolitana de Servicios**

Hidráulicos (EMSHI) y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos (EMTRE), abarcando ambas con carácter forzoso un idéntico ámbito territorial que integraba los cuarenta y cinco municipios de la comarca de *l'Horta de València*.

La primera de ellas, recibió la competencia sobre el servicio del agua en alta, la producción y suministro hasta el punto de distribución municipal, así como las de saneamiento de aguas residuales. A la segunda, se le asignaban la prestación de los servicios de valoración y eliminación de residuos urbanos. Lo que en ningún caso supuso la desaparición de las empresas públicas preexistentes, Empresa Metropolitana de Aguas Residuales S.A., (EMARSA), y Compañía Valenciana de Fertilizantes S.A., (FERVASA), que pasaron a ser sociedades instrumentales al servicio de aquellas.

Aún cuando la Ley 2/2001 partía del reconocimiento de la complejidad del hecho metropolitano y se presentaba a si misma como la regulación general de los instrumentos básicos de actuación de las áreas metropolitanas para la realización de actividades y prestación de servicios en el ámbito territorial de los municipios que pudieran integrarlas, lo cierto es que su única virtualidad se ha limitado al establecimiento de las dos entidades metropolitanas monofuncionales referidas cuya finalidad es de mera gestión de servicios básicos de ineludible vocación metropolitana. En definitiva, estas nuevas entidades podrían ser definidas como una especie de "consorcio metropolitano de geometría variable", donde "lo sustantivo deja de ser aquí el ámbito territorial para pasar a ser el de los servicios y obras necesitados de una planificación conjunta" (Callizo Soneiro, J., 2005).

4. Causas y consecuencias del no gobierno metropolitano

Todo parece indicar que la configuración autonómica del antaño autoritario y fuertemente centralizado Estado Español, a pesar de lo esperado, no ha supuesto gran alteración de nuestro régimen local. Municipios y provincias han mantenido no sólo su tradicional configuración, sino que no han mejorado sensiblemente su posición relativa, ni en cuanto a autonomía política ni financiera, respecto de otros niveles territoriales "superiores", ahora fundamentalmente el autonómico; en tanto que no se han creado entidades que pudiesen enfrentar las nuevas realidades económicas, territoriales y de gobierno surgidas en los últimos años.

En efecto, *"con la perspectiva de más de 20 años de autonomías se puede afirmar que no ha habido apenas procesos de autodefinition territorial, y que en el mejor de los casos, éstos han tenido un carácter incompleto y parcial. Contrariamente, se han suprimido las últimas áreas metropolitanas existentes, Barcelona (Ley 7/1987) y L'Horta (Ley 8/1999 de la Comunidad Valenciana). La realidad demuestra que la fórmula metropolitana resulta incompatible con los gobiernos autónomos, demasiados gallos en el gallinero"* (Burgueño Rivero, J., 2001).

Una causa significativa del problema, singularmente en el caso español por razones de configuración histórica y de ausencia de voluntad de afrontar resueltamente una profunda reforma local, llámese segunda descentralización o como se quiera, es que nuestras ciudades siguen "encerradas" en una noción

administrativista tradicional que prima los aspectos corporativos del municipio (Borja, J. y Ventanyol, J., 1992).

Son muchos los autores que, como Rodríguez Alvarez, J. M. (2005), hace tiempo ya que demandan afrontar soluciones organizativas adecuadas a una nueva realidad. El mismo Consejo Económico y Social Europeo en el Dictamen aprobado el 25 de abril de 2007, por 125 votos a favor, sin votos en contra y con cinco abstenciones (DOC 168 de 20.07.2007), se hacía eco del problema, al señalar que, con carácter general,

“Las estructuras administrativas de antaño ya no son suficientes (datan de los ciclos históricos del pasado), pero los gobiernos nacionales se muestran muy sensibles a posibles resistencias contra nuevas estructuras procedentes de las partes interesadas... En cambio, los desafíos que deben afrontar las áreas metropolitanas son inmensos. Para superarlos y gestionar correctamente los avances se necesita, prácticamente en todas partes y con vistas a una estrategia de conjunto, una nueva organización de la gobernanza”.

A la vista de este bajo nivel de institucionalización, deberemos aceptar la existencia de factores que juegan en contra de su reconocimiento y que (Rodríguez Alvarez, J. M. 2005), relaciona esencialmente “con conflictos de intereses territoriales, pero también con sensibilidades políticas”. Siguiendo fundamentalmente a este autor, del que tomamos las próximas citas, aunque adaptando la reflexión al caso valenciano, podemos identificar las siguientes resistencias:

Primera.- El temor de los municipios del área a encontrarse en una situación de subordinación con respecto a la ciudad central, en tanto que “los municipios periféricos saben que la constitución de un área metropolitana implica necesariamente la transferencia de competencias y de recursos hacia la instancia metropolitana”.

Segunda.- Una cierta prepotencia de la ciudad central, que parece resistirse a la articulación “con una periferia de inferior nivel socioeconómico a la que en cierto modo desprecia o considera subsidiaria y dependiente”.

Tercera.- Ciertos cambios institucionales pueden ser difíciles de comprender por los propios ciudadanos que, o no tienen el sentimiento de pertenecer a un área metropolitana o bien ese sentimiento no es de suficiente intensidad como para asumir nuevos niveles de administración, casi siempre percibidos como generadores de burocracia y gasto público.

Cuarta.- Con frecuencia, tales “reformas institucionales adquieren un marchamo fuertemente tecnocrático (...) de forma que son rechazadas por los ciudadanos, que prefieren la estabilidad institucional si no perciben claramente las ventajas del cambio, e incluso reaccionan fuertemente contra lo que perciben o pueden percibir como una disolución de la identidad histórica y cultural de su ciudad en un “totum” más amorfo”.

Quinta.- Cabe añadir que “en todo espacio metropolitano hay una relación dialéctica entre el centro (el municipio central) y la periferia que debe solucionarse

con un liderazgo efectivo e integrador, que impulse el proceso y sepa canalizar a la opinión ciudadana en el sentido favorable a una reforma institucional nunca fácil”.

Sexta.- Dificultad a la que se une la de conciliar los intereses de los múltiples actores públicos y privados que concurren e intervienen en ese territorio, lo que exige una gran capacidad para la detección y establecimiento de sinergias y consensos.

Séptima.- La resistencia puede proceder de una desconfianza gubernamental hacia la eventual “concentración de los recursos humanos y económicos, con el abandono o el retraso de importantes partes del territorio del país o de la región”.

Octava.- Pero la principal resistencia, y que de alguna forma resumiría todas las demás es, sin duda, de índole netamente política. Este obstáculo se manifiesta con especial virulencia en los casos en que existen diferentes mayorías políticas en el Estado y/o el mesogobierno, por una parte, y el territorio metropolitano, por otra, y en ocasiones ha dado lugar, no ya a la no constitución de entidades metropolitanas, sino a la supresión de las existentes o a sus sustitución por formas más “ligeras” de gobierno metropolitano”. Análisis que parece especialmente adecuado al caso del área metropolitana de l’Horta de València.

En las actuales condiciones de expansión urbana e interrelación supramunicipal, cada vez se perciben con mayor intensidad problemas y demandas de carácter global, que van a requerir con mayor intensidad ser enfrentadas desde una escala metropolitana. Razones que, unidas a la necesidad de planificar y desarrollar políticas de largo plazo, en línea con la tendencia que se abre paso en toda Europa, demandan de una entidad con mayor estatus jurídico y con mayor permanencia en el tiempo que los actuales entes metropolitanos monofuncionales que se presentan como sucedáneos de una verdadera entidad local de nivel metropolitano.

De otra parte, a falta de estudios empíricos que puedan corroborarlo, podemos avanzar que la ausencia de una coordinación efectiva de importantes servicios públicos comunes a los diferentes municipios afectados por el fenómeno metropolitano, con exclusión de los reducidos ámbitos a que se contrae la actividad de las referidas entidades metropolitanas monofuncionales, estaría incidiendo negativamente en la gestión de las respectivas entidades locales que podrían obtener tanto una reducción en sus costes como una mayor eficacia y eficiencia si pasaran a ser gestionados, ya fuese de manera directa o indirecta, a escala metropolitana.

La nueva fase de cambios estructurales a nivel global en la que estamos inmersos y que inciden de manera singular en las grandes aglomeraciones urbanas van a requerir de políticas públicas activas y de estructuras de gobierno más abiertas, flexibles, eficaces y responsables, adecuadas para su diseño e implementación con la participación de la ciudadanía y los actores sociales que operan en el espacio real metropolitano.

5.- Análisis comparado con otras áreas metropolitanas

En tanto, el proceso de metropolización real no cesa en su paulatino avance, son diversos los criterios y por tanto los resultados en cuanto a reconocimiento académicos y/u oficiales de los mismos. No hace mucho, el Consejo Económico y Social Europeo en su Dictamen de iniciativa adoptado en 2004, ECO/120, tomando como referencia los umbrales establecidos por METREX (la Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas cuyos objetivos principales son el intercambio de conocimientos sobre cuestiones de planificación y desarrollo del territorio metropolitano a nivel europeo), identificaba para esas fechas un total de 83 áreas metropolitanas europeas, entre las cuales incluía ocho españolas, por orden de población (en miles de habitantes, periodo 1999-2003), Madrid (4,709); Barcelona (3,950); Valencia (1,328); Sevilla (1,074); Málaga (868); Bilbao (735); Zaragoza (629) y Gijón-Oviedo (628).

Desde un plano más académico, combinando los criterios de densidad de población e interdependencia espacial y las interrelaciones funcionales que lleva asociadas (básicamente movilidad residencia/trabajo), pueden llegar a identificarse hasta cuarenta y seis áreas metropolitanas en el conjunto de España. Conforme a la metodología aplicada en este trabajo el área metropolitana de Valencia integraría en estos momentos a setenta y cuatro municipios.

Una realidad territorial y funcional que apenas tiene traslación al plano jurídico en tanto que los datos oficiales del Ministerio de Política Territorial demuestran que tan sólo existen en España cuatro entidades metropolitanas legalmente constituidas y todas ellas de carácter sectorial, Entitat Metropolitana del Transport (Barcelona); Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus, también conocida como Entitat del Medi Ambient de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (Barcelona); Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos (Valencia) y Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (Valencia).

Tal vez, como apuntan las conclusiones del *Libro verde de los Gobiernos Locales intermedios en España*, el problema central de las áreas metropolitanas sea "su configuración como entres creados por la comunidad autónoma que se insertan con mayor o menor acierto en la realidad local existente", de tal manera que "en la práctica, lo que funcionan son técnicas alternativas de solución de lo metropolitano, como las mancomunidades de municipios y los consorcios, que por su voluntariedad y su flexibilidad han alcanzado un notable éxito en la solución de lo metropolitano, sin estar inicialmente diseñadas por el legislador para ese propósito" (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011).

No obstante la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, parece que puede anunciar un cambio significativo de tendencia en el abordaje de la cuestión metropolitana. La creación de este ente local metropolitano, con la declarada voluntad de mejorar la eficiencia y la eficacia de las administraciones que actúan en el territorio metropolitano y garantizar la prestación de unos servicios públicos de calidad, por medio de la configuración de una administración próxima y capaz, que asumirá las competencias que ejercen las actuales entidades metropolitanas del transporte, de servicios hidráulicos y tratamiento de residuos, junto a las de la actual

Mancomunidad de Municipios y, además, otras nuevas competencias en materia de urbanismo que establece la legislación urbanística catalana.

La adopción del Decreto 175/2010, de 23 de noviembre, por la que se ha creado una Comisión Mixta entre la Administración de la Generalitat y los representantes del Área Metropolitana de Barcelona, cuyo objeto es proponer el establecimiento de mecanismos de cooperación y colaboración para la ejecución de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, en todo aquello que pudiese afectar al ámbito de competencias de la Administración de la Generalitat, permitió abrigar fundadas esperanzas acerca de una rápida implementación de las previsiones de la nueva Ley, cuya viabilidad actual podría verse ahora influida por los cambios de mayorías autonómicas y municipales producidos en los últimos comicios.

6.- El posicionamiento de los partidos políticos ante la institucionalización del área metropolitana de Valencia

Sin perjuicio de formulaciones abstractas o modelos teóricos, hemos querido completar nuestra visión incorporando un somero análisis de los programas electorales de todas las diferentes fuerzas políticas que se han incorporado al parlamento autonómico valenciano y al ayuntamiento de la metrópoli valenciana.

a) Partido Popular.

El programa electoral para las elecciones autonómicas de 2011 del PP es pródigo en referencias genéricas al hecho metropolitano y en declaraciones de intenciones tan altisonantes como poco precisas, "posicionaremos al área urbana de Valencia entre las grandes ciudades europeas"; "transformaremos Alicante y Elche en el gran nodo de centralidad del sudeste peninsular"; "maximizaremos el potencial metropolitano del área urbana de Castellón" (pág. 263).

El programa para la ciudad de Valencia en las elecciones municipales es un poco más explícito en sus medidas. Referencias a la mejora de las comunicaciones entre la capital y los municipios del área metropolitana (pag. 26); coordinación de municipios con playas urbanas (pag. 50) o la ampliación de una de las depuradoras metropolitanas (pág. 54) o la referencia a la obtención de mayor caudal de agua potable para el suministro metropolitano (pág. 56), no permiten aventurar si existe predisposición alguna a la consolidación y/o constitución de entidades metropolitanas.

b) Partido Socialista Obrero Español.

El programa electoral de los socialistas para la Comunidad Valenciana es bien parco en orden a la cuestión metropolitana, más allá de alguna referencia genérica a pactos y planes de ámbito supramunicipal, "Pacto por el territorio" (pág. 82); "Plan estratégico territorial de desarrollo urbanístico" (pág. 83); "Planes de áreas urbanas funcionalmente integradas" (pág. 83); (pág. 83) o "Planes de movilidad sostenible" (pág. 92).

No obstante el programa electoral para la ciudad de Valencia incluye toda una sección que, bajo el título de "la ciudad metropolitana", se extiende de las páginas 101 a 104 del documento. En éste se recogen reflexiones tales como la siguiente,

"La ciudad metropolitana asume su liderazgo regional y propone un nuevo modelo de desarrollo basado en la atracción de talentos y profesionales de elevada cualificación. Aprovechar esta gran oportunidad es una cuestión de supervivencia y exige una apuesta radical y consensuada por parte de los actores económicos, políticos y sociales para generar un entorno innovador que dinamice estos procesos, tanto desde la oferta como desde la demanda. Dicha apuesta incluye superar la cultura de ciudad aislada de su entorno para asumir su liderazgo metropolitano"

A continuación se concretan media docena de propuestas cuyos elementos más relevantes son de carácter planificador, Plan Territorial Metropolitano, Plan Estratégico de Infraestructuras, Plan de Acción Territorial de l'Horta o Plan del Litoral que debería liderar la capital metropolitana. Nada se avanza acerca de un eventual gobierno metropolitano, más allá de lamentar la "ausencia de un modelo metropolitano y de un ente administrativo que lo desarrolle", si bien la referencia, que podría ser casual, a la naturaleza "administrativa" de la entidad metropolitana, no parece andar en la línea de las reflexiones actuales acerca de la necesidad de un verdadero gobierno metropolitano.

Sin perjuicio de ello cual, ya en plena campaña electoral, el PSPV por boca de su candidato a la alcaldía de Valencia y de su Secretaria Provincial, avanzó públicamente la propuesta de creación de un "Consejo de Alcaldes" para el gobierno del Área Metropolitana de Valencia el cual asumiría, según las declaraciones del candidato a la alcaldía de Valencia "responsabilidades en materia de residuos, agua, transportes, seguridad ciudadana, urbanismo y medio ambiente, además de encargarse de proteger la huerta o potenciar el carril bici" (Levante-EMV de 11.05.11), así como otras que, hasta la fecha son propias de la Diputación provincial, como es la coordinación del cuerpo de bomberos (Las Provincias de 11.05.11).

c) **Coalició Compromís.**

Por lo que respecta al programa para las elecciones autonómicas esta nueva fuerza política que concurría por vez primera a las elecciones autonómicas y ha obtenido respaldo suficiente como para formar grupo parlamentario propio, no contenía referencia alguna a la cuestión metropolitana, más allá de una mínima alusión al comprometer la "mejora de la calidad del aire en la región metropolitana" (pág. 33).

En cambio en el programa para la ciudad de Valencia, a cuyo consistorio también han llegado por vez primera, se prodigan las consideraciones y propuestas con perspectiva metropolitana. Aspectos tan heterogéneos como la movilidad (pág. 15); el transporte público (pág. 48); consolidación de la identidad en base a la promoción de la lengua propia (pág. 62); creación de un Consejo económico y social de ámbito metropolitano (pág. 68); política fiscal (pág. 72), entre otros son abordados en el programa. Si bien destaca, para la materia que ahora nos ocupa, la referencia a la provisión de "acuerdos con el resto de municipios del área metropolitana para consensuar políticas que faciliten la movilidad y la integración de la población metropolitana en una especie de "Gran Valencia". Estos acuerdos contemplarán la creación de una carta de vecindad metropolitana", si bien no parece posible deducir de esta propuesta la apuesta por un ente estable y, menos aún, alguna fórmula de gobierno metropolitano.

d) **Esquerra Unida del País Valencià**

Presenta el balance más pobre en orden a propuestas con perspectiva metropolitana, tanto en su programa autonómico como para la ciudad de Valencia, más allá en el primero de los documentos a la potenciación y ampliación de la red de transporte público ferroviario a los niveles regional y metropolitano, en el primero de los documentos.

Como puede apreciarse por las reflexiones y propuestas de las fuerzas políticas presentes en las principales instituciones implicadas en un eventual proceso de institucionalización metropolitana, Generalitat Valenciana y Ayuntamiento de Valencia, no parece existir inquietud ni prisa alguna por abordar el eventual diseño e implementación de algún tipo de gobierno metropolitano, siquiera de corto alcance competencial. Lo que permite pensar que la actual opción por entidades metropolitanas monofuncionales se mantendrá, ya sea limitada a las dos ya existentes o incorporando alguna adicional, durante mucho tiempo.

7.- Alternativas posibles para un gobierno metropolitano valenciano.

Jouve y Lefèvre han establecido cinco tipos de configuraciones institucionales en relación al gobierno de las metrópolis:

1. Ciudades-Estado: Son ciudades cuya regulación se debe ampliamente al Estado, ya sea porque la ciudad se confunde geográfica y políticamente con el Estado, caso de Singapur, ya sea porque el Estado conserva un papel central en la regulación política de las ciudades, en general casos de Gran Bretaña y los Países Bajos. Los principales problemas de estas ciudades son, por un lado, su dependencia de la política nacional y, por otro lado, un marco de acción demasiado rígido. En la España democrática lo más cercano a esta situación se habría dado en las ciudades de Ceuta y Melilla.
2. Los nuevos gargantúas: son áreas metropolitanas que se dotan de una nueva institucionalidad común ya sea mediante procesos de fusión ya sea mediante la creación de nuevas entidades locales metropolitanas superpuestas a las preexistentes. Londres, con la *Greater London Authority* o Stuttgart en Alemania serían buenos ejemplos de este tipo de configuración. El punto fuerte de este planteamiento estriba en la fuerte valorización de los actores locales, de tal forma que allí donde no se ha contado con ellos como en las ciudades metropolitanas de Italia o en las ciudades-provincia de los Países Bajos, el modelo ha fracasado. En la España democrática lo más cercano a esta situación fue la constitución de las áreas metropolitanas de Barcelona y Valencia como entes territoriales que acabaron en fracaso.
3. Mesonivel de gobierno: Son los casos de las ciudades donde el nivel institucional y político regional es el que asume la función de institución metropolitana. Por ejemplo, son los casos de las ciudades de Madrid y de Zúrich. Tiene ventajas claras pues reduce la fragmentación institucional, no se generan contrapoderes políticos y simplifica el sistema de toma de decisiones; si bien pueden darse disfunciones si se produce un desacompañamiento entre el territorio funcional y el institucional de la metrópolis y, sobre todo, si se produce un distanciamiento entre las instancias decisorias y la población.
4. Gobernanza en red: Son los casos de las ciudades cuyo modo particular de agregación no pasa por una institución particular, sino por alianzas, acuerdos, concertos a distintos niveles institucionales y también con la sociedad civil particularizados en función de las necesidades concretas. Ejemplos actuales serían ciudades como Munich o Lyon. En España, de las grandes áreas sólo en parte Barcelona o Bilbao han avanzado por este camino. Y es que su propia constitución, dependiente de la voluntariedad política, define las propias debilidades de este tipo de gobernanza.
5. Defección y conflicto: Son los casos de ciudades que no han podido generar mecanismos de agregación a escala metropolitana, lo que no implica necesariamente ausencia total de dinámicas metropolitanas, producto bien del agotamiento de los intentos de regulación de naturaleza institucional

bien de la defección de un actor dominante. Ejemplos europeos podrían ser París o Milán.

¿En qué tipología podríamos encuadrar al área metropolitana de Valencia? Parece obvio que debemos descartar su configuración como ciudad-estado. Con anterioridad hemos analizado como en los ochenta podía haber iniciado la senda para convertirse en un área-gargantúa, pero este proyecto fracasó definitivamente en los noventa en gran medida por su configuración como contrapoder al poder autonómico. Desde luego, no estamos en presencia de un área con mesonivel de gobierno: no sólo es que el territorio de la Comunidad desborda el del área metropolitana; es que Valencia capital, pese a su reiterada reivindicación histórica de su condición de *cap y casal del Regne* desde los tiempos de Jaime I, no ha sabido integrar el territorio que va del Senia al Segura en un único espacio metropolitano y, todo lo contrario, se enfrenta desde hace mucho tiempo a fuertes reticencias y suspicacias sobre su papel, especialmente desde tierras alicantinas. Tampoco en la actualidad podemos hablar de un área gobernada en red, pues si exceptuamos las dos áreas metropolitanas monofuncionales constituidas, no encontramos alianzas de este ámbito territorial que nos permitieran así considerarla. Definitivamente, la única calificación tipológica donde cuadra en la actualidad el área metropolitana de Valencia es la de un área caracterizada por la defección y el conflicto. Salvo los dos casos citados de monofuncionalidad en lo demás y, como hemos visto, los municipios del área hacen la guerra por su cuenta y no hay ningún criterio unificador que de coherencia a sus políticas desde el punto de vista de los intereses del área como tal. Hemos analizado, aun brevemente, las negativas consecuencias a que da lugar esta situación. Y también hemos confirmado que no existe ni verdadera voluntad política de establecer algún tipo de vínculo común, más allá de declaraciones retóricas sobre la importancia del área metropolitana y sugerencias aisladas al calor de la campaña electoral –propuesta socialista de un Consejo de Alcaldes–, ni, desde luego, tampoco existe articulado en la sociedad civil ningún movimiento cívico en torno a esta idea metropolitana.

Ahora bien, esta realidad no implica que no siga siendo necesario plantear como un desiderátum benéfico por sus previsibles consecuencias positivas la articulación de alguna lógica de convivencia desde el interés común del área para maximizar su funcionalidad y coherencia, su eficacia y efectividad y, a la postre, el bienestar de sus ciudadanos. Retomando las posibilidades que se abren según la tipología de Jouve y Lefèvre, parece obvio descartar la idea de ciudad-estado o de mesonivel de gobierno aunque sólo sea por las trabas de tipo constitucional que se abrirían ante nosotros. Tampoco parece plausible pensar en la constitución de un área como ente territorial dada la experiencia negativa acumulada en el pasado y la evidente falta de voluntad política en los partidos del arco parlamentario valenciano. Sólo parece, así pues, posible caminar en el sentido que va de la defección y el conflicto al gobierno en red. El trecho a recorrer es largo pero no existen trabas insalvables y se puede contar con una cierta experiencia acumulada en acuerdos de colaboración entre los municipios del área: además de los dos entes metropolitanos monofuncionales, existen distintas asociaciones entre municipios del área, algunas de ellas de cierta entidad como las Mancomunidades de l’Horta Sud y del l’Horta Nord o el consorcio Pactem Nord que, no teniendo el ámbito del área, sin embargo pueden reducir los escalones a recorrer para articular una asociación de todos los municipios del área. Quizá, al menos en un primer momento, para evitar

las consabidas mayores reticencias políticas, esa futura asociación tendría que ver muy limitada sus competencias a labores de estudio y propuesta, todo lo más con algunas funciones de coordinación o la exigencia de pronunciamiento efectivo de la asociación sin carácter vinculante ante determinadas políticas municipales, dando espacio a la posibilidad de actuaciones materiales a las que pudieran sumarse voluntariamente los municipios del área que así lo consideraran. No parece mucho, pero permitiría abrir una pequeña senda hacia la gobernanza metropolitana.

Por otro lado, la sociedad civil valenciana debería tomar buena nota del ejemplo del área de Bilbao y constituir algo parecido a la asociación privada Metropoli-30 como marco de reflexión estratégica permanente entre todos los municipios del área y la misma ciudadanía en sus múltiples articulaciones. Además de los necesarios estudios y proyectos concretos pensados desde el ámbito metropolitano civil resulta imprescindible si queremos legitimar cualquier tipo de articulación metropolitana de carácter neo-institucional generar una conciencia en torno suyo, esto es, crear de la nada una cultura política metropolitana entre los ciudadanos del área que pueda sostener cualquier proyecto común futuro.

8.- Conclusiones

Tras lo hasta aquí expuesto podría cabría dar por válida una de las conclusiones del *Libro verde de los Gobiernos Locales intermedios en España* (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011), que constata como "el escaso arraigo del área metropolitana en España, como solución diseñada por el legislador básico para abordar los problemas propios del fenómeno metropolitano, parece ser una evidencia en estos momentos. Y contrasta además con el auge de esta fórmula del Gobierno Local en Europa y el resto del mundo".

No obstante, hemos querido indagar en las causas, consecuencias y alternativas a esa situación y, especialmente, acerca del hecho de que en el caso de Valencia, nos hallemos ante una realidad metropolitana tan evidente, territorialmente constatable, funcionalmente operativa, social y culturalmente reconocida, públicamente admitida y, paradójicamente, jurídica e institucionalmente casi inexistente.

Como ya hemos apuntado más arriba, las razones que explicarían esa paradoja, por encima de consideraciones generales de carácter territorial o económico, son fundamentalmente de índole política. En palabras de Rodríguez Álvarez (2004), "lo cierto es que el interés de las Comunidades Autónomas, en afirmar su competencia en esta materia no se ha debido a un interés especial en la creación de áreas metropolitanas, sino justamente a lo contrario, ostentar el monopolio regulador para no ejercerlo, o hacerlo bajo fórmulas "ligeras" y monofuncionales, o incluso simplemente para suprimir las instituciones metropolitanas preexistentes".

Un diagnóstico que, en el caso valenciano, adquiere tintes propios "derivados de las peculiares circunstancias en que se produce nuestra transición política y el acceso a las instituciones y alternativa colonización de las mismas por parte de las dos principales fuerzas políticas caracterizadas por una férrea disciplina interna que

no ha facilitado hasta ahora la autonomía de criterio suficiente para que las autoridades locales afectadas hubieran podido encabezar la demanda de una integración metropolitana ineludible” (Montiel Márquez y García Tobarra, 2011).

Frente a la consabida descoordinación y ineficiencia de políticas públicas localistas y sectoriales, agravadas en estos tiempos de profunda crisis económica y cuestionamiento de buena parte de funciones públicas tradicionales, eludir el abordaje real de una planificación estratégica y la institucionalización de una fórmula consensuada y flexible de gobernanza metropolitana puede suponer no sólo una limitación para encarar en mejores condiciones los cambios económicos y sociales que ya se están produciendo, si no también perder una oportunidad histórica para la consolidación de un sistema político local renovado.

Bibliografía

Alcañiz Moscardó, M. 1996. *Cambio social, territorio y actores sociales: la configuración del Área Metropolitana de Valencia*. Valencia: Consell Metropolità de l'Horta.

Borja, J. y Ventanyol, J. 1992. "Grandes ciudades y/o Áreas metropolitanas". *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Burriel de Orrueta, E. 2009. "La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)", *Scripta nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 306.

Callizo Soneiro, J. 2005. "Hipótesis para la gestión del espacio metropolitano", *Territorio & Desarrollo Local* 8.

Comité de las Regiones. 2003. *Las dimensiones regional y local en establecimiento de nuevas formas de gobernanza en Europa*. Luxemburgo : Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Conseil de l'Europe. 1986. *Recommandation 188 (2005) sur la bonne gouvernance dans les zones métropolitaines européennes*. Estrasburgo.

Farinós, J. 2005. "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional", *Eria* 67: 219-235.

Fundación Democracia y Gobierno Local. 2011. *Libro verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno local.

Jiménez Blanco, A. 1992. "Las organizaciones supramunicipales en España: Las áreas metropolitanas". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 254.

Jouve, B. 2002. "Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipologías". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 24: 171-176.

Jouve, B. 2005. *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona: Fundación Carlos Pi i Sunyer.

Jouve, B. y Lefèvre, C., dir., 2002. *Métropoles ingouvernables*, París: Elsevier.

Naredo, J. M. y Montiel Márquez, A. 2011. *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Barcelona: Icaria.

Nel.lo, O. 1998. "Transformaciones y políticas urbanas en las siete principales ciudades de España. El área metropolitana de Valencia en sistema urbano español". *Área metropolitana. Revista informativa del CMH* 4.

Puncel Chornet, A. 1999. "Valencia: opciones, desorden y modernidad, o la ciudad que se devora a si misma". *Scripta nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 47: 32-54

Quintás Alonso, J. 2007. *Más investigación o prueba/error... y vuelta a empezar*. Madrid: Visión Net.

Rodríguez Álvarez, J. M. 2004. "La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 24: 107-126.

Rodríguez Álvarez, J.M. 2005. "Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*: 298-299.

Serrano Rodríguez, A. 2005. "La problemática supramunicipal del modelo territorial del siglo XXI: Áreas Metropolitanas y Regiones Funcionales Urbanas". *Territorio & Desarrollo Local* 8.

Sorribes Monrabal, J. 1998. "El Consell Metropolità de l'Horta: crónica de una frustración". *Área Metropolitana. Revista informativa del CMH* 3.

Sorribes Monrabal, J. 1999. *Las Áreas Metropolitanas. Análisis teórico y experiencia comparada*. Valencia: Consell Metropolità de l'Horta.

Sorribes Monrabal, J., ed., 2010. *València, una ciutat manifestament millorable*. Valencia: Digital.

Sosa Wagner, F. 1993. "Aspectos institucionales de la gestión metropolitana". *Planeamiento y gestión metropolitana comarcal y municipal*. Pamplona: Universidad de Navarra.

Tortosa, F. 2007. "La comarca de l'Horta: El cap i casal devora l'Horta fèrtil que l'envolta". *Mètode* 53.