ORDENACIÓN TERRITORIAL Y GOBERNANZA METROPOLITANA EN ESPAÑA[1]

José Mª Feria Toribio[2]

(Palabras clave: áreas metropolitanas, planes de ordenación territorial, España)

1. Introducción

Es un hecho difícilmente rebatible que la "ciudad real" tiene hoy en día una escala metropolitana, que no sólo rompe la contigüidad espacial de la ciudad compacta sino que supera claramente los límites administrativos tradicionales. Nos encontramos con un espacio urbano sustancialmente más extenso, complejo y difuso que el que ha constituido históricamente la ciudad. En su acepción más básica, un área metropolitana no es sino un área polinuclear que conforma un mercado unitario de vivienda y trabajo, que refleja a su vez el aumento de escala del espacio de vida colectivo y las diferentes estrategias espaciales de los agentes económicos. Ello da lugar a procesos y estructuras territoriales relativamente complejos, que dependen tanto de las características singulares que cada realidad urbana posee –del medio físico donde se localizan, históricas, socioeconómicas, etc.- como de la intensidad y alcance de tales procesos, pero que en cualquier caso ofrecen como resultado la aparición generalizada de una nueva forma urbana visiblemente diferente de la ciudad tradicional compacta.

A esta nueva realidad urbana, que hay que reconocer correctamente, le debe corresponder en consecuencia instrumentos de intervención acordes a su escala, funcionamiento y naturaleza. A modo de ejemplo, a la escala metropolitana tienen que desarrollarse todos aquellos servicios y funciones públicas que como los sistemas de transportes, el abastecimiento y saneamiento de agua, las políticas de vivienda, las referidas a mercados de trabajo, etc., tienen como escenarios de su despliegue esta nueva ciudad real (Feria, coord. 2006). También, la adecuación a la ciudad real permitiría, desde un punto de vista político administrativo, la mejora de la coordinación de inversiones, el desarrollo de políticas homogéneas y espacialmente redistributivas y ajustar el nivel de representación y decisión política a la escala y ámbito en la que realmente los ciudadanos y los agentes económicos desarrollan su vida y sus actividades.

---

[1] El presente artículo se inserta dentro de los trabajos del proyecto de investigación de Excelencia, P09-RNM-5394 (2010-2014): "GUÍA METODOLÓGICA PARA LA INTEGRACIÓN METROPOLITANA SOSTENIBLE DE LOS SISTEMAS DE METRO LIGERO", financiado por la Junta de Andalucía y los fondos FEDER de la UE

[2] Catedrático de Ceografía Humana. Universidad Pablo de Olavide (jmfertor@upo.es)

No es de menor importancia, frente a tales cuestiones, la necesidad de abordar la ordenación física de estos ámbitos, ya que esta escala es la ineludible para abordar aspectos tales como el tratamiento global del crecimiento urbano, el diseño y trazado de los sistemas de comunicaciones y otras infraestructuras básicas, el papel estructurante del sistema de espacio libre y el paisaje, la localización y organización de equipamientos de nivel superior o la dotación de espacios productivos metropolitanos.

En España, estas tareas han estado tradicionalmente asignadas al planeamiento urbanístico, que siendo por definición un instrumento de escala municipal, ha tenido dificultades insalvables para afrontar esta escala metropolitana de ordenación. Sin embargo, la organización competencial de esta actividad en el seno del Estado democrático, junto con el desarrollo de políticas e instrumentos de ordenación del territorio sí están ya posibilitando, al menos teóricamente, que se puedan abordar las cuestiones enunciadas a la escala metropolitana. En este sentido, las líneas que siguen tienen como objetivo plantear una primera aproximación a la experiencia existente en España respecto a la ordenación del territorio en ámbitos metropolitanos. Para ello, en primer lugar haremos una breve y sucinta presentación del universo metropolitano español y sus dimensiones básicas. En segundo lugar se planteará un repaso a los antecedentes de la cuestión y al relativamente complejo marco normativo que regula este ámbito de la intervención pública. Posteriormente, los apartados restantes estarán dedicados a presentar la experiencia existente en nuestro país en materia de planes de ordenación del territorio de áreas metropolitanas, señalando sus características principales y las variantes significativas que dicha experiencia muestra, lo que permitirá contar con unos materiales de partida que pueden servir para posteriores análisis que aborden la cuestión con mayor profundidad.

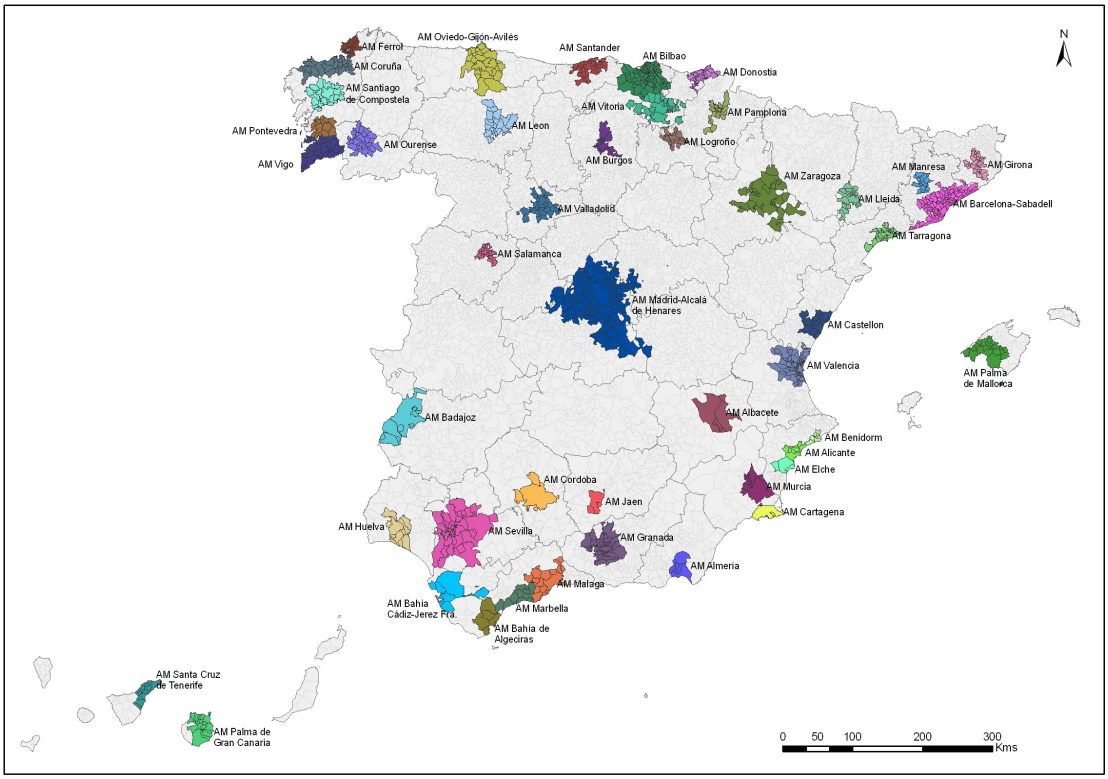
2. El universo metropolitano español.

En el estado español no existen delimitaciones oficiales de áreas metropolitanas que de alguna manera “certifiquen” esta nueva ciudad real, ya sea en los planos político, electoral o meramente estadístico. Para paliar esta ausencia, que en definitiva supone una cierta invisibilidad del fenómeno metropolitano, es necesario desarrollar propuestas de delimitación de las áreas metropolitanas con bases teóricas y empíricas fundadas y homologables en el contexto internacional. En este sentido, como es sabido, desde hace décadas se aplican unos métodos plenamente desarrollados y aceptados en dicho contexto, que se basan en la variable movilidad cotidiana por razón de trabajo, y que permiten plantear delimitaciones coherentes y adecuadas de áreas metropolitanas.

La delimitación que aquí se toma como referencia para describir el universo metropolitano español se basa en dichos métodos y ha sido realizada por este autor y su grupo de investigación (Feria y Albertos, 2010). Se trata del convencional utilizado desde los años 50 por la Oficina del Censo de los Estados Unidos (OMB, 2000) para la delimitación de las áreas metropolitanas estadísticas y que posteriormente ha sido utilizado también, con variantes específicas en otros países desarrollados (p.ej.: el caso francés (Julien, 2000); la experiencia italiana (Martinotti, 1991); la canadiense (Murphy, 2003) o la del grupo GEMACA (Chesire and Gornostaeva, 2003) o más recientemente, para el conjunto de la Unión Europea, por Eurostat (Urban Audit, 2008). Básicamente, se trata de una metodología muy simple en términos formales, relativamente directa, y que se basa en una pauta de organización centralizada de la movilidad residencia-trabajo (ver Feria, 2008, para los detalles concretos del proceso metodológico).

El proceso de delimitación llevado a cabo nos muestra un universo metropolitano español compuesto por un total de 46 áreas (Figura 1). En el cuadro adjunto (Tabla 1) se resumen las dimensiones básicas del sistema urbano. Se incluyen tres variables: la población total; el número de municipios y el número total de viviendas, que nos pueden servir para caracterizar inicialmente este conjunto urbano.

Figura 1. Las áreas metropolitanas españolas



Fuente: Feria (2010)

TABLA 1. Dimensiones básicas de las áreas metropolitanas españolas.

ÁREA METROPOLITANA	Nº MUNICIPIOS	POBLACIÓN TOTAL	VIVIENDAS TOTALES
MADRID	174	5.626.160	2.576.538
BARCELONA	131	4.404.599	2.104.255
VALENCIA	74	1.594.762	820.150
SEVILLA	49	1.369.708	574.391
BILBAO	93	1.131.564	483.157
OVIEDO-GIJÓN-AVILÉS	28	871.859	414.934
MÁLAGA	21	829.790	638.796
LAS PALMAS DE G. CANARIA	18	709.191	302.945
ZARAGOZA	31	684.490	319.161
BAHÍA CÁDIZ-JEREZ.	6	581.502	243.850
VIGO	30	552.204	234.952
MURCIA	12	529.467	213.091
GRANADA	47	497.945	244.310
PALMA DE MALLORCA	20	473.363	249.385
CORUÑA	23	463.342	230.770
DONOSTI	28	431.696	187.131
STA. CRUZ DE TENERIFE	13	430.858	199.953
VALLADOLID	28	395.258	169.450
SANTANDER	29	388.734	172.837
ALICANTE	7	381.502	210.734
CÓRDOBA	5	327.788	139.707
TARRAGONA	29	316.638	217.841
CASTELLÓN	20	305.651	180.752
PAMPLONA	25	294.843	129.935
ELCHE	3	239.335	137.481
VITORIA	19	238.114	100.144
HUELVA	11	230.640	105.073
ALGECIRAS	6	213.737	93.522
LEÓN	20	203.400	106.630
SANTIAGO DE COMPOSTELA.	18	201.332	91.425
CARTAGENA	2	199.227	107.419
SALAMANCA	19	194.567	100.339
ALMERÍA	8	190.950	89.644
OURENSE	25	178.732	98.761
BURGOS	15	175.282	81.636
MARBELLA	10	174.862	135.830
GIRONA	32	172.965	90.887
LOGROÑO	19	165.327	82.046
BADAJOZ	10	163.922	71.412
EL FERROL	10	163.405	82.051
PONTEVEDRA	13	161.473	65.191
LLEIDA	23	158.089	76.805
ALBACETE	4	156.728	71.281
MANRESA	17	132.095	63.292
JAÉN	3	119.852	51.092
BENIDORM	7	104.884	93.080
TOTAL	**1235**	**27.456.832**	**13.254.066**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Censos de Población y Vivienda de 2001

Como puede comprobarse, las 46 áreas delimitadas incluyen un total de 1234 municipios, con casi 27 millones y medio de habitantes y algo más de 13 millones de viviendas, lo que en consecuencia confirma que más del 60% de la población española puede considerarse como metropolitana. No podemos entrar aquí en una descripción ni siquiera aproximada de dicha realidad, pero muy sucintamente se puede decir que en su organización jerárquica este sistema metropolitano se caracteriza en su estrato superior por una acusada bicefalia (Madrid y Barcelona, dos metrópolis de rango continental, que aglutinan en su conjunto más de diez millones de habitantes), seguida por un segundo escalón constituido por tres áreas metropolitanas que superan el millón de habitantes (Valencia, Bilbao y Sevilla) con un rango de metrópolis nacional. A partir de dicho escalón, los niveles jerárquicos metropolitanos son menos visibles y fácilmente podría hablarse de una cierta distribución continua de los mismos. En términos de carácter más urbanístico, como el número de viviendas o el suelo urbanizado, la importancia del universo metropolitano que revela la dimensión poblacional se acrecienta aún más, como puede comprobarse, para la primera variable, a partir de los datos ofrecidos en la Tabla 1. Los más de 13 millones de viviendas existentes en las áreas metropolitanas españolas según el censo de 2001 suponen una concentración de espacio construido que, junto con el stock de residencias secundarias de determinadas zonas costeras, constituye el núcleo absolutamente mayoritario del suelo residencial en nuestro país. Significativamente, una conclusión que se obtiene del análisis comparado entre número de viviendas y población, resulta relevante para entender algunas características estructurales y formales de las áreas metropolitanas españolas. Se trata del importante “gap” existente entre el stock de viviendas existentes y la de la teórica demanda que se deduce del número de hogares potenciales según la población residente en dichas áreas metropolitanas. Así, si el tamaño medio del hogar era en 2001, según el Censo, para el conjunto del país de 2,86 miembros (Requena, 2006), la relación entre el número total de viviendas y la población residente en todas las áreas metropolitanas delimitadas es 2,07. Dicho en otras palabras, en las áreas metropolitanas españolas hay muy elevada sobreoferta residencial -una media de 130 viviendas por cada 100 hogares-, y ello en 2001, antes del enorme ciclo expansivo de la construcción de viviendas que ha concluido en 2008. Esta disparidad resulta aún más llamativa si se tiene en cuenta que estas áreas son por definición las más dinámicas y de mayor crecimiento poblacional relativo, lo cual debería suponer, como así ha sucedido históricamente, un relativo mayor equilibrio entre oferta y demanda potencial de viviendas (Leal, 2004).

En cualquier caso, la variable residencial es sólo uno de los componentes del conjunto de la dimensión urbanística que engloba el fenómeno metropolitano y que incluye también,

como bloques relevantes de usos de suelo, los espacios para la producción y los servicios, las infraestructuras y los grandes equipamientos metropolitanos. Estos usos, por encima incluso del espacio residencial han sido además los protagonistas principales del masivo crecimiento de la superficie urbanizada que ha tenido lugar en las áreas metropolitanas recientemente. Dentro de la misma línea de investigación que ha dado lugar a la delimitación de las áreas metropolitanas españolas, el análisis de la imágenes proporcionadas por Corine Land Cover para un grupo escogido de las mismas (entre las que se encuentran las cuatro principales) ha permitido constatar, que en entre 1991 y 2000, según dicha fuente, el espacio urbanizado se incrementó en torno a un 20% -más del doble del crecimiento poblacional- con aumentos espectaculares en el caso de Madrid, que amplió su suelo urbanizado en un 32%, o los de Sevilla y Valencia, cuyo incremento se situó en torno al 25% (Oliveira, 2010).

Todo lo anterior, en definitiva, no viene a sino a confirmar a estos espacios metropolitanos como los principales escenarios de la dinámica urbanística en nuestro país, haciendo extraordinariamente evidente la necesidad y oportunidad de unos instrumentos que regulen y ordenen dichos territorios y sus dinámicas asociadas. En las líneas que siguen se comprobará la respuesta del sistema de planeamiento y ordenación del territorio en nuestro país a esa cuestión.

3. Antecedentes y marco normativo de la planificación territorial metropolitana en España

La necesidad de enfoques territoriales que ofrezcan soluciones a problemas que no pueden resolverse en el ámbito de la dupla ciudad-plan urbanístico municipal, está en realidad en la base de las propuestas de los grandes pioneros del planeamiento territorial, como Howard, Geddes o Munford, para los cuales la ordenación del territorio (o regional planning) era la opción adecuada para resolver los problemas de la ciudad de la primera mitad del siglo XX en Inglaterra o Estados Unidos (Hall, 1996). No es sin embargo hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando se desarrollaron los primeros planes metropolitanos, como los dirigidos por Abercrombie en Londres (1945) y Glasgow (1946); el de Copenhague (1948) y ya más tardíamente los esquemas directores de la región de Paris o la “Intercomunale” de Milán (Esteban, 2003).

En España, antecediendo incluso a la Ley del Suelo de 1956, se desarrolló el Plan General de Barcelona y su zona de influencia (1953), que planteó la definición de un área de 27 municipios como el ámbito del urbanismo y la gestión de servicios comunes, constituyéndose de hecho en el primer plan de clara vocación y referencia metropolitana en nuestro país.

Posteriormente, la Ley del Suelo de 1956, que ha supuesto prácticamente hasta el momento el marco de referencia básico de la intervención urbanística en España, y que tiene, en el plano instrumental, al Plan General de Ordenación Urbana como la pieza central del sistema de ordenación, sí contemplaba la posibilidad de planes de escala metropolitana bajo el nombre de Planes generales plurimunicipales de ordenación urbanística. En este contexto normativo cabe mencionar el desarrollo de dos planes de ámbito metropolitano: el Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid (1964), que por primera vez adjetiva como metropolitano a un plan urbanístico en España. Por su parte, en el área de Barcelona, después de una propuesta que no llegó a materializarse de revisión del mencionado Plan del 53 – el Plan Director del área metropolitana de Barcelona (1966)- en 1976 se aprobó el Plan General Metropolitano de Barcelona, en este caso ya como Revisión legal de dicho Plan del 53. Es significativo constatar que esta actividad de planeamiento estuvo directamente ligada -temporal e instrumentalmente- a la aparición y desarrollo de dos de las principales instituciones de naturaleza metropolitana que han existido en España: La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) y la Corporación Metropolitana de Barcelona (Terán, 1999). En Andalucía, por su parte, se desarrolló una experiencia distinta, pero que también afrontaba una escala metropolitana. Se trató de los Planes Comarcales que se formularon fundamentalmente como marco de planificación física para las propuestas de los Polos de Desarrollo que se promovieron para diferentes ciudades andaluzas-. En el caso del área metropolitana de Sevilla, el Plan Comarcal no llegó ni siquiera a la fase de Avance, pero sí se aprobaron Planes Comarcales en la Comarca de de la Vega de Granada (1973), formulado por el ayuntamiento de Granada y que comprendía a 20 municipios, y en el Campo de Gibraltar (1969) que afectaba a siete municipios (Feria y Sánchez, 1990).

La revisión de la Ley del Suelo en 1975, coincidiendo con el fin de la Dictadura, llevó a todo el sistema de ordenación urbanística y territorial a una situación de una cierta ambigüedad e indeterminación entre una Ley estatal de origen franquista, de un lado, y una nueva articulación de competencias y responsabilidades en esta materia que se plasmaría en la Constitución del 78, del otro. La Ley del 75 planteaba una nueva figura de ordenación, los Planes Directores Territoriales de Coordinación, a caballo entre el urbanismo y la ordenación del territorio en sus visiones tradicionales, que en principio podría haber servido para afrontar procesos de planificación metropolitana, pero que por razones de diferente índole no fue en ningún caso utilizado como instrumento de ordenación para este tipo de ámbitos. En un contexto de nuevas instituciones democráticas –ayuntamientos y comunidades autónomas- y de graves problemas urbanísticos y territoriales de escala metropolitana, las pocas experiencias

desarrolladas a la espera de la definición del marco legal de la ordenación del territorio por las respectivas comunidades autónomas fue el intento de elaboración de Directrices de coordinación del Planeamiento urbanístico para algunas áreas metropolitanas. Estas Directrices, que tenían el rango legal de Avances de planeamiento, pretendían dotar de un marco común de referencia para la redacción de los planes municipales, pero su prácticamente nula eficacia jurídica hizo que en los pocos casos en que llegaron a aprobarse, apenas tuvieran incidencia directa en la ordenación del territorio metropolitano, como así sucedió en los ejemplos de las Directrices de Planeamiento territorial Urbanístico para la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid de 1981, el Esquema de Ordenación de Valladolid y su Comarca de 1982 (Benabent, 2006), las Normas de Coordinación Metropolitana de Valencia de 1988 y las Directrices de Coordinación del Planeamiento Urbanístico de la Aglomeración Urbana de Sevilla, de 1990.

Pero, como se ha mencionado, es la atribución constitucional de competencias en materia de ordenación del territorio a las comunidades autónomas la que abrió una nueva perspectiva a la cuestión, en la medida en que permitía el desarrollo de nuevas figuras e instrumentos para abordar la ordenación metropolitana. La configuración del marco legal autonómico en la materia se inicia con la aparición de la Ley de Política Territorial de Cataluña de 1983, a la que seguirán las respectivas leyes autonómicas de Madrid (1984) y Navarra (1986). A partir de estas primeras iniciativas, las distintas comunidades autónomas han ido dotándose de una legislación territorial propia de forma escalonada; dicho proceso no se ha visto completado hasta la aparición reciente de las leyes de Castilla La Mancha, La Rioja y Castilla y León, en 1998, y finalmente la de Extremadura en 2001, con las cuales ha quedado completo el marco legislativo autonómico para el conjunto del panorama nacional. A lo largo de este periodo, algunas Comunidades Autónomas han sustituido sus primeras leyes de ordenación territorial por otras más recientes; tal es el caso de Madrid, cuya Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (1995) sustituyó a la anterior Ley de 1984; en el caso de Navarra la reciente Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 2002 ha venido a sustituir a la anterior ley de 1994, que a su vez sustituía a la primera ley de 1986; igualmente se pueden citar los casos de Canarias, Baleares, Cantabria y Valencia.

Cada una de las diferentes leyes autonómicas de ordenación del territorio define un conjunto propio de instrumentos de ordenación a través de los cuales se desarrollará la planificación territorial de la comunidad autónoma. En concreto, la ordenación de las áreas metropolitanas se articularía a través de los instrumentos de ordenación de ámbito subregional, aunque en algunas comunidades uniprovinciales no se contemplan estas figuras. La

denominación mayoritaria es la de Plan Territorial (generalmente Subregional o Parcial), pero también aparecen en algunos casos la figura de Directrices, aunque con mayor contenido normativo que las anteriormente referidas.

Hay que señalar que en el transcurso del proceso anteriormente descrito de constitución del cuerpo legislativo autonómico en materia de Ordenación del Territorio, se observa en los últimos años una clara tendencia que se ha reforzado con la Sentencia del Tribunal Constitucional (149/1998) sobre la atribución a las Comunidades Autónomas –no sólo como derecho, sino también como obligación- de la competencia en materia de legislación urbanística. Se trata de la confluencia entre la legislación de ordenación del territorio y la legislación urbanística. Aunque existían antecedentes, como en el caso de Madrid (1995), es a partir de la mencionada fecha, cuando la gran mayoría de las leyes de ordenación territorial surgidas o revisadas incorporan la perspectiva urbanística. Tal es el caso de Castilla La Mancha (1998), La Rioja (1998), Extremadura (2001) y Navarra (2002). A esta tendencia responde también la nueva Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, de 2001, así como el Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias (Feria, Rubio y Santiago, 2005).

4. La actual generación de planes de ordenación del territorio metropolitano

La existencia de un marco normativo y de una nítida responsabilidad y competencia en la ordenación de los territorios metropolitanos, en este caso correspondiente a una administración más “cercana” a dichos territorios, unido a la enorme expansión de los proceso urbanos que tuvieron lugar prácticamente desde mediados de los ochenta, parece que hubiera de materializarse en la formulación y desarrollo de planes metropolitanos que dirigieran y ordenaran los procesos metropolitanos en España. Sin embargo, de una manera aparentemente sorprendente, la incapacidad o falta de voluntad política hizo que durante toda la década de los ochenta y los noventa no se formulara ni un solo plan metropolitano en toda España. Los pocos esfuerzos que se hicieron en los ochenta a través de la línea ya descrita de “directrices de coordinación del planeamiento urbanístico”, literalmente se difuminaron en la más completa inacción en la siguiente década en relación a la ordenación metropolitana. Es reseñable en este sentido la práctica unanimidad de todas las autoridades regionales, de muy distinto color político, en no abordar esta cuestión, lo cual fue además acompañada por el desmantelamiento de las “autoridades metropolitanas” existentes, cuando en sentido contrario, por ejemplo, en aquellas comunidades gobernadas por partidos nacionalistas sí se había sido

extraordinariamente rápido y eficaz a la hora de definir los modelos territoriales regionales (Feria, Rubio y Santiago, *op. cit*.). De todo lo anterior se puede deducir una primera conclusión que no es otra sino la de la falta de interés por este ámbito de la intervención pública, no solo por parte de la administraciones autonómicas sino por el conjunto de los poderes que constituyen la Administración del Estado, especialmente las locales, que en una mayoría de ocasiones han sido los más claros opositores al desarrollo de estos procesos de ordenación territorial, en la medida en que, según argumentaban, restringía su capacidad y libertad para ordenar el territorio municipal. Las consecuencias de esta inacción son difíciles de calcular, pero sí extraordinariamente fáciles de percibir en unas áreas metropolitanas con enormes problemas de funcionamiento, exceso de oferta urbanística –residencial y productiva- y una considerable pérdida o deterioro de recursos ambientales y paisajísticos.

No es, por tanto, prácticamente hasta ya la primera década de este siglo cuando han empezado a aprobarse y desarrollarse los primeros planes metropolitanos en nuestro país. Los dos que pueden considerarse "pioneros" son los de la Aglomeración Urbana de Granada (aprobado en 1999, pero publicado en BOJA en 2000) y las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y su Entorno (2001). Como puede verse, corresponden a dos ámbitos que ya habían contado con experiencias o iniciativas de ordenación de escala metropolitana, por lo que estos planes no vienen sino a dar un cierto sentido de continuidad a los procesos de planificación en los respectivos ámbitos. Junto a ellos, incluso adelantándose algo en el tiempo, se encuentran otra iniciativa que, aunque con características y circunstancias singulares, sí debe incluirse en esta relación de experiencias de planificación metropolitana. Se trata de las Normas Urbanísticas Comarcales de la Comarca de Pamplona (1999), una figura correspondiente a la antigua Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (1994); hoy en día sustituida, como ya se ha reseñado, por la Ley Foral de 2002 del mismo nombre, y que elimina dicha figura. En cualquier caso, a pesar de que ya no existe dicha figura, las Normas siguen teóricamente vigentes hasta que sean sustituidas por el Plan de Ordenación Territorial correspondiente (POT3), denominado Área Central. Básicamente, estas Normas, que no tiene capacidad para clasificar el suelo, lo que plantean es la zonificación global de área con los principales usos y sistemas que estructuran la ordenación territorial de un ámbito muy semejante al que dibuja el área metropolitana.

Es ya a partir de mediados de la década cuando se van aprobando los restantes hasta completar la actual lista de 12 Planes Territoriales que hemos catalogado como de ordenación de las áreas metropolitanas españolas (ver Tabla 2). Debe precisarse que para la inclusión en dicho listado debían tener al menos un acto firme de Aprobación administrativa, que es

Definitiva en casi todos los planes en el momento actual, excepto en el Plan Territorial Parcial Donostia-San Sebastián, que es Inicial. Como veremos en las líneas que siguen, con ese conjunto de planes no se agota toda la experiencia en iniciativas de ordenación territorial que afectan a las áreas metropolitanas españolas, pero bien porque dichas iniciativas no han llegado a su formulación y aprobación como documentos de planificación, bien porque no tienen el carácter o afectan parcialmente al territorio metropolitano, no proceden su consideración como Planes de ordenación de áreas metropolitanas.

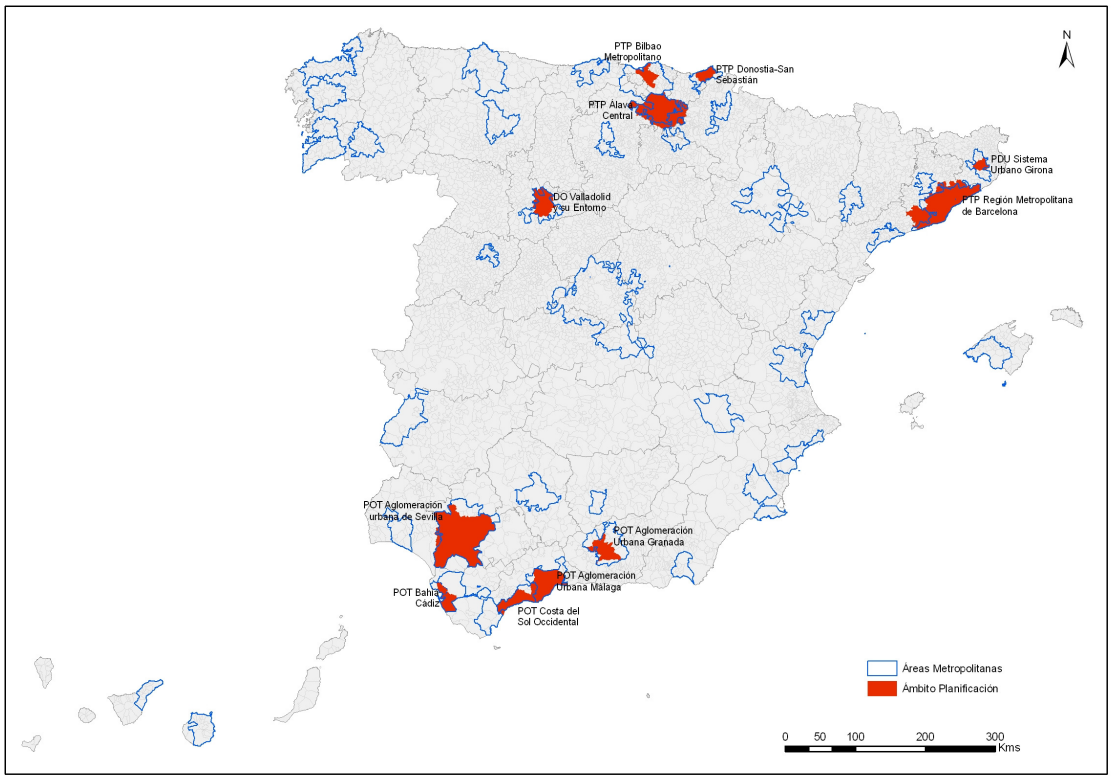
Tabla 2: Planes de Ordenación Territorial Metropolitanos aprobados

nombre	Fecha aprobación	Fecha publicación	CCAA
NUC Comarca de Pamplona	22/03/1999	BON Nº 74 14/06/1999	Navarra
POT Aglomeración Urbana de Granada	27/12/1999	BOJA Nº 37 - 28/03/2000	Andalucía
DO Valladolid y su Entorno	02/08/2001	BOCyL Nº154 - 08/08/2001	Castilla y León
POT Bahía de Cádiz	27/07/2004	BOJA Nº 198 - 08/10/2004	Andalucía
PTP Álava Central	28/12/2004	BOPV Nº 32 - 12/02/2005	País Vasco
POT Costa del Sol Occidental	18/07/2006	BOJA Nº 196 - 09/10/2006	Andalucía
PTP Bilbao Metropolitano	26/09/2006	BOPV Nº 212 - 07/11/2006	País Vasco
POT Aglomeración Urbana de Sevilla	09/06/2009	BOJA Nº 132 - 09/07/2009	Andalucía
POT Aglomeración Urbana de Málaga	21/07/2009	BOJA Nº 142 - 23/07/2009	Andalucía
PTP Región Metropolitana de Barcelona	20/04/2010	DOGC Nº 5627 - 12/05/2010	Cataluña
PDU Sistema Urbano de Girona	27/07/2010	DOGC Nº 5705 - 01/09/2010	Cataluña
PTP Donostia-San Sebastián	16/07/2010	BOPV Nº 188 - 29/09/2010 (aprobación inicial)	País Vasco

Fuente: Elaboración propia

La representación sobre el mapa de España de estos procesos de ordenación territorial metropolitana refleja algunos hechos que deben reseñarse (Figura 2). El primero y más obvio es la constatación de la afirmación, que hicimos anteriormente, acerca de la escasa importancia y atención que se ha dedicado en nuestro país en las dos últimas décadas a la ordenación territorial metropolitana. Sólo algo más una cuarta parte de las áreas metropolitanas españolas (un total de 12 sobre 46 delimitadas) han desarrollado en ese periodo de tiempo un instrumento de planificación para ordenar sus respectivos territorios, una proporción que se antoja especialmente corta e insuficiente si se tiene en cuenta, además, que entre las muchas que no cuentan con este tipo de iniciativas se encuentran algunas de las más importantes de España y, sobre todo, comunidades autónomas con significativos procesos metropolitanos en sus territorios sin una sola iniciativa que se haya materializado como instrumento de planificación.

Figura 2. Ámbito de actuación de los Planes Territoriales Metropolitanos aprobados



Fuente: Elaboración propia

Efectivamente, aparte de Andalucía, País Vasco y Cataluña, que han mostrado una voluntad de plantear procesos de ordenación territorial metropolitana y que serán analizadas en el apartado siguiente, el resto de las comunidades autónomas han mostrado un escaso o nulo interés en este tipo de procesos. Entre los que sí cabe señalar una cierta actividad de ordenación metropolitana están las comunidades de Navarra y Castilla y León, ya que como se infiere de la relación de instrumentos desarrollados, amabas administraciones aprobaron sendos documentos de ordenación para, respectivamente, las áreas de Pamplona y Valladolid. Estos documentos, en todo caso, tenían una marcado carácter directivo, con poca efectividad ordenadora, lo que unido al hecho de que no se hayan revisado o actualizado muestran la debilidad de los procesos de planificación. Esta debilidad se confirma, por otro lado, por la experiencia acumulada en Castilla y León con iniciativas en las tres áreas metropolitanas de la región (León, Salamanca y Burgos) que se impulsaron hace más de un lustro pero que en ningún caso han superado algún trámite de aprobación (ver Tabla 3).

Tabla 3. Planes de Ordenación Territorial Metropolitanos en elaboración

NOMBRE	FECHA	TRÁMITE
DO Área Urbana de León	15/11/2005	Inicio procedimiento aprobación
	12/01/2007	Info pública de Dictamen Medioambiental
	21/10/2008	Aprobación documento de referencia para Evaluación Ambiental
DO Área Urbana de Salamanca	20/01/2006	Inicio procedimiento aprobación
	02/03/2007	Info pública de Dictamen Medioambiental
	17/11/2008	Aprobación documento de referencia para Evaluación Ambiental
DO del Alfoz de Burgos	12/12/2005	Inicio procedimiento aprobación
	17/11/2008	Aprobación documento de referencia para Evaluación Ambiental
	26/02/2010	Se inicia de nuevo del procedimiento de aprobación (esta vez presentando un nuevo documento: DO Ámbito Subregional del Área Urbana de Burgos)
POT Aglomeración Urbana de Almería	09/12/2008	Formulación del Plan (Inicio de procedimiento de aprobación)
	01/12/2009	Información pública
POT Aglomeración Urbana de Huelva	09/12/2008	Inicio procedimiento de aprobación
	12/01/2010	Información pública
POT Campo de Gibraltar	27/03/2007	Inicio procedimiento de aprobación
	26/05/2009	Modificación del Decreto de formulación
	01/12/2009	Información pública
PAT Entorno Metropolitano de Alicante y Elche	10/02/2005	Información pública
PAT Entorno de Castellón	10/06/2005	Información pública
DROT con Directrices específicas para el área central de Asturias	31/01/2006	Avance
PTP Área Metropolitana Tenerife	18/07/2006	Avance

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, el caso de Madrid es extremadamente singular por su condición primero de capital del Estado y, en segundo lugar, por constituir un ámbito metropolitano que prácticamente ocupa toda la Comunidad y que además se expande por provincias limítrofes, por lo que su realidad se ajusta más a la noción de región metropolitana. Se trata por tanto de un caso especialmente complejo y relevante en la que las distintas iniciativas habidas desde la aprobación de la primera ley regional de ordenación del territorio (1985) no han conseguido cuajar más allá de las genéricas Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial (1997) y de una serie de planes sectoriales de interés metropolitano. Sí debe reseñarse, curiosa y significativamente, que la vecina Comunidad de Castilla-La Mancha sí ha impulsado tres Planes de Ordenación del Territorio en ámbitos parcialmente afectados por la expansión de la región metropolitana de Madrid, (Planes de Ordenación del Territorio del Corredor del Henares; de la Mesa de Ocaña y corredor de la A-3; y de La Sagra)

5. Características y especificidades de los modelos de planificación territorial metropolitana en España.

Para caracterizar este rápido recorrido sobre el proceso de planificación territorial metropolitana en España merece la pena detenerse, aunque sea brevemente, en las características y singularidades que presentan las tres experiencias regionales que más han avanzado (Andalucía, Cataluña y País Vasco) en la materia, en la medida en que ello permitirá ilustrar la diversidad y complejidad que supone, en el actual marco de políticas territoriales, el desarrollo de una propuesta de ordenación metropolitana.

a) *País Vasco*. El País Vasco cuenta con tres áreas metropolitanas, una la de Bilbao, con algo más de un millón cien mil habitantes, en el segundo escalón de la jerarquía metropolitana española, y otras dos que podrían situarse en un cuarto escalón, que son las de Donostia y Vitoria, constituyendo un sistema bastante ajustado en términos de rango-tamaño.

El sistema de ordenación territorial en esta Comunidad se ajusta al patrón clásico de carácter piramidal, con un instrumento de escala regional en la cúspide (las Directrices de Ordenación Territorial) y unos Planes Territoriales Parciales que deben desarrollar dichas directrices en las diferentes Áreas Funcionales definidas en las mismas. La clave en este caso, está lógicamente en la definición y delimitación de estas áreas funcionales. En ese sentido, el modelo metodológico de las DOT, aprobadas en 1997, se ajusta también a un patrón clásico en el que el objetivo es cubrir la totalidad del territorio con una serie de unidades subregionales (15) que "cierren" sin ninguna discontinuidad o solape el mismo. Junto a ello, la apuesta por un sistema polinuclear de ciudades, que prima más la uniformidad funcional que la actual distribución jerárquica del sistema. La consecuencia es que, por tanto, lo metropolitano no es de por sí un elemento de referencia a la hora de establecer definiciones y políticas concretas de ordenación territorial. Ello aparece reflejado en la delimitación y definición de las áreas funcionales que afectan a los tres territorios metropolitanos, porque significativamente el único que se adjetiva como metropolitano, el de Bilbao, está claramente cercenado en lo que es la verdadera extensión del área metropolitana de Bilbao, que abarcaría al menos a otras seis áreas funcionales delimitadas (Balmaseda-Zalla; Llodio; Igorre; Durango; Gernika-Markina y Mungia). Por el contrario, curiosamente, y a pesar de que el criterio funcional metropolitano no ha sido el utilizado para la delimitación, en las otras dos áreas metropolitanas, su delimitación como Áreas Funcionales se ajusta con bastante precisión a los ámbitos metropolitanos funcionales definidos por los criterios convencionales.

En todo caso y, a expensas de un análisis en profundidad de los respectivos planes, que no es materia de esta inicial aproximación, lo que sí cabe es señalar es que de los dos que ya están vigentes, el de Álava Central presenta un carácter más estratégico, de marketing territorial, mientras que el de Bilbao Metropolitano ya tiene una orientación más clásica, entrando en mayores detalles de regulación de usos de suelo (Urkidi, 2008). En esa misma línea se mueve el documento del área de Donostia-San Sebastián, que por vicisitudes de carácter fundamentalmente político aún no ha conseguido su Aprobación Definitiva

b) Cataluña. Cataluña, por su parte, ha partido de unas bases similares al ejemplo vasco en el plano normativo y teórico, pero posteriormente su experiencia ha variado notablemente respecto a este. No es necesario insistir en que el caso catalán es radicalmente distinto en cuanto a la configuración de su sistema urbano, con una gran área (región) metropolitana de rango continental, de cuatro millones y medio de habitantes y que agrupa a dos terceras partes de la población de la Comunidad, de un lado, y tres pequeñas áreas metropolitanas situados una (Tarragona) en el cuarto escalón de la jerarquía urbana y las otras dos (Girona y Lleida) en el escalón inferior y con unos procesos metropolitanos aún incipientes.

A este marco de referencia territorial se le aplica, en principio, un modelo de intervención territorial similar al ya descrito para el ejemplo vasco. Es decir un instrumento de escala regional, en este caso el Plan Territorial General (1995), que define una serie de ámbitos territoriales intermedios que tienen que ser ordenados mediante los correspondientes Planes Territoriales Parciales. Aquí, como en el caso anterior, estos ámbitos –siete en total- "cierran" la totalidad del territorio, pero a diferencia de él no se trata de ámbitos funcionales, sino que obedecen más bien a lógicas históricas –veguerías- de configuración del territorio catalán. Nos encontramos en consecuencia con ámbitos de relativo gran tamaño que en la mayoría de los casos alberga una notable complejidad interna, sobre todo en lo que respecta al plano funcional y urbanístico. De esta manera y precisamente para abordar este hecho, la Ley de Urbanismo de Cataluña de 2005 contempla la figura del Plan Director Urbanístico, a modo de instrumentos intermedios entre el planeamiento territorial y el local, correspondiéndoles establecer "las directrices para coordinar la ordenación urbanística de un territorio de ámbito supramunicipal, el desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de personas y mercancías y el transporte público, las medidas de protección del suelo no urbanizable y los criterios para su estructuración orgánica, la concreción de las grandes infraestructuras y las políticas supramunicipales de suelo y vivienda" (DPTOP, 2006)

Este modelo de intervención facilita, al menos en teoría, el engarce entre las diferentes escalas y niveles instrumentales de planificación, adecuando estos a la naturaleza de los

problemas que deben abordarse, que lógicamente no son los mismos en la región metropolitana de Barcelona que en las otras tres áreas metropolitanas catalanas. En el momento actual, y gracias al impulso dado por el programa de Planeamiento Territorial, las cuatro áreas metropolitanas, como el resto del territorio catalán, cuentan con Planes Territoriales Parciales (PTP) Sin embargo, por su escala y características, excepto en el caso de Barcelona Metropolitana, ninguno de ellos pueden considerarse como Planes de ordenación metropolitanos. En efecto, los tres PTPs en los que se incluyen las áreas metropolitanas de Tarragona, Girona y Lleida abarcan territorios de una extensión notablemente superior al área metropolitana correspondiente (entre cinco y siete veces mayor), razón por la cual estos instrumentos definen a su vez una serie de ámbitos supramunicipales que serán los que deberán ordenar los PDU. Así, a las áreas metropolitanas antes mencionadas le corresponde un ámbito supramunicipal (Tarragonés, Sistema urbano de Girona y Lleida) que deben ser ordenada por dicha figura. Respecto a esta cuestión debe señalarse que, como se ha visto, en ningún caso se utiliza el término metropolitano para referirse a estos ámbitos y en segundo lugar que la extensión de los ámbitos, excepto en el caso de Lleida, es inferior al del área metropolitana funcional. De los tres PDU que se tenían que desarrollar solo ha visto la luz el correspondiente a Girona, con un contenido, además muy orientado a ordenas y promover usos productivos en torno a las grandes infraestructuras (AVE, aeropuerto y AP-7) (Castañer, Gutiérrez, Hereu, 2010).

Otra dimensión tiene el Plan Territorial Parcial de la Región Metropolitana de Barcelona (2010). Como su propia denominación indica, este Plan, que sustituye al Plan Metropolitano de Barcelona de 1976), asume sin ambages la naturaleza metropolitana del ámbito como factor determinante, abarcando un territorio sólo ligeramente superior al área metropolitana funcional, ya que incluye al Penedés, y no distinguiendo ámbitos supramunicipales en su interior. El Plan tiene un carácter estratégico, de vínculos territoriales, actuaciones administrativas y compromisos económicos, centrándose en tres elementos de la estructura territorial: el sistema de espacios abiertos; el sistema de asentamientos y el sistema de infraestructuras.

c) Andalucía. La región andaluza es la más poblada y con el sistema urbano más potente entre todas las españolas. Incluye un total de 10 áreas metropolitanas, pertenecientes a todos los niveles de la jerarquía urbana, excepto el superior. No es por tanto incoherente que sea en esta Comunidad Autónoma donde se haya desarrollado una experiencia más amplia en términos de ordenación territorial metropolitana.

Hay que comenzar señalando que, frente a los casos vasco y catalán, la sucesión y organización del proceso de ordenación territorial no es tan lineal y directa. En primer lugar,

porque se desarrollan numerosos Planes Subregionales antes de que se formule el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006) y en segundo lugar porque en este no se "cierra" el territorio en lo que se refiere a la delimitación de los ámbitos de planificación de escala subregional. Todo ello otorga al proceso de ordenación territorial un carácter menos jerárquico, más abierto, pero también más errático y con menor coherencia (Feria, 2006).

Esta afirmación se puede constatar en la trayectoria que ha seguido la formulación y aprobación de los planes metropolitanos. En un principio, una vez aprobada la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía en 1994, se planteó la formulación de planes en los cinco ámbitos metropolitanos más evidentes de la región (Sevilla, Málaga, Granada, Bahía de Cádiz y Campo de Gibraltar). De ellos sólo llegan a ser formulados y aprobados definitivamente los de Granada (2000) y el de Bahía de Cádiz (2004), aunque este último fue anulado en 2006 por el TSJA, basándose significativamente en el incumplimiento del plazo de elaboración del POTAU (Toscano, 2010). De ambos cabe decir en primer lugar, que se basan en precedentes ya citados de procesos de planificación metropolitana y, en segundo lugar, que se circunscriben a ámbitos claramente inferiores a las áreas metropolitanas funcionales, en gran parte por sujeción a tales precedentes. En el caso de Bahía de Cádiz, la no inclusión de Jerez resultaba especialmente llamativa, cuestión que en todo caso se va a resolver con la nueva formulación del POTAU de Bahía de Cádiz- Jerez.

Posteriormente, paralela a la formulación y aprobación del POTA, se aprueban el Plan de la Costa del Sol Occidental (2006) que no tiene una orientación metropolitana –este ámbito no es considerado como tal en el POTA- sino que está fundamentalmente pensado para abordar los graves problemas urbanísticos y territoriales que había generado la actuación de determinadas administraciones locales sobre esta parte del litoral.

El grupo de los Planes aprobados se cierra con los correspondientes a las dos grandes áreas metropolitanas regionales (Sevilla y Málaga), ya con el POTA en vigor, y que deben incorporar los límites al crecimiento que éste establece. Se desarrollan sobre unos ámbitos muy ajustados a las realidades funcionales y tienen un carácter sobre todo de orientación estratégica en cuanto los grandes sistemas estructurales (espacios libres y comunicaciones).

Para completar la enumeración de los planes metropolitanos de ordenación territorial en Andalucía, debe mencionarse que se en encuentran en proceso de formulación los de Almería, Huelva y Campo de Gibraltar, mientras que el de Córdoba está en redacción (contaba con un documento de criterios y objetivos muy avanzado), con lo que solo quedaría el de Jaén para cubrir la totalidad de las áreas metropolitanas andaluzas con su respectivo Plan de Ordenación Territorial.

6. Conclusiones.

En esta inicial revisión y puesta al día de la situación de la planificación territorial metropolitana en España se han puesto de manifiesto algunas cuestiones relevantes que deben destacarse.

La primera cuestión que debe mencionarse es que dentro del hecho ya constatado de que este no ha sido ni es una cuestión prioritaria de las administraciones públicas, el último lustro ha contemplado un significativo aumento del número de planes aprobados (siete de los actuales doce en vigor) que parece indicar un cambio reseñable en la trayectoria de la ordenación de territorios metropolitanos, que habrá que evaluar en los próximos años si se consolida como una práctica plenamente asentada en nuestra actividad político-administrativa. Para ello, la cuestión clave es que esta cultura de planificación territorial metropolitana que se ha desarrollado en tres o, como mucho, cuatro comunidades autónomas, se extienda a una mayoría de ellas que hasta ahora no han mostrado especial interés en la materia.

Un segundo aspecto que se trasluce de esta inicial revisión es que, incluso en aquellos ámbitos regionales donde se han puesto en marcha procesos de planificación, no se llega a asumir con todas sus consecuencias la naturaleza de lo metropolitano como la auténtica ciudad real en España. Ello se comprueba en la propia denominación de los planes u ámbitos referidos, que solo en dos casos -Bilbao y Barcelona- incorporan el término metropolitano. Significativo es en este sentido el ejemplo de Andalucía, que sigue anclada en el término “aglomeración urbana”, que empezó a utilizarse para estos ámbitos a finales de los ochenta, y que continua aún por temor a que la utilización del término área metropolitana pudiera inducir a su constitución como administración local. Esto nos lleva a otra cuestión, directamente relacionada con la aquí tratada, cual es la de la renuncia o abandono de cualquier iniciativa de materialización institucional de las áreas metropolitanas en España, cuya gobernanza se ha reducido, en el mejor de los casos, a fórmulas asociativas débiles como mancomunidades y consorcios (Toscano, 2010).

La no asunción de lo metropolitano lleva aparejado, por otro lado, una infravaloración de su alcance y extensión espacial que se refleja en ámbitos de planificación generalmente más pequeños de los que son las áreas metropolitanas funcionales, lo que en definitiva supone un insuficiente tratamiento de determinadas cuestiones clave, como el dimensionamiento de suelo para residencia o actividades productivas; el sistema de espacio libre y el paisaje o algunos sistemas infraestructurales básicos.

Por último, a falta de entrar en análisis de detalle de los procesos y contenidos de planificación, lo que se comprueba inicialmente es una significativa diversidad de modos de afrontar la cuestión, tanto desde el punto de vista de las características y alcance de los propios instrumentos y sus procesos de formulación, como en lo que se refiere a los contenidos materiales y formales de los mismos. Esto, que no tiene que ser un problema, sino más bien una oportunidad, lo que en definitiva está mostrando es la existencia y necesidad de una búsqueda, todavía sin resultados aparentes, de soluciones eficaces y operativas a los retos de la ordenación territorial metropolitana en España.

Bibliografía

BENABENT, M. (2006): *La ordenación del territorio en España*. Sevilla, Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

BURRIEL, E. (2009): "La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)". Revista *Scripta Nova*, vol. XIII, nº 306.

CASTAÑER, M., GUTIÉRREZ, O. y HEREU, M. (2010): "Áreas urbanas y áreas de planificación en Cataluña", en J.M. Feria y J.M. Albertos (coords.): *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en España en los inicios del siglo XXI*. Pamplona, Thomson Reuters, pp. 347-375.

CHESIRE, P. y GORNOSTAEVA, G. (2002): "Cities and regions: comparable measures requires comparable territoires". *Cahiers de L'Aurif*, 135, pp. 13-21.

DEPARTAMENT DE POLITICA TERRITORIAL I OBRES PUBLIQUES (2006). "Els plans directors urbanistics de Catalunya". *Revista Spais*, nº 52

ESTEBAN, J. (2003): "Perspectivas para La ordenación territorial". En A. Font (coord.): El *planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación.* Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 64-82.

FERIA, J. M. (coord.)(2006): *Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial*. Sevilla, Centro de Estudios Andaluces

FERIA, J. M. (2006): "Los planes subregionales de ordenación del territorio en Andalucía". En Romero, J. y Farinós, J. (eds.): *Gobernanza territorial en España*, pp. 21-46. Valencia, Publicacions de la Universitat de Valencia.

FERIA, J.M. (2008): "Un ensayo metodológico de definición de las áreas metropolitanas españolas a partir de la variable residencia-trabajo". Revista *Investigaciones Geográficas*, 46; pp. 49-68.

FERIA, J.M. (2010): "La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas: Una perspectiva desde la movilidad residencia-trabajo". *Rev. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* nº 164; pp 189-210.

FERIA, J.M. y ALBERTOS, J.M. (coords.)(2010): *La ciudad metropolitana en España. Procesos urbanos en los inicios del siglo XX.* Pamplona, Thomson Reuters

FERIA, J. M.; RUBIO, M. y SANTIAGO, J. (2005): "Los Planes de Ordenación del Territorio como Instrumentos de Cooperación". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 87-116

FERIA, J. M. y SANCHEZ, F. (1990): "El planeamiento urbanístico en Andalucía". En AA.VV.: *Geografía de Andalucía,* Tomo VII, Sevilla, Ed. Tartessos, pp. 271-313.

HALL, P. (1996): *Ciudades del mañana. Historia del Urbanismo en el siglo XX*. Barcelona, Ediciones del Serbal.

JULIEN, P. (2000): "Mesurer un universe urbain en espansion". Rev. *Economie et Statistique*, nº 336; pp. 3-33.

LEAL, J. (2004): "Dinámica de la población y desarrollo del parque de viviendas en España"; en Leal, J. (coord,): Informe sobre la situación sociodemográfica en España, pp. 325-353. Madrid, Fundación Abril Martorell.

MARTINOTTI, G. (1991): "La población de la nueva morfología social metropolitana". En Borja, J. et alia.: *Las Grandes ciudades en la década de los noventa*, pp. 65-141. Madrid, Ed, Sistema.

MINISTERIO DE VIVIENDA (2007): *Atlas estadístico de las áreas urbanas de España. 2006*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Vivienda.

MURPHY, P. (2003):"Preliminary 2006 Census Metropolitan Area and Census Agglomeration Definition". *Statistic Canada*, Geography Working Paper Series; 2003-02

OBSERVATORIO DE LA MOVILIDAD METROPOLITANA (2010): Informe 2008. M.M.A.M.R.M. (http://www.observatoriomovilidad.es/index.php/es/publicaciones/informes.html

OFFICE OF THE MANAGEMENT AND BUDGET (2000): "Standards for Defining Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas*". Federal Register*, Vol. 65, nº 249; pp. 82228-82238.

OLIVEIRA, G. (2010): "Las aglomeraciones españolas en el cambio de siglo. Dinámica urbana de algunas aglomeraciones ilustrativas". En Delgado, C. (ed.): *X Coloquio y Jornadas de campo de Geografía Urbana* pp. 265 – 276.
REQUENA, M. (2006): "Los hogares españoles en la perspectiva regional". En Leal, J. y Fernández Cordón, J.A. *Análisis territorial de la demografía española. 2006,* pp.209-232. Madrid, Fundación Abril Martorell.
RODRIGUEZ, F. (2009): *El área metropolitana de Asturias*. Oviedo, Ediciones Trea.
TERÁN, F. (1999): *Historia del Urbanismo en España. Siglos XIX y XX*. Madrid, Editorial Cátedra
TOSCANO, F. (2010): *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*. Madrid, Editorial Iustel
URBAN AUDIT (2008): www.urbanaudit.org
URKIDI, P. (2008): "El planeamiento territorial integral en la Comunidad Autónoma Vasca: de las DOT a los Planes Territoriales Parciales", en Feria, J.M. et alia (eds.): *Territorios, Sociedades y Políticas*, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide y AGE, pp. 263-274.

RESUMEN

La "ciudad real" tiene hoy en día una escala metropolitana, que no sólo rompe la contigüidad espacial de la ciudad compacta sino que supera claramente los límites administrativos tradicionales. A esta nueva realidad urbana le debería corresponder en consecuencia instrumentos de intervención acordes a su escala, funcionamiento y naturaleza y ajustar el nivel de representación y decisión política a la escala y ámbito en la que realmente los ciudadanos y los agentes económicos desarrollan su vida y sus actividades. En este contexto, la ordenación territorial metropolitana es un elemento de referencia clave para evaluar el alcance del reconocimiento, desde las políticas públicas, de esta nueva realidad.

El análisis del proceso planificación territorial metropolitana en España, con sus desarrollos más recientes, nos permitirá realizar una reflexión inicial acerca de las circunstancias y problemas que afrontan hoy los poderes públicos para abordar eficazmente esta nueva ciudad real.