

# **Áreas metropolitanas: Diversidad jurídica y planificación territorial**

## ***Metropolitan areas: Juridical diversity and territorial planning***

**Francisco Toscano Gil**  
**Universidad Pablo de Olavide**

Recibido, Junio de 2011; Versión final aceptada, Abril de 2012.

Palabras clave: Áreas metropolitanas, Planificación territorial, Derecho.

Key words: Metropolitan areas, Territorial planning, Laws.

Códigos JEL: H70, R38, R58.

### RESUMEN

Este estudio analiza la problemática de las áreas metropolitanas en España desde una perspectiva jurídica. Se parte de la constatación de la superación de las fórmulas pesadas de gobierno metropolitano, y la necesidad de buscar alternativas más flexibles. Entre estas fórmulas alternativas ocupa un lugar propio la planificación territorial, por la potencialidad que le supone su carácter transversal e integrador del territorio metropolitano. En este trabajo se da cuenta del estado de la planificación territorial metropolitana en España, y se realiza una valoración de la misma, con especial atención al caso andaluz.

La metodología empleada en este trabajo ha consistido en el estudio de las principales fuentes bibliográficas sobre la materia, mediante su búsqueda en las bibliotecas de las Universidades españolas, completada con el recurso a publicaciones electrónicas a través de internet. También se han analizado las fuentes normativas, mediante el recurso a la publicación de éstas en los diarios oficiales y su búsqueda en bases de datos electrónicas.

Como resultados y principales conclusiones de este artículo, deben apuntarse la constatación de la diversidad de técnicas jurídicas existentes para la solución del fenómeno metropolitano, así como el importante papel que juegan entre ellas las fórmulas asociativas de entidades locales y los planes de ordenación del territorio.

### ABSTRACT

This paper analyzes the problems of metropolitan areas in Spain from a legal perspective. It begins by noting the passing of heavy metropolitan government formulas, and the need to seek more flexible alternatives. These alternative formulas should be emphasized the territorial planning, for the potential of his transverse character and integrator of the metropolitan territory. This paper gives the state of the metropolitan land use planning in Spain, and an assessment of it, with especial attention to the case of Andalusia.

The methodology used in this paper was to study the main sources of literature on the subject, by searching in libraries of Spanish universities, supplemented by the use of electronic

publications via the Internet. We also examined the sources of law, contained in the official journals and electronic databases.

The source analysis focused on juridical doctrinal works, since this is a juridical work. However, also not juridical works have been analyzed, belonging to other sciences such as geography, economics, or sociology.

The point of item of doctrinal analysis has been the work of the principal juridical authors in this matter, such as Concepción Barrero Rodríguez and Ramón Martín Mateo. Among the analyzed legal journals include the *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, and the *Revista de Administración Pública de Andalucía*.

The analysis of the juridical sources includes the regulations of several classes, principally, laws and plans. Among the laws examined include state laws as the *Constitución Española*, the *Statutes of Autonomy*, and the *Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local*, and regional laws as the laws of territorial planning, local government laws, and laws of metropolitan areas. To check the status of development of future laws, we have used the institutional websites of parliaments. The analyzed plans have been the territorial plans of the Autonomous Regions. One has resorted to the web sites of the Department of State and the Department of the Autonomous Region, in order to verify the condition of development of the territorial planning.

The main results of this paper can be summarized as follows:

- An expose of the legal techniques to solve the metropolitan phenomenon in each Autonomous Region.
- A systematic analysis of the legal techniques to solve the metropolitan phenomenon throughout the Spanish territory. We have studied the metropolitan area, the associations of municipalities and the local consortia, the island, the province and the comarca, the single-province autonomous region, the territorial planning and the inter-administrative agreements.
- The study of the metropolitan regional plans throughout the Spanish state, with particular attention to those of Andalusia. The special study of the Andalusian case is justified in that this is the Autonomous Region where further impetus has been given to planning.
- The perceived failure of the legal technique of the metropolitan area in Spain, and the reasons for such failure.
- The confirmation of the success of the legal techniques of solving the metropolitan phenomenon that provide more flexibility, such as associations of municipalities and local consortia.
- The assertion that the principle of differentiation is the principle which governs the legal solution of the metropolitan phenomenon in Spain.

The conclusions of this paper are the verification of the variety of legal techniques for the solution of metropolitan phenomenon, and the important role played by associations of local authorities, and territorial plans.

---

## 1. LA DIVERSIDAD EN LA SOLUCIÓN JURÍDICA DEL FENÓMENO METROPOLITANO

---

El problema de la articulación jurídica y territorial de las áreas metropolitanas en nuestro país se presenta, en pleno siglo XXI, como una cuestión no resuelta, lo que no es una característica exclusiva de España, ocurriendo lo mismo, en gran medida, en el resto del mundo. El debate acerca de cuál sea la fórmula más idónea de organización de las áreas metropolitanas se nos muestra abierto hoy día en casi

todo el territorio español. En regiones como Galicia, Asturias, Cataluña, Aragón y Andalucía, el tema parece haber recuperado en los últimos años toda su actualidad, si es que alguna vez la perdió.

Resulta innegable que cualquier solución jurídica que se proponga al hecho metropolitano se encuentra fuertemente condicionada por la propia articulación política de los gobiernos regionales y locales, que son los principales actores públicos implicados en la construcción de técnicas de solución del fenómeno metropolitano. Los niveles de descentralización regional y de fortalecimiento de la garantía de la autonomía local en cada Comunidad Autónoma, constituyen el principal factor a tener en cuenta. Cualquiera de las Comunidades Autónomas antes citadas son claro exponente de esto que estamos diciendo, de tal forma que las opciones políticas que se ejerzan a través de los nuevos Estatutos de Autonomía, de las leyes de régimen local, e incluso de las leyes de ordenación del territorio, van a resultar determinantes. Éstas podrán poner sobre la mesa un abanico mayor o menor de técnicas jurídicas, con las que abordar la articulación del fenómeno metropolitano, técnicas, además, diversas en su concepción, y, en el fondo, claro reflejo del papel que se entienda que deben tener los gobiernos locales y regionales. El nivel de autogobierno elegido por la Comunidad Autónoma determinará el nivel de autonomía de los gobiernos locales en su territorio, y, finalmente, el muestrario de posibles soluciones jurídicas a los problemas propios de las áreas metropolitanas. Por tanto, estamos ante un fenómeno que se caracteriza, en primer lugar, por su extraordinaria diversidad.

Ahora bien, la ausencia de una solución cerrada en nuestro país, o la vigencia del debate acerca de posibles soluciones, no debe llevarnos a pensar que no hay solución al problema. Muy al contrario, las soluciones están ahí, y, como tales, se están aplicando. Lo que ocurre es que ha habido un cambio en las coordenadas tradicionales de ordenación de estos fenómenos, que encuentra su origen en la transformación de la estructura clásica del área metropolitana, que ya no es necesariamente vertical, monocéntrica y jerarquizada, y se abre a una estructura horizontal y policéntrica<sup>1</sup>. Este cambio en la estructura interna de las áreas metropolitanas encuentra su lógico correlato en las soluciones jurídicas aplicables, que ya no han de ser necesariamente las fórmulas tradicionales. Por tanto, estamos ante un escenario de nuevas técnicas, bajo el presupuesto de la diversidad como principio rector de éstas, y dando por hecho la superación de las fórmulas de organización metropolitana institucionales, en su configuración más clásica.

1 Sobre los cambios experimentados en la estructura de las áreas metropolitanas, pueden verse, entre otros muchos, los trabajos de Arroyo Huguet (2001), Carbonell Llovera (2006), Entrena Durán (2005), Navarro Yáñez (2006), y Pascual Esteve (2006).

### *1.1. Una aproximación a la articulación jurídica del fenómeno metropolitano en las principales áreas españolas*

Partiendo de estas premisas, un recorrido por las principales áreas metropolitanas españolas, dando cuenta de las principales fórmulas de articulación jurídica del fenómeno metropolitano en las mismas, puede resultar bastante ilustrativo de las tesis que estamos exponiendo. La exposición se hará partiendo de las distintas Comunidades Autónomas que cuentan con áreas metropolitanas en su territorio, en la medida en que, como estamos diciendo, la solución jurídica puede diferir por razón de la opción adoptada en cada región.

Comenzando por Galicia, cabe señalar que ésta se encuentra al inicio de un proceso que, partiendo de un diseño previo hecho en su plan de ordenación del territorio de ámbito regional, parece haber situado la creación de entes administrativos metropolitanos como el paso que debe preceder a la aprobación de planes territoriales de ámbito metropolitano. El proyecto de ley del Área Metropolitana de Vigo, por el que se creará la entidad del mismo nombre, es ya una realidad en el momento en el que se escriben estas líneas<sup>2</sup>. Puede, por tanto, concluirse que la solución del fenómeno metropolitano en esta Comunidad Autónoma pasa por la planificación territorial y la creación de entidades metropolitanas.

En Asturias suenan con fuerza desde hace años las reivindicaciones en torno al reconocimiento de Ciudad Astur como área metropolitana de tipo policéntrico, situada en la zona central de esta región y compuesta por el eje Gijón-Oviedo-Avilés. Desde el Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial de la Universidad de Oviedo se denuncia que, al no considerarse este territorio en la actualidad un área metropolitana, se queda fuera de los principales ejes españoles y europeos de comunicación. Esto no se corresponde con la realidad de la población que reside en dicha área, y no tiene sino consecuencias negativas en cuanto supone una pérdida de oportunidades de desarrollo para esta "nueva ciudad", dado que va en detrimento de su competitividad<sup>3</sup>. No obstante, lo cierto es que, hasta donde sabemos, más allá de estos planteamientos

- 2 El Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de ordenación del territorio de Galicia (BOE, núm. 46, de 23 de febrero de 2011), conforme a la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia (arts. 6-11), establece un diseño propio de ordenación del territorio metropolitano gallego, al que se incorpora un sistema de grandes ciudades (determinación 1.3.1): áreas metropolitanas, en definitiva. La planificación territorial de estos espacios encuentra su instrumento más adecuado en los Planes Territoriales Integrados (arts. 12-15 de la Ley 10/1995). No habiéndose aprobado hasta el momento ninguno de estos planes, la voluntad política parece estar en poner en marcha primero las nuevas entidades metropolitanas, comenzando con la del área de Vigo, que ya cuenta con un proyecto de ley, y proceder luego a la elaboración de los planes con la participación de éstas.
- 3 Cfr. Rodríguez Gutiérrez y Menéndez Fernández (2001).

académicos, no puede decirse que el área central de Asturias haya encontrado aún un auténtico reconocimiento institucional. Aunque es cierto que el Gobierno asturiano aprobó en el año 2006 un documento de avance de Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias, que recoge unas Directrices específicas para el Área Central de Asturias, también es verdad que, hasta la fecha, no se ha producido la aprobación definitiva de este instrumento de ordenación territorial.

En Cataluña ha pesado la sobrecarga institucional del área metropolitana de Barcelona, y se ha sabido aprovechar bien la coyuntura política para recuperar su Área Metropolitana, como Administración Pública territorial con vocación de fines generales, que viene a poner fin en gran parte a la multiplicidad de instancias administrativas existentes en el territorio. La Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (BOE núm. 231 de 23 de septiembre de 2010), recupera a esta entidad, conectando directamente con su antecedente más directo, la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, que fuera suprimida en el año 1987. El nuevo ente sustituye a las dos entidades sectoriales, la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, así como a la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, que también pierde su razón de ser<sup>4</sup>.

Con todo, las fórmulas empleadas en el área de Barcelona no se han limitado a las que acabamos de exponer, perviviendo también otras técnicas organizativas, como el Consorcio de la Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona y la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona<sup>5</sup>, y habiéndose logrado aprobar también en los últimos años el primer plan de ordenación del territorio metropolitano de Barcelona<sup>6</sup>.

En lo que hace a la Comunidad Autónoma de Aragón, no ha sido posible hasta la fecha aprobar plan alguno de ordenación del territorio para el área metropolitana de Zaragoza, ni constituir entidades metropolitanas al modo de las catalanas, estando hasta ahora su mayor logro, que no es poco, en la creación del Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza<sup>7</sup>, que adopta el modelo de los Consorcios metropolitanos andaluces, a los que ahora nos referiremos<sup>8</sup>.

En Andalucía tampoco se han creado nunca entidades metropolitanas, acusándose la dispersión institucional y sectorial de múltiples Mancomunidades

4 Para conocer la trayectoria del Área Metropolitana de Barcelona, puede acudir a los trabajos de Gracia Retorillo (2008), Perdígó i Solà (2009), Tornos Mas (1993) y Toscano Gil (2010a).

5 Sobre los Consorcios metropolitanos del área de Barcelona, véase Toscano Gil (2011b): pp. 223-231.

6 Sobre este proceso, puede consultarse el trabajo de Ponce Solé (2008).

7 Al respecto, véase Bielza de Ory y Gorriá (2010).

8 Con mayor grado de detalle, también puede verse la comparación de ambos modelos que se hace en Toscano Gil (2011b): p. 229.

y Consorcios, como la única opción posible. La proliferación de estas fórmulas organizativas dice bastante a favor de las mismas, por cuanto se han mostrado como una alternativa viable ante la imposibilidad de constituir auténticas entidades metropolitanas en esta Comunidad Autónoma. Especialmente significativo resulta el modelo de los Consorcios metropolitanos de transportes, que, en pocos años, se ha extendido a todas las áreas metropolitanas andaluzas, e incluso más allá de éstas. También existe un Consorcio metropolitano en materia de vivienda en el área de Sevilla, que no parece haber tener especial éxito, por cuanto no ha ido seguido de la creación de nuevos Consorcios en esta materia en el resto de las áreas andaluzas<sup>9</sup>.

Por lo demás, este modelo organizativo, de base fundamentalmente municipal, y horizontal y asociativo, coexiste con la planificación autonómica, a través de planes de ordenación del territorio de ámbito metropolitano, que han experimentado, también estos últimos años, un considerable repunte en esta Comunidad, que después habremos de valorar más detenidamente<sup>10</sup>.

En otras Comunidades Autónomas con importantes áreas metropolitanas, como las de Madrid, Valencia, o Bilbao, hasta donde sabemos, no parece haber habido cambio alguno en el *status quo* establecido. Esto no quiere decir, en la línea de lo que venimos planteando desde el principio, que no se apliquen soluciones jurídicas de diverso tipo a los problemas propios del hecho metropolitano en estas regiones.

En Madrid se mantiene la fórmula de ordenar y gestionar lo metropolitano directamente desde el gobierno regional, lo que encuentra su explicación en la casi exacta adecuación del ámbito territorial del área metropolitana madrileña al de la Comunidad Autónoma de Madrid. Por lo demás, se trata de un modelo exitoso, que ha recibido todo tipo de parabienes, lo que explica que no esté en un horizonte próximo la necesidad de afrontar cambios sustantivos<sup>11</sup>. Valencia persiste en sus entidades metropolitanas sectoriales en el área del mismo nombre, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos<sup>12</sup>. Ni la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía, ni la nueva

9 Sobre los Consorcios metropolitanos andaluces puede verse Toscano Gil (2011b): pp. 103-223.

10 También al respecto, *vid.* Toscano Gil (2010b): pp. 103-126.

11 En relación al modelo madrileño, nos parecen de especial interés los trabajos de Fernández-Miranda Fernández Miranda (2005), y Rodríguez Álvarez (2004).

12 Las entidades metropolitanas valencianas fueron creadas por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana (Disposiciones Adicionales Primera a Tercera). Su regulación actual se encuentra en los arts. 73-87 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, además de en las disposiciones de la Ley 2/2001 que está no ha derogado. Sobre estas entidades, pueden verse los trabajos de Barrero Rodríguez (1993), Sánchez Blanco (2006) y Toscano Gil (2010a).

ley de régimen local que ha seguido al mismo, se han visto como una oportunidad para introducir cambios en el modelo existente, optándose, por el contrario, por consagrarlo.

Tampoco en el País Vasco se aprecian cambios considerables, habiendo pasado ya unos años desde que se aprobara el plan de ordenación del territorio del Bilbao metropolitano, y sin que se hayan recuperado estructuras pesadas de organización metropolitana como la desaparecida Corporación administrativa del Gran Bilbao, que fue suprimida en el año 1980. Se mantienen, eso sí, fórmulas menos pesadas, y de carácter sectorial, como el Consorcio de Aguas del Gran Bilbao, y el Consorcio de Transportes de Vizcaya, que datan, el primero de 1967, el segundo de 1975<sup>13</sup>.

Tras esta somera aproximación a las técnicas de solución del fenómeno metropolitano en nuestro país, podemos llegar, principalmente, a dos conclusiones. La primera es la superación de las fórmulas pesadas de organización institucional metropolitana, que son sustituidas en la mayor parte de los casos por otras alternativas más ligeras, o por técnicas de naturaleza no organizativa. La segunda es la afirmación del principio de diversidad o diferenciación en la solución jurídica de lo metropolitano, que no se cierra a una técnica concreta, y permite la utilización diferenciada de muchas de ellas. A desarrollar un poco más, ambas ideas, dedicamos las páginas siguientes.

## *1.2. La superación de las fórmulas pesadas de organización institucional metropolitana*

La superación de las fórmulas pesadas de organización institucional de lo metropolitano es una realidad que no admite mucha discusión en nuestro país, en cuanto viene precedida por el claro fracaso de la figura del Área Metropolitana, diseñada por el artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL).

El Área Metropolitana es una entidad local que se constituye por ley de la Comunidad Autónoma mediante la agrupación de los Municipios de una gran aglomeración urbana para la planificación, coordinación y gestión de intereses de índole metropolitana<sup>14</sup>. Se trata de una técnica jurídico-administrativa de carácter

13 Sobre la articulación jurídica del área metropolitana de Bilbao son ya un clásico los trabajos de Martín Mateo (1970): pp. 143-153, y Martín Mateo (1987): p. 231.

14 La utilización del término aglomeración, en lugar de conurbación, por la LBRL en su art. 43, al referirse a las Áreas Metropolitanas como "entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas", resulta correcta, y acorde con el Diccionario de la Real Academia Española, que en cambio define conurbación como conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente

organizativo, pensada específicamente por el legislador básico estatal para atender a los problemas propios del fenómeno metropolitano, de tal modo que, a priori, es ésta y no otra la fórmula que debe emplearse cuando tales problemas surgen<sup>15</sup>.

No obstante, la experiencia de los más de 25 años de vigencia de la LBRL, ha puesto en evidencia que, a día de hoy, este instrumento permanece prácticamente inédito, salvando las experiencias de las áreas metropolitanas de Valencia y Barcelona, donde sí se han constituido entidades de este tipo, como ha podido verse en la exposición que hemos hecho en las páginas precedentes. Resulta obvio que, no siendo éstas las únicas áreas metropolitanas de nuestro país, aún tratándose de dos de las más importantes, el que en 25 años no se haya utilizado la fórmula del art. 43 de la LBRL en ninguna otra área metropolitana, dice mucho en contra de esta técnica<sup>16</sup>.

Este fracaso se explica, fundamentalmente, por la configuración del Área Metropolitana como instrumento de coordinación interadministrativa, que la Comunidad Autónoma impone por la fuerza a las entidades locales, careciendo de las notas de la voluntariedad y la flexibilidad que parece requerir hoy día la solución de lo metropolitano. Esto ha hecho que se trate de una fórmula poco querida por nuestros Municipios. Lo que, indudablemente, se ha tenido presente, sabedores todos de que la imposición de un modelo por la fuerza está llamado a fracasar, en cuanto genera notables disfunciones y termina desembocando en la ineficacia del sistema.

La renuencia municipal puede explicarse desde una doble perspectiva, en la que cabe pensar que ha tenido alguna influencia el modelo histórico español de entidad metropolitana. Por un lado, está claro que existe un cierto miedo a que se produzca una nueva centralización de lo metropolitano, ahora hacia la Administración autonómica, instancia territorial superior que impone la solución a adoptar. Por otro lado, cabe detectar un cierto recelo del Municipio a perder peso específico, bien porque éste pueda diluirse en el nuevo ente, en el caso de los Municipios de mayor población, bien porque pueda resultar fagocitado por otro Municipio mayor, en el caso de los Municipios de menor población.

Pero no sólo los Municipios se han mostrado reticentes a la utilización de la fórmula del art. 43 de la LBRL, tampoco las Comunidades Autónomas, principales responsables de adoptar esta medida, han querido su implantación. Más preocupa-

independientes y contiguos que acaban formando una unidad funcional. Esta diferenciación existe en la geografía científica desde P. Geddes, tal y como se explica en el libro Bielza De Ory, V., Escolano, S., Gorriá, A. e Ibarra, P. (2010): pp. 401-402.

15 Sobre el Área Metropolitana como técnica jurídico-administrativa de naturaleza organizativa, pueden verse, entre otros, los trabajos de Barrero Rodríguez (1993), Martín Mateo (1987) y Toscano Gil (2011a).

16 Éste es el planteamiento que se ha defendido en las páginas de Toscano Gil (2010a).

das por salvaguardar su espacio de poder propio, éstas parecen haber asumido la competencia para crear Áreas Metropolitanas con la vista puesta en no crearlas, o, incluso, en eliminarlas, allí donde estas entidades pudieran suponer un contrapoder político local generador de enfrentamientos con las instancias autonómicas.

El fracaso de las formas de gobierno metropolitano institucionalizadas y los cambios experimentados por las áreas metropolitanas en su estructura interna, cada vez más lejos de la verticalidad y el monocentrismo que han sido sus señas de identidad en el pasado, y más próximas a estructuras de corte policéntrico y horizontal, tiene importantes consecuencias en la articulación jurídica de las áreas metropolitanas. Las corrientes dominantes, muchas de ellas ancladas en los postulados propios de la gobernanza, reivindican la búsqueda de soluciones no formales, de carácter flexible, y dotadas del menor contenido institucional posible, basadas en la cooperación voluntaria entre todos los agentes, públicos y privados, interesados en la solución del fenómeno metropolitano<sup>17</sup>.

De esta manera, está ya más que aceptado, que fórmulas como las del art. 43 de la LBRL no son necesariamente las únicas posibles, y es factible plantear la construcción e implantación de fórmulas alternativas, que, de hecho, ya se vienen utilizando<sup>18</sup>. Por tanto, se hace necesario, en nuestra opinión, diseñar fórmulas jurídicas ligeras, a medio camino entre la institucionalización de organizaciones metropolitanas y las soluciones contingentes no formales, de forma tal que no se renuncie del todo a intentar organizar jurídicamente las áreas metropolitanas mediante mecanismos formales dotados de cierta permanencia y estabilidad.

Como ya se ha podido ver también en las primeras páginas de este trabajo, como contrapartida al fracaso del Área Metropolitana, se utilizan en España otras fórmulas organizativas, especialmente las asociativas, entre las que deben destacarse las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios. Su voluntariedad y flexibilidad, notas propias de su carácter de técnica de relación interadministrativa de cooperación<sup>19</sup>, han sido los factores determinantes del éxito de estas figuras, decantado la preferencia por las mismas, al estimarse más útiles y ventajosas, en definitiva, más eficaces.

Además, la configuración de las Mancomunidades de Municipios, y de los Consorcios locales, en su caso, como entidades locales, entendiéndolas como proyección de la autonomía local, y resultado del ejercicio del derecho de asociación

17 En esta línea, véanse los trabajos recogidos en AAVV (2004) y AAVV (2006).

18 Esta posibilidad está ya más que aceptada por la doctrina administrativista española, como puede verse, entre otros, en Barrero Rodríguez (1994): pp. 627-669, Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz (1992): p. 351, Martín Mateo (1987): p. 35, Pérez Moreno (1994): pp. 22-23, y Toscano Gil (2010a): p. 244.

19 Véase Carballeira Ribera (1993) y Rivero Ysern (2002).

y de la potestad de autoorganización local, ha permitido consolidar una solución mucho más respetuosa con dicha autonomía que la del Área Metropolitana de la LBRL. Esto último resulta esencial si se parte de la idea de que los intereses metropolitanos son, fundamentalmente, intereses locales, lo que resulta de la evolución histórica del hecho jurídico metropolitano, en la que existe una clara tendencia dirigida a reconocer, finalmente, que su solución es un problema de índole local. Téngase en cuenta que, el gobierno de las ciudades, que es en lo que consiste, en definitiva, la ordenación y gestión de lo metropolitano, es un asunto claramente local.

En todo caso, debe tenerse presente que, la solución jurídica del hecho metropolitano mediante la utilización de una técnica determinada no cierra necesariamente el paso al uso simultáneo de otras técnicas. El carácter diferenciado y variable del hecho metropolitano difícilmente permitiría una solución del mismo en estos términos. Por esta razón, entra dentro de lo posible que las fórmulas asociativas se complementen con otros instrumentos, que también contribuyan a la articulación jurídica del fenómeno metropolitano. Especialmente interesantes resultan las posibilidades de los planes de ordenación del territorio, que, como planes metropolitanos elaborados por la Administración autonómica, por la potencialidad y transversalidad de la que están dotados, pueden desempeñar un importante papel, convirtiéndose en referente necesario para el resto de las técnicas jurídicas de solución de lo metropolitano. Al análisis de estos planes dedicaremos la segunda parte de este trabajo.

### *1.3. El principio de diferenciación como principio rector de la solución jurídica de lo metropolitano: las diversas soluciones jurídicas*

Como acaba de ponerse de manifiesto, la solución jurídica del hecho metropolitano se encuentra regida en nuestro país por el principio de diferenciación. Lo que estamos diciendo es que este fenómeno se enfrenta en el territorio de nuestro Estado con técnicas diversas, distintas entre sí, sin que su solución se tenga que limitar necesariamente a la fórmula prevista en el art. 43 de la LBRL en 1985. A ello debe añadirse el dato de que el uso de unas u otras técnicas resulta también diferenciado en función de aquella zona del territorio español en que se pretenda la solución del mismo, decantando las peculiaridades propias de cada territorio y de cada comunidad política, en buena medida, la opción por unas u otras. Pero también debe decirse que, al mismo tiempo, la técnica elegida para solventar el fenómeno metropolitano puede encontrar construcciones diversas, variando el acabado de las mismas en la norma autonómica aplicable al territorio de que se trate, e incluso variando el acabado de una misma técnica jurídica en las distintas áreas metropolitanas de una misma Comunidad Autónoma, si ésta contara con más de una.

Esto que acaba de exponerse, responde, en definitiva, al reconocimiento de la diversidad del fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas. El hecho jurídico

metropolitano es esencialmente diferenciado, porque diversas son las circunstancias que rodean al mismo en cada una de sus manifestaciones fácticas. Y esta diferenciación, como acaba de verse, juega en un doble sentido. Por un lado, en cuanto a la diversidad de fórmulas jurídicas con las que puede ser solucionado el mismo. Por otro lado, en cuanto a la diversidad en la fórmula jurídica elegida, que puede mostrar caras diferentes en cada una de las áreas metropolitanas españolas<sup>20</sup>.

Este planteamiento se ajusta bien a las tesis que, en los últimos años, insisten en la necesidad de otorgar una mayor presencia al principio de diferenciación en la construcción del ordenamiento jurídico local, aprovechando para ello las reformas de los Estatutos de Autonomía<sup>21</sup>. Es obvio que la interiorización del régimen local en los distintos Estatutos, introduciendo especialidades sustantivas en los mismos<sup>22</sup>, supone una opción del legislador por un régimen local más diferenciado. Las leyes autonómicas de régimen local que se dicten en desarrollo de los mismos deberán ir también en esta línea. El fenómeno metropolitano como asunto de interés local dotado de un alto grado de interiorización autonómica, se sitúa entre las cuestiones que en Derecho local son susceptibles de ser abordadas desde la óptica de la diferenciación en su regulación por el legislador estatutario y autonómico.

Ahora bien, la diferenciación de lo metropolitano no puede tomarse como una opción exclusiva y excluyente de las Comunidades Autónomas. También las entidades locales, como entes dotados de autonomía, en el ejercicio de su potestad de autoorganización pueden decidir proyectar soluciones propias y distintas en cada caso, atendiendo a sus especificidades conforme a su valoración de los problemas existentes. La legislación autonómica de régimen local, en cumplimiento, en su caso, del mandato estatutario a atender el principio de diferenciación, ha de respetar este margen propio de la autonomía local.

La aplicación del principio de diferenciación en este escenario, pone sobre la palestra una diversificación del muestrario de técnicas jurídicas posibles, en la línea de las experiencias ya expuestas. En un intento de sistematización y enumeración de estas técnicas, sin que sea nuestro propósito extendernos en extenso ahora sobre cada una de ellas<sup>23</sup>, podemos referirnos, de forma sintética, a las siguientes:

- 20 En esta misma línea, véanse Barrero Rodríguez (1993): p. 145, Martín Mateo (1987): p. 226, y Morillo-Velarde Pérez (2005): p. 239.
- 21 El principal exponente de esta corriente es Font i Llovet (2001): pp. 31-33.
- 22 Al respecto, véase la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010), que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, realizando una interpretación constitucionalizante de la interiorización del régimen local, de la que el Estatuto catalán ha constituido su máximo exponente. Sobre este aspecto de la Sentencia, pueden verse los trabajos de Galán Galán y Gracia Retortillo (2011), y Velasco Caballero (2011).
- 23 Para más detalle, véase Toscano Gil (2010a): pp. 243-282.

- a) El Área Metropolitana como entidad local constituida por la agrupación de Municipios.

El Área Metropolitana como fórmula organizativa jurídico-administrativa consistente en la agrupación por ley, a estos efectos, de los Municipios de una gran aglomeración urbana, se sitúa en la órbita de las técnicas administrativas de coordinación, y, por tanto, de soluciones impuestas por parte de la Administración de ámbito territorial superior, la autonómica, en este caso<sup>24</sup>. Es, por tanto, una manifestación de la potestad de organización territorial de la Comunidad Autónoma. Esta configuración, como ya se ha dicho, ha condicionado la implantación real de esta figura, que no ha estado dotada del éxito deseado.

Por lo demás, el Área Metropolitana puede adoptar, tanto la forma de una Administración Pública territorial o general, con vocación de generalidad de fines y potestades, como la forma de una Administración Pública institucional o especializada, caracterizada por la especialidad de sus funciones y por la clara delimitación de sus fines y potestades, que serán sólo las estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines. El primer modelo es el caso de Barcelona, el segundo el de Valencia. Ambas opciones son posibles<sup>25</sup>.

- b) Las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales como entidades locales constituidas por la asociación de Municipios.

Las asociaciones de Municipios, tales como las Mancomunidades y los Consorcios, constituyen una fórmula de organización jurídico-administrativa de carácter voluntario, no pensada, en principio, para abordar los problemas propios del fenómeno metropolitano, sino, así, sin especificar, para la prestación y gestión de servicios locales, y para la cooperación en asuntos del interés común de las Administraciones implicadas. Cuando estos asuntos o estos servicios son de naturaleza metropolitana, estamos, al fin y al cabo, ante la utilización de estas entidades al servicio del área metropolitana. La diferencia entre la Mancomunidad y el Consorcio estriba en que, la primera asocia sólo a Municipios, mientras que la segunda integra en su seno también a Administraciones Públicas de otra naturaleza, no necesariamente municipal, como la provincial, la autonómica o la estatal, e incluso a entidades privadas sin ánimo de lucro, con lo que tiene una potencialidad mayor de aunar los intereses en presencia<sup>26</sup>.

24 Véase Morillo-Velarde Pérez (2005): p. 238.

25 En esta línea, puede verse Barrero Rodríguez (1993): pp. 80-85, y Toscano Gil (2011a): pp. 117-118.

26 Sobre estas diferencias, véanse los trabajos de Barrero Rodríguez (2002), Nieto Garrido (1997) y Rebollo Puig (1997).

Este tipo de entidades, que se conciben como técnicas de cooperación interadministrativa, encuentran su fundamento en la potestad de autoorganización y en el derecho de asociación de los entes que la componen, en última instancia, por tanto, en el principio de autonomía local. Es esto lo que explica su éxito y proliferación, a diferencia del fracaso de otras técnicas, como la del Área Metropolitana ya referida. Su voluntariedad y la flexibilidad de su régimen jurídico, que es diseñado a la carta por las entidades asociadas, se han convertido en sus principales ventajas. Como mayor inconveniente se debe apuntar su sectorialidad, que les impide alcanzar una visión global e integral de la gestión del territorio metropolitano. No obstante, esto no es exclusivo de esta técnica, puesto que se trata de un problema que también se ha presentado en otras fórmulas aparentemente más idóneas, como las entidades metropolitanas valencianas, que también son de carácter sectorial.

- c) Otras entidades locales constituidas por la agrupación de Municipios distintas del Área Metropolitana: la Provincia, la Isla y la Comarca.

En ocasiones, se ha puesto sobre la mesa la posibilidad de utilizar otras agrupaciones de Municipios, distintas del Área Metropolitana, pero que también inciden sobre el nivel local supramunicipal, para abordar a través de ellas los problemas propios del fenómeno metropolitano. Es el caso de la Provincia, la Isla y la Comarca. Aunque, su papel no es, en principio, la gestión de lo metropolitano, en la medida en que su territorio venga a coincidir con el de un área metropolitana, bien pueden terminar desempeñando funciones de este orden sobre el territorio metropolitano. E incluso, aunque no coincida plenamente el ámbito territorial, bastará con que, mediante una organización diferenciada, las funciones metropolitanas se ejerzan únicamente sobre aquella parte del territorio que corresponda propiamente con el del área metropolitana<sup>27</sup>.

Esta solución tiene como principal ventaja evitar la duplicidad y el solapado de estructuras administrativas, tan caras a los ciudadanos, en cuanto a sus costes económicos, innecesarios cuando se pueden alcanzar soluciones de este tipo. Su viabilidad real depende tanto de las posibilidades organizativas que ofrezca el ente sobre el que ésta se aplique, como de la coyuntura política de cada territorio.

Por otra parte, desde una perspectiva atenta a la autonomía local constitucionalmente garantizada, coherente con la consideración de los intereses metropolitanos como intereses locales, estas fórmulas irían desde las más favorecedoras de dicha autonomía a aquellas que terminan por restringir sus posibilidades. En

27 Conforme a las tesis expuestas en Font i LLovet (2001): p. 32.

el primer extremo estaría la Provincia<sup>28</sup>, en el segundo la Comarca. Esta última, al menos en su configuración actual en las Comunidades Autónomas en las que se ha implantado, aunque formalmente se haya diseñado como una entidad local, materialmente no ha dejado de parecerse nunca a una especie de organización periférica de la Administración autonómica, lo que, a todas luces, no es favorable para la autonomía local.

d) La Comunidad Autónoma uniprovincial.

Otra opción posible, en los casos en los que exista coincidencia entre el territorio del área metropolitana y el de la Comunidad Autónoma, es la gestión de los intereses metropolitanos por esta última. Tal coincidencia sólo se puede dar en las llamadas Comunidades Autónomas uniprovinciales, siendo en nuestro país la única que reúne estas características, y alberga en su interior al mismo tiempo a un área metropolitana, la madrileña. En ésta, el territorio de la Comunidad Autónoma viene a coincidir prácticamente con el de su área metropolitana, ejerciendo, además, tras su constitución, competencias que pertenecían al ente metropolitano preexistente. Se trata de un supuesto que ha sido valorado de forma muy positiva, al verse con buenos ojos tanto el alto grado de adecuación de la escala territorial, como la amplitud de competencias y potestades que desde el nivel autonómico pueden ejercerse sobre lo metropolitano<sup>29</sup>.

e) La planificación metropolitana.

La planificación como técnica de coordinación, que permite la programación de la acción en el tiempo, en relación a una materia determinada y para el logro de unos objetivos definidos, también ofrece sus posibilidades a la solución del fenómeno metropolitano. La planificación puede ser una forma más de implementar políticas públicas, en este caso, sobre las áreas metropolitanas, ayudando a conformar la acción de la Administración sobre su territorio. Existen diversos tipos de planes, que pueden utilizarse a estos fines, siendo, sin duda, los de mayor incidencia los planes de ordenación del territorio. Sobre esta cuestión, no nos extenderemos más en este apartado, dado que es objeto de tratamiento específico en el siguiente epígrafe.

28 Una propuesta reciente, que pasa por aprovechar la organización de la Provincia, se ofrece en Fundación Democracia y Gobierno Local (2011): pp. 169-173.

29 *Vid.* Fernández-Miranda Fernández Miranda (2005), y Rodríguez Álvarez (2004).

f) Los convenios interadministrativos.

Por último, es posible referirse a los convenios interadministrativos, como instrumento de cooperación entre Administraciones Públicas, de naturaleza no organizativa. De esta forma, los convenios entre las Administraciones locales y otras Administraciones Públicas, que, de ordinario, sirven a la realización de servicios locales, y otros asuntos de interés común, también pueden ponerse al servicio de lo metropolitano. Para ello, es suficiente con que los servicios locales o asuntos de interés común referidos sean precisamente los de índole metropolitana<sup>30</sup>.

Como instrumento jurídico presenta las ventajas propias de su voluntariedad y flexibilidad. Por el contrario, no obtiene una valoración positiva su carácter *ad hoc*, puesto que no van más allá de la solución de un problema concreto. Al no implicar necesariamente la creación de una organización administrativa, no funcionan como mecanismo estable de solución de futuros problemas.

---

## 2. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO FÓRMULA DE SOLUCIÓN DEL FENÓMENO METROPOLITANO: ESPECIAL ATENCIÓN AL CASO ANDALUZ

---

El área metropolitana como espacio geográfico, económico, o sociológico, es tomada frecuentemente como unidad de actuación sobre la que las Administraciones Públicas despliegan el ejercicio de sus políticas propias. A pesar de que la Administración autonómica, con las excepciones apuntadas, no ha configurado sus áreas metropolitanas como entidades locales, no ignora la existencia de esta realidad, y opera teniéndola en cuenta a distintos efectos<sup>31</sup>. En este contexto, la planificación se convierte en una fórmula más que permite implementar las políticas públicas autonómicas que inciden sobre lo metropolitano. Así, los planes sectoriales aprobados por las Comunidades Autónomas pueden convertirse en cauce de solución de algún aspecto del hecho metropolitano. Pero, más allá de los límites que se le suponen a la planificación sectorial, se sitúa la planificación territorial, como técnica de carácter integral cuyo alcance e incidencia sobre las áreas metropolitanas puede ser aún mayor. El carácter vertebrador e integrador de lo sectorial que tiene la ordenación del territorio como política pública de corte horizontal o transversal<sup>32</sup>, la estrecha relación entre ésta y lo metropolitano<sup>33</sup>, la posibilidad de ajustar los

30 Esto es algo que ya se ha apuntado en Barrero Rodríguez (1993): p. 63, Orduña Prada (2005): p. 95, y Pérez Moreno (1994): p. 21.

31 *Vid.* Feria Toribio (1992): p. 288.

32 Así ha sido puesto de manifiesto en el trabajo de Pérez Andrés (1998): p. 284.

33 En este sentido, véanse Barrero Rodríguez (1996), Feria Toribio (1992): p. 289 y Orduña Prada (2005):

planes territoriales al ámbito espacial propio del área metropolitana, y la naturaleza normativa de los mismos<sup>34</sup>, todas ellas, son razones que pueden conjugarse para defender la importancia de los planes de ordenación del territorio como fórmula jurídica de solución del fenómeno metropolitano.

Ahora bien, los planes territoriales y los planes sectoriales con incidencia sobre el territorio metropolitano, no son los únicos tipos posibles de planes metropolitanos. Dentro de la expresión planificación metropolitana, pueden también englobarse otro tipo de planes, como los planes estratégicos, que, como instrumento procedente del campo de las ciencias empresariales, también han demostrado su utilidad en la solución de lo metropolitano<sup>35</sup>.

Sin intención de ser exhaustivos, pueden citarse algunos ejemplos, como el Primer Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, aprobado el 10 de marzo de 2003, que ya ha sido revisado, el Plan Estratégico de Revitalización del Bilbao Metropolitano, que fue seguido del Plan Estratégico Bilbao Metropolitano 2000-2010, el Plan Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia, aprobado en julio de 1998, y sometido a revisión en junio de 2006, concretada en el Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno, el I Plan Estratégico Sevilla 2010, y, finalmente, el II Plan Estratégico de Málaga (PEM 2010).

En cualquier caso, debe tenerse presente que planificación territorial y planificación estratégica, en nuestra opinión, han de afrontarse desde una perspectiva compatible y complementaria en su acción sobre el territorio metropolitano, en definitiva, bajo el convencimiento de la necesaria coordinación de ambos esfuerzos<sup>36</sup>.

Dejando a un lado estos planes estratégicos, nuestro principal esfuerzo en las páginas siguientes habrá de concretarse en el análisis de los planes de ordenación del territorio, habida cuenta de su especial idoneidad como instrumento de solución del hecho metropolitano por la Administración autonómica. En nuestro estudio, tomaremos como referencia principal a Andalucía, a la que prestaremos, por tanto, una especial atención, aunque también se dará noticia del estado de la cuestión en otras Comunidades Autónomas.

El estudio detenido del caso andaluz se justifica por el hecho de que la planificación territorial metropolitana encuentra en esta Comunidad Autónoma una de sus más altas cotas de desarrollo en el conjunto del territorio español, como tendremos ocasión de constatar<sup>37</sup>. Se trata, pues, de un buen ejemplo de la relación entre la técnica planificadora y el fenómeno metropolitano.

pp. 109-112.

34 También al respecto, puede verse Pérez Andrés (1998): pp. 547-553.

35 *Vid.* Farinós Dasí (2006): p. 162.

36 En esta misma línea, véase Pascual Esteve (2006): p. 178.

37 En este mismo sentido, *vid.* Feria (2011): p. 151.

Tanto la planificación sectorial prevista en el artículo 59 de la LBRL como la planificación territorial regulada en las distintas leyes autonómicas de ordenación del territorio, funcionan como técnicas de coordinación interadministrativa impuestas por una Administración de ámbito territorial superior a las Administraciones locales. Se trata de una imposición a las entidades locales coordinadas en el espacio metropolitano, ausente de toda voluntariedad, conforme a la conocida doctrina del Tribunal Constitucional<sup>38</sup>.

Es la planificación territorial, como superadora de los límites de la planificación sectorial, con rasgos propios que le permiten ir más allá de ésta, la que nos interesa. Por las razones que dábamos al principio de este epígrafe, constituye el cauce más idóneo para la planificación del espacio metropolitano.

Sabido es que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en ordenación del territorio, según resulta del artículo 148.1.3º de la Constitución Española. También resulta conocido que esta competencia fue asumida por Andalucía en el artículo 13.8 del anterior Estatuto de Autonomía de 1981, así como en el 56.5 del Estatuto vigente del año 2007. En el ejercicio de esta competencia, la Administración andaluza puede aprobar planes de ordenación del territorio<sup>39</sup>.

La Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LOTA), es la norma a la que corresponde regular los instrumentos y procedimientos necesarios para el ejercicio por esta Comunidad de sus competencias en esta materia. De entre todos estos instrumentos, son los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (artículos 10 a 16) los que, por sus características, se ajustan mejor al espacio propio de las áreas metropolitanas andaluzas<sup>40</sup>. El artículo 14 de la LOTA resulta bastante revelador, al establecer que el ámbito de estos planes “abarcará necesariamente el conjunto de términos municipales completos y contiguos que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial”.

En desarrollo de estas previsiones, si bien con bastante retraso desde la aprobación de la LOTA en el año 1994, y a través de un proceso largo, no exento de ciertas vicisitudes y dificultades<sup>41</sup>, la Administración autonómica andaluza ha venido

38 Cfr. STC 214/1989, de 21 de diciembre (F.J. 20º), [BOE núm. 10, de 11 de enero de 1990]. Con matices, también hay quien ha apuntado, fuera del ámbito jurídico, que la planificación territorial, a diferencia de la planificación sectorial y del planeamiento urbanístico, “requiere, como parte de su naturaleza intrínseca, un necesario proceso de cooperación administrativa que nunca es fácil de resolver”. Cfr. Feria Toribio et al. (2005): p. 106.

39 Véase Galán Vioque (2008): pp. 551-554.

40 De la misma opinión son Barrero Rodríguez (1996), López Menudo (1994): pp. 64-65, Orduña Prada (2005): p. 111 y Sánchez Blanco (2006): pp. 150-151.

41 Para un análisis más detenido de las vicisitudes de este proceso *vid.* López Canto (2006): pp. 141-143.

aprobando distintos planes subregionales para atender a los problemas propios de la ciudadanía de las áreas andaluzas. A estos planes los ha llamado planes de ordenación del territorio de las aglomeraciones urbanas, siendo común la utilización de las siglas POTAU para referirse a ellos. Aunque, en cualquier caso, no siendo otra cosa que los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional contemplados en los artículos 10-16 de la LOTA, pero con otra denominación<sup>42</sup>.

El primero de estos planes, aprobado a finales de 1999, fue el POTAU de Granada<sup>43</sup>. El segundo en aprobarse, bastante más tarde, en el 2004, fue el POTAU de Bahía de Cádiz<sup>44</sup>, que fue anulado dos años después por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía<sup>45</sup>. Finalmente, ya con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía en vigor<sup>46</sup>, se aprueban en el año 2009 los POTAU de Sevilla y Málaga<sup>47</sup>, y, a finales de 2011, el de Almería<sup>48</sup>. De futuro, cabe decir que la Administración andaluza ha proyectado ya nuevos POTAU, entre los que se encuentran los del Campo de Gibraltar, Huelva, Córdoba y Jaén<sup>49</sup>, y ha iniciado el proceso de revisión del POTAU de Bahía de Cádiz ampliando su ámbito territorial al término municipal de Jerez de la Frontera<sup>50</sup>. Por tanto, puede afirmarse que en estos momentos existe

- 42 Esta denominación ha sido especialmente criticada por Sánchez Blanco (2006): pp. 150-156, para quien, la utilización de la expresión "aglomeración urbana", en lugar de "área metropolitana", evidencia la falta de voluntad política en Andalucía para constituir entidades locales metropolitanas del tipo de las del art. 43 LBRL, Áreas Metropolitanas.
- 43 Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el POTAU de Granada (BOJA núm. 37, de 28 de marzo de 2000).
- 44 Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el POTAU de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 198, de 8 de octubre de 2004).
- 45 Véase la Sentencia de 21 de abril de 2006 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía [JUR 2008/71098].
- 46 Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, del Consejo de Gobierno de Andalucía (BOJA núm. 250, de 29 de diciembre de 2006).
- 47 Decreto 267/2009, de 9 de junio, por el que se aprueba el POTAU de Sevilla y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 132, de 9 de julio de 2009), y Decreto 308/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el POTAU de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 142, de 23 de julio de 2009).
- 48 Decreto 351/2011, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería y se crea su comisión de seguimiento (BOJA núm. 2, de 4 de enero de 2012).
- 49 El POTAU del Campo de Gibraltar ya fue aprobado, estando pendiente de publicación en BOJA. El POTAU de Huelva se formula por Decreto 522/2008, de 9 de diciembre (BOJA núm. 6, de 12 de enero de 2009). Los POTAU de Córdoba y Jaén se formulan, respectivamente, mediante Decreto 242/2011, de 12 de julio, y Decreto 243/2011, de 12 de julio (ambos publicados en BOJA núm. 146, de 27 de julio).
- 50 El Decreto 241/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera, se encuentra publicado en BOJA núm. 146, de 27 de julio. La exclusión de Jerez de la Frontera del POTAU anterior ha sido criticada en Fera (2011): p. 152.

una tendencia política de recuperación e impulso del proceso de planificación de las áreas metropolitanas en Andalucía.

Aunque, como se ha señalado, Andalucía puede considerarse una de las Comunidades Autónomas más avanzadas, en cuanto a la cantidad de planes territoriales metropolitanos aprobados, también otras Comunidades Autónomas parecen haberse tomado en serio la puesta en marcha de procesos de planificación de la ordenación de su territorio metropolitano, si bien con resultados muy desiguales, de los que pasamos a dar cuenta a continuación<sup>51</sup>. De especial interés nos parecen los procesos de ordenación metropolitana del País Vasco, Cataluña, Aragón, Valencia, Asturias, Canarias y Galicia. Se trata de supuestos bien representativos, en cuanto que, tratándose de planes con una escala de aplicación claramente metropolitana, afectan a algunas de las más importantes áreas españolas, áreas, además, de muy diversa naturaleza.

Así, si se deja a un lado Andalucía, las únicas Comunidades Autónomas que, hasta la fecha, han llegado a culminar realmente procesos de planificación territorial metropolitana, han sido el País Vasco y Cataluña<sup>52</sup>. En lo que hace al País Vasco, hará ya algunos años que se aprobó el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, por Decreto 179/2006, de 26 de septiembre, del Gobierno Vasco<sup>53</sup>. Más reciente es la aprobación en Cataluña del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cataluña de 20 de abril de 2010<sup>54</sup>.

En el resto de los casos estudiados, no se ha logrado culminar aún ninguno de estos procesos, arrojando un panorama bastante lamentable, en el que las Administraciones Públicas autonómicas parecen sumidas en una constante huida hacia delante, en la que el plan territorial es visto como un instrumento indeseable, en cuanto vincula y constituye un importante elemento de control de la discrecionalidad administrativa. Así, Aragón no ha logrado pasar de la redacción en 1995 de un Avance de Directriz Parcial del Área Metropolitana de Zaragoza<sup>55</sup>, sin que se haya producido su aprobación definitiva. En la Comunidad valenciana, el proyecto de Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche, pese a haber sido sometido hace ya un tiempo, en el 2005, a información pública, no ha

51 La mayor parte de la información que aportamos en estas páginas procede de la Base de Datos de Instrumentos de Ordenación del Territorio (BIOT) perteneciente al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, y ha sido extraída del Listado de Instrumentos de Ordenación Territorial (actualizado a 1 de marzo de 2008) que, a fecha de 17 de junio de 2011, puede encontrarse en la página web de éste: [www.marm.es](http://www.marm.es).

52 Para un análisis detenido de ambos casos, véase Feria (2011): pp. 147-151.

53 Boletín Oficial del País Vasco núm. 212, de 7 de noviembre de 2006.

54 Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 5627, de 12 de mayo de 2010.

55 Véanse las referencias contenidas en Tejedor Bielsa (2002): pp. 218-229.

llegado a aprobarse todavía<sup>56</sup>. Lo mismo ha ocurrido en Asturias, que sometió a información pública en el año 2006, sin que todavía se haya aprobado, un documento de avance de Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias, que contempla Directrices específicas para el Área Central, la llamada Ciudad Astur, área metropolitana asturiana de estructura policéntrica. En Canarias el proyecto de Plan Territorial Parcial de Ordenación de la Comarca del Área Metropolitana de Tenerife parece estar en punto muerto desde el 2006<sup>57</sup>. Y, aunque Galicia ha dado un paso importante con la aprobación de las Directrices de ordenación del territorio de Galicia, mediante Decreto 19/2011, de 10 de febrero<sup>58</sup>, aún no se han aprobado ninguno de los Planes Territoriales Integrados correspondientes a las áreas metropolitanas gallegas, y, pese a que el actual Gobierno autonómico parece tener la intención de seguir por este camino, esto es algo que aún está por ver.

Por otra parte, queremos señalar que, aunque los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional son los que más se ajustan, por su escala, al ámbito propio de las áreas metropolitanas, no son los únicos planes territoriales que pueden incidir sobre lo metropolitano. Así, también los planes regionales, pueden contener determinaciones que afecten a las áreas metropolitanas comprendidas en su ámbito de aplicación. Si bien, la incidencia de estas determinaciones será, lógicamente, mucho menor que la de las contenidas en los planes subregionales.

Un buen ejemplo de esto lo constituye el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante POTA), que como plan territorial de ámbito regional aparece regulado por la LOTA en sus artículos 6 al 9. Éste fue aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, del Consejo de Gobierno de Andalucía<sup>59</sup>. Aunque el ámbito territorial del POTA no sea ni mucho menos el de un área metropolitana, puesto que la supera con creces, sus determinaciones vinculan al resto de los planes regulados en la LOTA, incluyendo a los de ámbito subregional, entre los que se encuentran los de las áreas metropolitanas andaluzas. Por tanto, el POTA ha de ser tenido en cuenta, en la medida en que conecte con el hecho metropolitano. Si se lee detenidamente el POTA, puede concluirse, sin ningún género de dudas, que los problemas metropolitanos, y su necesaria solución, están muy presentes en el mismo.

Para empezar, el Plan permite concretar las áreas metropolitanas andaluzas, puesto que cuando el POTA, en su apartado 13, determina los centros regionales que conforman el modelo territorial perseguido por éste, está identificando áreas

56 Según Burriel de Orueta (2009), por falta de voluntad política.

57 La última actuación pública de la que tenemos noticia es el anuncio de 23 de junio de 2006, del Consejo de Gobierno del Cabildo Insular de Tenerife, relativo a la ampliación del plazo de participación ciudadana del Avance del Plan (Boletín Oficial de Canarias núm. 138, de 18 de julio de 2006).

58 BOE núm. 46, de 23 de febrero de 2011.

59 BOJA núm. 250, de 29 de diciembre de 2006.

urbanas afectadas “en mayor o menor medida por procesos de naturaleza metropolitana”. Con la definición de éstos, el POTA persigue “impulsar políticas de ordenación interna de cada uno de los Centros basándose en enfoques y perspectivas supramunicipales, que den respuesta a los problemas de naturaleza metropolitana en constante incremento”.

Las determinaciones del POTA que afectan a lo metropolitano no acaban aquí. El apartado 26, rubricado “Perspectivas y enfoques metropolitanos de los Centros Regionales”, contiene algunas directrices al respecto. Así, se dispone que “el enfoque supramunicipal y metropolitano debe constituir una prioridad de la acción pública para la resolución de múltiples problemas de las aglomeraciones urbanas (...), y en la perspectiva de reforzar los instrumentos de cooperación que permitan una gestión metropolitana de estas estructuras urbanas”. Por tanto, “las determinaciones del Plan a este respecto se dirigen a establecer criterios de actuación relativos a la ordenación interna de los Centros Regionales, en la perspectiva de su calidad urbana y la sostenibilidad de las áreas urbanas”. Con estos fines, el POTA entiende necesario profundizar a corto plazo “en las iniciativas de planificación y en los métodos de gestión basados en enfoques metropolitanos y perspectivas supramunicipales”. Entre las iniciativas de planificación se incluyen expresamente a los POTAU y a los Planes de Transporte Metropolitano (en adelante PTM). Entre los métodos de gestión, pensamos que deben considerarse, entre otros, las fórmulas asociativas de entidades locales, como las Mancomunidades y los Consorcios<sup>60</sup>.

De los POTAU ya hemos hablado, por lo que ahora sólo queda referirse a los PTM, como planes sectoriales que inciden sobre lo metropolitano. La propia LOTA, consciente del carácter transversal de la ordenación del territorio, no se limita a la regulación de los planes territoriales propiamente dichos, sino que también contempla (art. 5.2), la existencia de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio. Dentro de esta categoría se encuentran los PTM, que, por su afección de un importante sector material de claro interés metropolitano, como es el transporte, debe ser objeto de nuestra atención en estas páginas.

La regulación de los PTM es el objeto de los artículos 19 a 22 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía<sup>61</sup>. A través de estos planes la Administración andaluza debe

60 Lo que resulta coherente con otras determinaciones del POTA, que, cuando trata de los instrumentos de gestión de la política territorial, dispone, en su apartado 160.5, con la naturaleza de recomendación, que “el Plan fomenta las iniciativas de cooperación municipal y su institucionalización a través de las diferentes opciones de organización supramunicipal, adecuada a sus características y problemáticas, en el marco de la legislación vigente, y de acuerdo con el alcance y funciones establecidas para cada figura”.

61 La figura de los PTM sustituyó en Andalucía a los Planes Intermodales de Transporte Metropolitano (Disposición Transitoria Cuarta Ley 2/2003), algunos de cuyos acuerdos de formulación se aprobaron

planificar su política en materia de transportes en el espacio metropolitano. El primero en aprobarse ha sido el PTM del Área de Sevilla: Plan de Movilidad Sostenible, por Decreto 188/2006, de 31 de octubre<sup>62</sup>.

No podemos concluir este trabajo sin entrar a valorar el proceso de planificación territorial andaluz, que, en nuestra opinión, presenta algunos claroscuros. Por tanto, en una valoración de conjunto, es posible apuntar aspectos positivos y elementos negativos, que resultan de la utilización de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en Andalucía como fórmula alternativa de solución del fenómeno metropolitano.

De un lado, resulta positiva la decisión política de recuperar la planificación de la ordenación del territorio en las áreas andaluzas, situando a esta Comunidad Autónoma a la cabeza del conjunto del territorio español. A su vez, también merece nuestra consideración positiva la idoneidad de estos instrumentos para abordar los problemas propios de las áreas metropolitanas, constituyendo una verdadera alternativa, que, aunque se queda en el terreno de la planificación, goza de la enorme potencialidad de que están dotados los instrumentos de ordenación del territorio. De esta forma, mediante la transversalidad y la integración de lo sectorial que permite la ordenación del territorio como política pública, se suple una de las principales deficiencias de las que adolecen las fórmulas organizativas de naturaleza asociativa, como las Mancomunidades y los Consorcios. Como ya se ha dicho, el principal problema de estas entidades es que, por su sectorialidad, no son capaces de integrar todo lo que conlleva el espacio metropolitano, que, como espacio de vida colectiva, exige una visión global.

De otro lado, deben destacarse algunos aspectos que restan de la valoración positiva de este proceso. En primer lugar, debe ponerse de manifiesto que, pese a la relevancia de este proceso de planificación, el resultado final ha sido objeto desde el principio de importantes críticas. Algunas de éstas surgieron ya durante la elaboración de los planes, poniendo el acento en las deficiencias de los mecanismos de participación institucional articulados en el procedimiento de elaboración de los mismos, con una importante merma de las garantías de las entidades locales andaluzas<sup>63</sup>.

en los años noventa (Decretos 172, 173 y 174, de 11 de julio de 1995, para las áreas de Sevilla, Málaga y Bahía de Cádiz, respectivamente), en atención a los artículos 15-16 y 114 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y 17-19 de la LOTA. La planificación del transporte metropolitano resultaba también del Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (Boletín Oficial de Cortes. Congreso de los Diputados, Serie E nº 54, 20 de abril de 1994), elaborado por el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Al respecto, véase De La Lastra Valdor (2006): pp. 129-130.

62 BOJA núm. 234, de 4 de Diciembre de 2006.

63 Este problema ha sido puesto de manifiesto en Fera Toribio, et al. (2007): pp. 11-12, y Vega González (2002).

Otras críticas han señalado, ya con los textos aprobados, la existencia de importantes válvulas de escape a la discrecionalidad administrativa presentes en éstos, lo que no es del todo deseable en un instrumento que se supone que ha de servir precisamente de parámetro de control de la discrecionalidad administrativa<sup>64</sup>.

En segundo lugar, debe apuntarse que la planificación territorial, como fórmula de solución de lo metropolitano, no es suficiente por sí sola. Por una parte, porque para ser efectiva necesita acompañarse de otras técnicas que cuiden de la fase de ejecución, cumplimiento y gestión de los planes. Pero también porque la planificación no deja de ser un instrumento de coordinación impuesto por la Comunidad Autónoma a las entidades locales, que genera el rechazo de éstas, dada la falta de sustantividad de los mecanismos de participación existentes, en detrimento de la eficacia final del modelo.

Es por ello que, en el contexto del principio de diversidad que rige la solución jurídica del hecho metropolitano, debe propugnarse la utilización de esta técnica en conjunción con los otros instrumentos a los que nos venimos refiriendo en estas páginas, como las Mancomunidades y los Consorcios, cuya proliferación en Andalucía es más que notable. De hecho, el propio POTA hace un llamamiento a la utilización de fórmulas de cooperación, técnicas de carácter voluntario que permitan una acción metropolitana de mayor alcance y eficacia. Es más, algunos de los POTAU aprobados subrayan esta posibilidad, incluyendo entre sus determinaciones previsiones específicas sobre la utilización de fórmulas de organización supramunicipal de distinta naturaleza para la gestión de los planes.

---

### 3. CONCLUSIONES

---

La técnica jurídica del Área Metropolitana del artículo 43 de la LBRL no puede considerarse hoy día la única solución posible al fenómeno metropolitano en nuestro país, especialmente, si tenemos en cuenta su constatado fracaso. Por tanto, es preciso insistir en la posibilidad de utilizar fórmulas jurídicas alternativas, lo que es una realidad también constatada. En general, puede decirse que esta realidad apunta a la superación de las fórmulas pesadas de organización institucional metropolitana, que son sustituidas en la mayor parte de los casos por otras alternativas más ligeras, o por técnicas de naturaleza no organizativa.

64 En esta línea, véase la valoración crítica de Rodríguez Martínez y Sánchez Escolano (2010): pp. 243-244, incidiendo en el desequilibrio entre las formulaciones y los resultados de los planes, y denunciando el perjuicio causado por la concurrencia de "decisiones políticas al margen de la planificación global".

En este contexto, adquiere especial relevancia la afirmación del principio de diversidad o diferenciación en la solución jurídica de lo metropolitano, que no se cierra a una técnica concreta, y permite la utilización diferenciada, e incluso simultánea, de muchas de ellas. El carácter diferenciado y variable del hecho metropolitano no casaría bien con su limitación a una única fórmula de solución posible.

En nuestra opinión, debe apostarse por fórmulas jurídicas ligeras, a medio camino entre la institucionalización de organizaciones metropolitanas y las soluciones contingentes no formales, de forma tal que no se renuncie del todo a intentar organizar jurídicamente las áreas metropolitanas mediante mecanismos formales dotados de cierta permanencia y estabilidad.

De entre las diversas soluciones posibles, deben destacarse las fórmulas asociativas de entidades locales, que, por su voluntariedad y flexibilidad han tenido un gran predicamento en nuestro país. En sus formas de Mancomunidades de Municipios y Consorcios, se ha recurrido a ellas, con distinto alcance, pero de forma asidua, en las más diversas áreas metropolitanas españolas.

Pero también debe subrayarse, a otro nivel, dado que su naturaleza jurídica es bien distinta, el papel que pueden jugar los planes de ordenación del territorio. Estos últimos, elaborados por la Administración autonómica, cuando se conciben, en atención a su ámbito territorial, como planes metropolitanos, tanto por su normatividad como por la potencialidad y transversalidad de la que están dotados, pueden desempeñar una importante función de ordenación pública, convirtiéndose en referente necesario para el resto de las técnicas jurídicas de solución de lo metropolitano.

No obstante, el estudio de los diversos procesos de planificación territorial metropolitana abiertos en nuestro país arroja un resultado bastante irregular y desigual. De entre todos estos, debe destacarse, sin duda alguna, el andaluz, por tratarse del de mayor alcance en el conjunto del territorio español, así como, dada su trascendencia, los de las áreas de Bilbao y Barcelona.

## BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (2004): *Metrópolis ingobernables: las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, Madrid, MAP.
- AAVV (2006), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.
- ARROYO HUGUET, M. (2001): "La contraurbanización: un debate metodológico y conceptual sobre la dinámica de las áreas metropolitanas", *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, núm. 97.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (1993): *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Instituto García Oviedo, Civitas.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (1994): "El juego de las entidades supramunicipales en España: algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 264.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (1996): "La ordenación del territorio en los espacios metropolitanos", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2002): "Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45.
- BIELZA DE ORY, V., ESCOLANO, S., GORRÍA, A. e IBARRA, P. (2010): *De la ordenación a la planificación territorial en el ámbito regional-comarcal*, Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza, Universidad de Zaragoza.
- BIELZA DE ORY, V. y GORRÍA, A. (2010): "La falta de cooperación institucional entre las distintas escalas territoriales: el caso del área metropolitana de Zaragoza", *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, núm. 331 (13).
- BURRIEL DE ORUETA, E.L. (2009): "La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)", *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, núm. 306.
- CARBALLEIRA RIBERA, M.T. (1993): "La cooperación interadministrativa en la LBRIL", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 257.
- DE LA LASTRA VALDOR, I. (2006): "La accesibilidad en la ordenación territorial de las áreas metropolitanas en Andalucía", en Feria Toribio, J.M. (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.
- ENTRENA DURÁN, F. (2005): "Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias", *Papers: revista de sociología*, núm. 78.
- FARINÓS DASÍ, J. (2006): "Gobernanza territorial de ámbito metropolitano", en Feria Toribio, J.M. (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.
- FERIA TORIBIO, J.M. (1992): *El sistema urbano andaluz: aglomeraciones urbanas, áreas de centralidad y ámbitos desarticulados*, Sevilla, Universidad de Sevilla, IDR.
- FERIA TORIBIO, J.M. et al. (2005): "Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39.
- FERIA TORIBIO, J.M. et al. (2007): *Redes de cooperación y nuevas formas de gobernanza en Andalucía: una aproximación inicial*, Sevilla, Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía.
- FERIA TORIBIO, J.M. (2011): "La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas", en Jurado Almonte, J.M. (coord.), *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*, Sevilla, UNIA.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. (2005): *Madrid: área metropolitana, gran ciudad, capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*, Madrid, Colex.
- FONT I LLOVET, T. (2001): "La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del Gobierno Local", en Font i Llovet, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2001. Configuración jurídica de la autonomía local. Municipio y transformaciones sociales. Urbanismo e inmigración*, Barcelona, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, IDP.

- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2011): *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las Diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- GALÁN GALÁN, A. y GRACIA RETORTILLO, R. (2011): "Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional", *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 12.
- GALÁN VIOQUE, R. (2008): "Competencias sobre vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas (Comentario al art. 56)", en Muñoz Machado, S. y Rebollo Puig, M. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Cizur Menor, Thomson-Civitas.
- GRACIA RETORTILLO, R. (2008): *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona*, Barcelona, Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales.
- JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A. (1992): "Las organizaciones supramunicipales en España: las Áreas Metropolitanas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 254.
- LÓPEZ CANTO, C. (2006): "Algunas reflexiones sobre los procesos metropolitanos y la planificación territorial en Andalucía", en Feria Toribio J.M. (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.
- LÓPEZ MENDUDO, F (1994): "El área metropolitana de Sevilla: un apunte sobre su formación y tratamiento jurídico", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 140.
- MARTÍN MATEO, R. (1970): *Los consorcios locales*, Madrid, IEAL.
- MARTÍN MATEO, R. (1987): *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Madrid, Trivium.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I. (2005): "Áreas Metropolitanas", en Muñoz Machado, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo I. A-G*, Madrid, Iustel.
- NAVARRO YAÑEZ, C.J. (2006): "Conclusiones sobre áreas metropolitanas y nueva gobernanza. «Gobernanza metropolitana»: entre un hecho socioeconómico y un déficit institucional", en Feria Toribio, J.M. (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.
- NIETO GARRIDO, E. (1997): *El Consorcio administrativo*, Barcelona, CEDECS.
- ORDUÑA PRADA, E. (2005): "Las áreas metropolitanas", en Carbonero Gallardo, J.M. (dir. y coord.), *La intermunicipalidad en España*, Madrid, MAP.
- PASCUAL ESTEVE, J.M. (2006): "Nuevos enfoques al gobierno de las metrópolis: el gobierno red o gobernanza metropolitana", en Feria Toribio, J.M. (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.
- PERDIGÓ I SOLÀ, J. (2009): "La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual", en Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2009. La Directiva de Servicios. Contratación local y crisis económica. Nuevos desarrollos estatutarios*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, IDP.
- PÉREZ ÁNDREZ, A.A. (1998): *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid, IGO, Marcial Pons.
- PÉREZ MORENO, A. (1994): "Las áreas metropolitanas entre la esperanza y la aporía", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 140.
- PONCE SOLÉ, J. (2008), "La autonomía local ante la planificación territorial, urbanística y de vivienda", en Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2007. Los retos del Derecho urbanístico local en el siglo XXI*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, IDP.
- REBOLLO PUIG, M. (1997): "Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación", en Font i Llovet, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 1997*, Madrid, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, IDP.
- RIVERO YSERN, J.L. (2002): "La cooperación interadministrativa local", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 46.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2004): "Madrid: el pilotaje político por la región", en Jouve, B. y Lefevre, C. (dir.) y Rodríguez Álvarez, J.M. (trad.), *Metrópolis ingobernables: las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, Madrid, MAP.

- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. y MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R. (2001): "Ciudad y región en Asturias: Ciudad Astur, un espacio-proyecto de desarrollo regional", en *Actas del III Congreso internacional de ordenación del territorio. Política regional, urbanismo y medio ambiente*, CCDT-Universidad de Oviedo.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2010): "La planificación territorial y el sistema urbano de Andalucía. Notas para una reflexión desde la geografía", *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, núm. 47.
- SÁNCHEZ BLANCO, A. (2006): *Organización intermunicipal*, Madrid, Iustel.
- TEJEDOR BIELSA, J.C. (2002): "El espacio metropolitano de Zaragoza", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21.
- TORNOS MAS, J. (1993): "Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona: nacimiento, desarrollo, muerte y resurrección del área metropolitana de Barcelona", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3.
- TOSCANO GIL, F. (2010a): *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, Iustel.
- TOSCANO GIL, F. (2010b): "La articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 312.
- TOSCANO GIL, F. (2011a): "El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25.
- TOSCANO GIL, F. (2011b): *Los consorcios metropolitanos*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, IAAP.
- VEGA GONZÁLEZ, G. (2002): "Reflexiones sobre el escaso desarrollo de las leyes de ordenación del territorio en España", en AA. VV., *Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo (Congreso Internacional de Ordenación del territorio, Gijón, 3 a 6 de julio de 2001)*, FUNDICOT.
- VELASCO CABALLERO, F. (2011): "Régimen local en el Estatuto catalán, tras la STC 31/2010", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13.

