

# Informe para una legislación sobre áreas metropolitanas en Valencia. Balance de las experiencias canadiense y de Europa occidental.



PROSPECT  
COMUNITAT VALENCIANA 2030

Dra. Mariona Tomàs Fornés (Universitat de Barcelona)

- Julio 2021 -

## Índice

1. Objetivo del informe.....	2
2. Canadá: el caso de Montreal.....	3
2.1 Características de la reforma	
2.2 Ordenamiento jurídico y gobernanza multinivel	
2.3 Competencias de la institución metropolitana	
2.4 Financiación de la institución metropolitana	
2.5 Representación democrática	
2.6 Lecciones aprendidas y recomendaciones para Valencia	
3. Francia: el caso de Lyon.....	7
3.1 Características de la reforma	
3.2 Ordenamiento jurídico y gobernanza multinivel	
3.3 Competencias de la institución metropolitana	
3.4 Financiación de la institución metropolitana	
3.5 Representación democrática	
3.6 Lecciones aprendidas y recomendaciones para Valencia	
4. Italia: el caso de Milán.....	10
4.1 Características de la reforma	
4.2 Ordenamiento jurídico y gobernanza multinivel	
4.3 Competencias de la institución metropolitana	
4.4 Financiación de la institución metropolitana	
4.5 Representación democrática	
4.6 Lecciones aprendidas y recomendaciones para Valencia	
5. Reino Unido: el caso de Greater Manchester.....	13
5.1 Características de la reforma	
5.2 Ordenamiento jurídico y gobernanza multinivel	
5.3 Competencias de la institución metropolitana	
5.4 Financiación de la institución metropolitana	
5.5 Representación democrática	
5.6 Lecciones aprendidas y recomendaciones para Valencia	
6. Conclusiones.....	16
7. Referencias bibliográficas.....	20

## 1. OBJETIVO DEL INFORME

El objetivo de este informe es hacer un balance de las experiencias canadiense y de Europa occidental, estado de la cuestión actual y recomendaciones a tener en cuenta para el caso valenciano. En concreto, se estudiará Montreal en el caso de Canadá, y las experiencias en Francia, Italia y Reino Unido en el caso europeo (Alemania ya siendo analizada en otro informe).

Estos países han realizado reformas recientes en sus áreas metropolitanas, con distintos modelos, pero en general han abogado por una institucionalización del hecho metropolitano. Es decir, han optado por modelos de “*hard governance*” que han implicado la aprobación de leyes y reestructuraciones territoriales más o menos ambiciosas.

Sin embargo, el objetivo del informe no es explicar con detalle las experiencias de cada país (se hará referencia a artículos y libros publicados para conocer los detalles)<sup>1</sup>. Después de hacer una introducción al contexto de la reforma en cada país, hemos escogido el área metropolitana donde ha habido reformas más recientes y avanzadas (Montreal, Lyon, Milán, Manchester).

El documento prevé ser sintético y enfocado a apuntar aquellos elementos de éxito y fracaso que pueden ser útiles para el proceso en Valencia. Los distintos estudios de caso se organizarán de la misma manera: reforma metropolitana, ordenamiento jurídico y gobernanza multinivel, competencias, financiación y representación democrática. Al final, en el apartado de conclusiones, se comparan las distintas instituciones mediante una tabla y se presentan aquellas lecciones compartidas por todos los casos de estudio.

---

<sup>1</sup> Para conocer en detalle las reformas de los diversos países europeos, recomendamos el libro editado por Zimmermann, Galland y Harrison (2020), fruto de un trabajo comparativo con distintos investigadores europeos, entre los cuales está la autora de este informe.

## 2. CANADA: EL CASO DE MONTREAL

### 2.1 Características de la reforma: de 2000 a 2006, con cambio de modelo

La reforma del Partido Quebequés dirigida en el 2000 por la ministra de Asuntos locales, Louise Harel, se aplica a todo el territorio quebequés, con un modelo específico para su metrópolis. En Montreal, la reforma se estructura en tres ámbitos: metropolitano, local e infralocal.

A escala metropolitana, se crea la **Communauté métropolitaine de Montréal** (CMM), una institución de planificación formada por 63 municipios (110 antes de las fusiones) que reúne a 3,4 millones de habitantes en 2001 (la mitad de la población quebequesa) (ver los detalles más adelante). A escala municipal, se **fusionan los 28 municipios** miembros de la institución de coordinación existente en la isla de Montreal (la *Communauté urbaine de Montréal*, CUM) y otros municipios fuera de la isla. Esta doble estrategia se complementa con la creación de **27 distritos** en la nueva ciudad de Montreal (1,8 millones de habitantes), con competencias en servicios de proximidad y con un sistema de elección en el que se combinan consejeros de distrito y consejeros municipales.

La reforma del Gobierno tiene tres objetivos fundamentales: a) eliminar las desigualdades sociales y fiscales entre ciudades centrales y periferias; b) mejorar la eficiencia de los servicios locales y c) mejorar la competitividad económica de la aglomeración de Montreal. Según el Gobierno, las fusiones permitirán cumplir los dos primeros objetivos, mientras que la CMM será la plataforma para “vender Montreal al mundo”. La creación de la CMM en 2000 supone pensar por primera vez en clave metropolitana, ya que la nueva institución no se centra solamente en la isla de Montreal (como los organismos anteriores) sino que incluye a los municipios de los cinturones Norte y Sur de Montreal.

La reforma es **polémica** por su contenido y por su ejecución (tildada de “autoritaria”). Los representantes políticos locales, que son los máximos afectados por las reformas metropolitanas, son los primeros en movilizarse y presionar al partido de la oposición, el Partido Liberal del Quebec. Este gana las elecciones provinciales de abril 2003. El **nuevo Gobierno** provincial abandona la dimensión metropolitana para centrarse en la cuestión de las “fusiones forzadas”. Primero, da más poderes a los distritos montrealenses (como la capacidad de imponer tasas) y aprueba la elección directa del alcalde de distrito. Segundo, autoriza la realización de **referéndums** en todos los municipios fusionados para que los ciudadanos escojan si continúan formando parte de la nueva ciudad o se separan. La consulta, vinculante, tiene lugar en junio 2004. En Montreal, los ciudadanos de 15 distritos deciden recuperar su estatus municipal, aunque continúan ligados a la ciudad gracias a la creación de una nueva institución que cubre la isla, el *Conseil d'agglomération*. Ésta entra en vigor en 2006 y gestiona más servicios comunes que la antigua CUM, provocando que, en la práctica, las competencias de los municipios secesionistas y los distritos de Montreal son comparables. En definitiva, la reforma liberal no elimina del todo el modelo anterior, sino que lo hace más complejo. Manteniendo la CMM, en la isla de Montreal se deshace la megaciudad permitiendo la reconstitución de 15 municipios, se crea una nueva estructura de prestación de servicios y se acentúa la descentralización política de la ciudad de Montreal.

Después de las defusiones, hay un período de ajustamiento en la nueva estructura supramunicipal, con muchas **desavenencias** entre los representantes locales. Desde el Gobierno de Quebec se da más fuerza a la Ciudad de Montreal (con nuevos poderes) para evitar el desgobierno del *Conseil d'agglomération*. Finalmente, la renovación política de las elites locales facilita un mayor consenso,

aunque se mantienen las desigualdades entre los municipios de la isla. La CMM -formada finalmente por 82 municipios- también **sufre de la batalla política** y le cuesta liderar el proyecto metropolitano: centra sus esfuerzos en la aprobación del *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* (PMAD) en 2011, que sirve para orientar el crecimiento urbano en la región metropolitana (para profundizar en la reforma de Montreal, ver Tomàs 2012a,b y Tomàs 2014).

## 2.2 Ordenamiento jurídico y gobernanza multinivel

En el caso de Canadá, **no hay un reconocimiento constitucional de los municipios**. En la estructura federal del Estado, éstos son considerados “**criaturas provinciales**”, es decir, los gobiernos provinciales tienen competencias exclusivas en la organización territorial: pueden crear, fusionar y eliminar toda estructura local o supramunicipal con una ley aprobada por su parlamento, sin que los entes locales puedan hacer nada. Los gobiernos provinciales utilizan este poder y han tendido a imponer las fusiones como respuesta política al fenómeno de la metropolitanización. Por ejemplo, la reforma del Gobierno de Ontario a finales de los años 1990 implica fusiones en numerosas ciudades, Ottawa y Toronto entre ellas. En el 2000, una nueva oleada de reformas se extiende en prácticamente todo el territorio canadiense (excepto en British Columbia).

En Quebec, la política de las **fusiones** es una constante desde principios del siglo XIX, en detrimento de las soluciones menos institucionalizadas como la cooperación entre municipios. La ley 170/2000 sobre las fusiones es recurrida por algunos representantes de los suburbios de Montreal al Tribunal de Apelaciones de Quebec, sin éxito. En efecto, la sentencia del Tribunal confirma la constitucionalidad de la reforma impulsada por el Gobierno provincial.

El uso de las fusiones se explica también porque el ámbito local es un espacio político infravalorado, tanto por el peso político que tiene en el conjunto del sistema político como en el valor que le otorgan los ciudadanos. Primero, las competencias municipales están reguladas por leyes provinciales y se centran sobre todo en la gestión de los servicios de proximidad (gestión de residuos, movilidad, etc.), dejando los temas estratégicos en manos de los gobiernos provincial y federal. Segundo, **no existen partidos políticos locales institucionalizados** (salvo en las grandes ciudades). Antes de las elecciones municipales, se constituyen agrupaciones de electores alrededor de un candidato, sin relación explícita con los partidos políticos provinciales o federales. Estos **equipos políticos se crean ad-hoc** y no tienen, en general, continuidad más allá de su líder. Así, el espacio político municipal está al margen de las esferas políticas provinciales y estatales: por ejemplo, las elecciones locales no sirven para anticipar otros resultados electorales ni se interpretan en clave política provincial o federal.

También destaca el hecho que, en Quebec, la *question nationale* impregna todos los asuntos, incluidos los municipales. Las relaciones intergubernamentales por excelencia son las provinciales-federales, dejando en un lugar marginal el espacio municipal. En este sentido, el rechazo a crear un gobierno metropolitano por parte de los alcaldes es compartido por los diputados provinciales, quienes temen que el reforzamiento del **Gran Montreal debilite la posición del Gobierno de Quebec** en el seno de la federación canadiense. Este razonamiento no es exclusivo para el caso quebequés (ver, por ejemplo, el caso de Barcelona).

### 2.3 Competencias de la institución metropolitana

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) fue creada tras la aprobación de la Ley 134/2000 por el Parlamento de Quebec.

La CMM está formada por 82 municipios, 4 millones de personas repartidas en un territorio de 4.374 km<sup>2</sup>. Es un organismo **de planificación, de coordinación y de financiación** en las materias siguientes: planificación en transporte, medio ambiente, promoción internacional, desarrollo económico, ordenación del territorio y vivienda pública.

En 2003 se aprobó el plan estratégico *Vision 2025* que ha marcado los objetivos principales de la institución. Los principales planos aprobados han sido: *le Plan métropolitain d'aménagement et de développement* (PMAD) (planificación territorial), *le Plan métropolitain de développement économique* (PDE) (desarrollo económico), *le Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles* (PMGMR) (residuos) y *le Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable* (PAMLSA) (vivienda pública). Cada plan fija para los municipios miembros los objetivos en relación a la **planificación** del territorio, el transporte, el desarrollo económico, la vivienda y el medio ambiente.

También se han aprobado reglamentos para los equipamientos metropolitanos, normativa sobre el saneamiento de la atmósfera y sobre la purificación del agua. Se han llevado a cabo programas y acciones para financiar los proyectos relacionados con el transporte, la vivienda y la protección de los espacios verdes y fluviales.

El tema que ha generado más controversia ha sido la aprobación del PMAD (**Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial y Desarrollo**), en 2011, por desavenencias en relación al modelo de desarrollo territorial. El PMAD define direcciones, objetivos y criterios para ocho ámbitos identificados en la ley de la CMM. Su propósito es asegurar la competitividad y el atractivo del Gran Montreal en una perspectiva de desarrollo sostenible. Para hacer el seguimiento del PMAD, se celebra una Ágora Metropolitana cada 2 o 3 años con alcaldes, asociaciones y organismos vinculados al desarrollo sostenible.

### 2.4 Financiación de la institución metropolitana

La CMM se financia a través de las **transferencias** de los municipios miembros. El presupuesto de 2018 de la CMM era de 129 M\$ (85 M EUR) y sirve para financiar proyectos y acciones en sus ámbitos de competencia. También ayuda a financiar una entidad de promoción económica (*Montréal International*), programas de vivienda social y contribuye económicamente para sufragar equipamientos metropolitanos deficitarios (*Jardin botanique*, *Insectarium*, *Biodôme*, *Planétarium* y *Cosmodôme*).

### 2.5 Representación democrática

Se trata de una institución de elección **indirecta**, formada por alcaldes y concejales provenientes de los municipios miembros. La CMM está gobernada por un consejo formado por 28 cargos municipales

electos en representación del territorio y presidida por la **alcaldesa de Montreal**. El comité ejecutivo está compuesto por ocho cargos municipales electos.

El consejo creó cinco **comisiones** permanentes (planificación; medio ambiente; desarrollo economía, instalaciones metropolitanas y finanzas; vivienda social; transporte). Las comisiones son consultivas y tienen la función de dar seguimiento a los mandatos encomendados por el comité ejecutivo en el marco del ejercicio de las competencias de la CMM. También existe un comité asesor en materia agrícola. La administración de la CMM está bajo la responsabilidad del director general.

## **2.6 Lecciones de la experiencia y recomendaciones para Valencia**

- No se puede imponer una reforma sin tener en cuenta la autonomía local y el sentimiento de pertenencia al municipio: hay que consultar a los alcaldes.
- Para convencer a los alcaldes hay que dar incentivos. Aunque el sistema te permita imponer una decisión, hay que convencer y seducir si son ellos los que tienen que estar al frente de las instituciones.
- Las desavenencias entre los representantes municipales han paralizado la gobernanza metropolitana durante muchos años: vigilar qué se hace a nivel local si después son los mismos actores a nivel metropolitano.
- Gracias a la renovación política y a un trabajo de hacer “pedagogía metropolitana” se ha conseguido superar la división: se necesita tiempo.
- Tratar las cuestiones de redistribución territorial por otras vías (fiscales), no a través de reformas territoriales
- Dilema de la “capitalidad”: para abordar los problemas de Montreal no se hizo una reforma ad hoc, sino que se decidió hacer una reforma en todo Quebec, diluyendo así las características de la capital económica y principal ciudad del país. Pensar pues en las especificidades de Valencia capital.

### 3. FRANCIA: EL CASO DE LYON

#### 3.1 Características de la reforma: ley nacional

Promulgada en enero de 2014, la ley MAPAM (*Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*) prevé un estatuto metropolitano adaptado a las características locales de las grandes aglomeraciones francesas. Esta ley viene precedida de otras leyes en el pasado que dan reconocimiento a la cooperación entre municipios. En 1966 se aprobó la creación de estructuras supramunicipales de cooperación, las *communautés urbaines*, en Lyon, Burdeos, Estrasburgo y Lille, a fin de coordinar los servicios de sus áreas metropolitanas. Este modelo se transformó en el año 2000 a raíz de la aprobación un año antes de la Ley sobre la cooperación intermunicipal, conocida como la Ley Chevènement (nombre del ministro del Interior). Esta ley simplificaba los mecanismos de cooperación, que se extendían a aglomeraciones menores de 500.000 habitantes (anteriormente excluidas).

La ley MAPAM sigue en esta línea, reforzando las competencias y legitimidad de las instituciones metropolitanas existentes y creando por primera vez una institución en la capital (*la Métropole du Grand Paris*). En efecto, la capital siempre había sido la excepción en las sucesivas leyes nacionales. Esta vez, la ley crea un establecimiento público de cooperación intercomunal (EPCI) para los municipios de París y su entorno inmediato. *La Métropole du Grand Paris* entra en funcionamiento el 1 de enero de 2016, con poderes más limitados y con una delimitación territorial considerada “demasiado pequeña” para los impulsores del Grand Paris. En efecto, este reconocimiento se produjo después de un proceso previo de cooperación voluntaria (la Conferencia Metropolitana), donde participaron alcaldes y asociaciones de un territorio más amplio (para más detalles, ver Tomàs 2015).

Gracias a la ley MAPAM, Lyon se beneficia de un régimen especial con la creación de una nueva autoridad local: *la Métropole de Lyon*, vigente desde el 1 de enero de 2015. La ley MAPAM confiere a la nueva *Métropole de Lyon* un estatus único en Francia, ya que es el resultado de la **fusión de los poderes del Gran Lyon y el Consejo General** en el territorio de la metrópoli. Así, el 1 de enero de 2015 desaparecieron las estructuras existentes dentro de este perímetro: la Comunidad Urbana y el Departamento de Ródano (Rhône). Se creó un nuevo Departamento de Ródano en el territorio restante. Además, la ley establece la elección directa de la asamblea metropolitana de Lyon a partir de 2020. En el contexto actual, es la *métropole* más avanzada del territorio francés.

#### 3.2 Ordenamiento jurídico y gobernanza multinivel

Francia es conocida por su modelo de gobierno local napoleónico, donde el municipio tiene una fuerte autonomía y protección. Hay más de 36.000 municipios y la opción de fusiones municipales siempre ha sido rechazada por los alcaldes. En consecuencia, el modelo de gobernanza metropolitana se ha basado tradicionalmente en la cooperación entre municipios (*la intercommunalité*).

Por sus características de Estado unitario descentralizado, la potestad para impulsar la creación de autoridades metropolitanas es del Gobierno central y el Parlamento aprueba las **leyes nacionales**. El país se caracteriza por una fuerte actividad legislativa en materia territorial: vemos como en los últimos 20 años se han aprobado varias leyes referentes a la cooperación entre municipios.

También hay que destacar la tendencia del Estado a fomentar la institucionalización y la creación de nuevas instituciones. De hecho, se describe su sistema como el “*milfeuilles*” institucional, es decir, caracterizado por la superposición de diversos ámbitos administrativos en el territorio (para saber más del modelo francés de cooperación municipal y su comparación con el español, ver Négrier y Tomàs, 2013).

### 3.3 Competencias de la institución metropolitana

Las competencias de la *Métropole de Lyon* están fijadas por la ley: desarrollo económico, social y cultural; educación y cohesión social; ordenación del territorio; promoción de la vivienda pública; dinamización y revitalización urbana; gestión de servicios comunes (agua, cementerios, incendios, urgencias); medio ambiente (residuos, contaminación). Estas competencias han aumentado en relación a la estructura anterior (CUL), al fusionarse con el Departamento (Provincia) de Rhône.

El presupuesto de 2021<sup>2</sup> muestra un gasto en aumento hacia programas para mitigar el efecto de la pandemia en la población, especialmente en relación al aumento de las desigualdades. Los gastos destinados a políticas sociales ascienden a 838,6 millones de euros, mientras que 650 millones se destinan a proyectos metropolitanos. A continuación, los dos paquetes con más dotación presupuestaria son los de cohesión social y vivienda (625,5 millones de euros) y de economía, integración, educación, cultura y deporte (586,7 millones de euros). Le siguen las partidas de los temas que tradicionalmente se han considerado metropolitanos: medio ambiente (369,9 M), movilidad y transporte (316 M) y ordenación del territorio (217,2 M).

### 3.4 Financiación de la institución metropolitana

El presupuesto 2021 se aprobó en el consejo metropolitano del 25 de enero de 2021. Asciende a 3.970 millones de euros, 40 millones más que el año anterior. Según fuentes institucionales, casi un 60% de los ingresos proviene de **tasas y tributos** de distinto tipo (por servicios, a las empresas, familias). El resto se reparten entre crédito, transferencias del Estado y otros ingresos.

En este sentido, la reforma da incentivos a los alcaldes, ya que la institución metropolitana basa su presupuesto en gran parte en la recaudación de tasas e impuestos. Esta mayor autonomía fiscal le permite más margen de maniobra que no una financiación basada en las transferencias finalistas del Estado (Slack, 2018).

### 3.5 Representación democrática

Lyon tiene desde marzo de 2020 un sistema de **elección directa** de sus consejeros metropolitanos, que forman la asamblea o consejo metropolitano. La presidencia de la institución se hace en el seno

---

<sup>2</sup> El detalle del presupuesto e ingresos se encuentra en la página web de la institución: <https://www.grandlyon.com/metropole/budget.html> (acceso el 20 de abril de 2021).

de los consejeros. En este sentido, se trata de un modelo de elección directa de tipo parlamentario (Tomàs, 2018).

El consejo metropolitano está formado por 150 consejeros metropolitanos, que sirven durante 6 años. El Consejo Metropolitano delega parte de sus competencias en el presidente y en la comisión permanente, formada por 66 miembros.

### **3.6 Lecciones de la experiencia y recomendaciones para Valencia**

- Aprobar una ley general, pero permitir aplicarla con geometría variable. Aplicado a Valencia, sería tratar de manera distinta las aglomeraciones dentro de una legislación general.
- Miedo al reforzamiento metropolitano de París: la institución agrupa menos municipios en relación al área funcional, es de elección indirecta y tiene poderes limitados.
- Dar incentivos de tipo fiscal a los municipios ha resultado beneficioso.
- En el caso de Lyon se han ido reforzando las competencias y financiación de la institución, adquiriendo cada vez más protagonismo las políticas de cohesión social. Esto se explica por la fusión con otra estructura (el *département* de Rhône) y por la absorción de competencias por parte de la *Métropole de Lyon*.
- También se ha reforzado la legitimidad democrática de Lyon con la elección directa de los consejeros metropolitanos (asamblea) en 2020.
- La *Métropole de Lyon* tiene una trayectoria institucional anterior que se inicia en 1966. Aunque tenía pocas competencias, la *Communauté Urbaine de Lyon* ya sentó la base de la cooperación entre municipios. Esto, sin duda, ha contribuido a la aceptación progresiva del hecho metropolitano.

## 4. ITALIA: EL CASO DE MILÁN

### 4.1 Características de la reforma: ley nacional

En el 1990 se produjo un intento fallido de reconocimiento institucional y político de las áreas metropolitanas italianas. Aunque se aprobó la ley 142/1990 sobre el ordenamiento de gobiernos locales que reconocía la creación de las *città metropolitana*, las desavenencias políticas y el rechazo de los alcaldes impidieron que la reforma prevista se llevase a cabo. En la primera década de los 2000 el debate emergió de nuevo, y esta vez se consiguió aprobar e implementar una ley nacional de áreas metropolitanas.

Mediante la aprobación de la ley 56/2014, se eliminaron las **provincias** (gobierno local de segundo nivel) y se sustituyeron por nuevas instituciones (*città metropolitana*) en todo el país. Destacan las aglomeraciones urbanas de grandes ciudades como Milán, Turín, Roma, Bolonia, Florencia, Nápoles, Bari, Venecia, Génova y Reggio Calabria. La *città metropolitana* ha absorbido algunas competencias provinciales y ha adquirido nuevas competencias. Uno de los temas que facilitó la reforma fue la comodidad de mantener los mismos límites territoriales que las provincias, aunque esto ha comportado algunas disfuncionalidades (territorios demasiado grandes o pequeños) (Fedeli, 2017). Para mejorar la coordinación entre municipios de territorios con mayor número de municipios, la ley prevé la creación de “zonas homogéneas”, es decir, agrupaciones de municipios. Por ejemplo, en Milán, con 133 municipios, se crearon 7 Áreas homogéneas, caracterizadas por especificidades geográficas, demográficas, históricas, económicas e institucionales. Cada área es funcional para articular mejor las actividades en el territorio y promover una integración cada vez mayor de los servicios prestados con los de los municipios.

El despliegue de las *città metropolitana* no ha sido homogéneo en el país, sino que ha tenido lugar a una **velocidad variable**, con algunas aglomeraciones como Milán, Bolonia y Turín al frente (Fedeli, 2017). Por ejemplo, en el caso de Milán ya se trabajó previamente en un proyecto estratégico para construir una visión metropolitana (2005-2009). Así, se creó un espacio de reflexión sobre los retos metropolitanos iniciado por la Provincia de Milán y la Agencia de desarrollo de Milán Metrópolis, con el apoyo de la Universidad Politécnica de Milán y con la participación de entes públicos y privados. Entre 2011 y 2014 se trabajó para hacer la transición hacia la nueva *Città Metropolitana*. En 2011 se designó una consejera específica para la creación de la *Città Metropolitana*. Entre 2012 y 2014 se elaboró el proyecto “*Milano Città Metropolitana*”, conjuntamente con los municipios y actores socioeconómicos. Finalmente, el 22 de diciembre de 2014 se aprobaron los estatutos de la Città Metropolitana de Milán y el 1 de enero de 2015 se constituyó formalmente.

### 4.2 Ordenamiento jurídico y gobernanza multinivel

Italia es un país descentralizado en regiones y que tiene más de 8.000 municipios, siguiendo el modelo napoleónico de gobierno local, similar al de Francia o España. La opción de fusiones municipales no se considera viable políticamente y la opción de la cooperación entre municipios ha prevalecido.

Las reformas recientes en la **Constitución** han permitido incluir las ciudades metropolitanas como elementos básicos de la organización territorial del Estado, en sustitución de las provincias. Las *città metropolitana* tienen autonomía, estatutos propios y funciones de acuerdo con los principios establecidos en la Constitución. En este sentido, están blindadas hasta un nuevo cambio constitucional.

#### 4.3 Competencias de la institución metropolitana

La Città Metropolitana de Milán absorbe las competencias de la provincia y suma nuevas responsabilidades. Las provincias tenían competencias en planificación territorial, protección del medio ambiente, planificación de servicios de transporte, recopilación y procesamiento de datos, asistencia técnico-administrativa a las autoridades locales, gestión de edificios escolares. A éstas se le suman la adopción y actualización anual de un plan estratégico trienal del área metropolitana, la estructuración de sistemas coordinados para la gestión de los servicios públicos, la organización de los servicios públicos de interés general en el área metropolitana, la movilidad, la promoción y coordinación del desarrollo económico y social, la promoción y coordinación de sistemas de informatización y digitalización en el área metropolitana.

#### 4.4 Financiación de la institución metropolitana

El presupuesto previsto para 2021 se aprobó en el consejo metropolitano del 3 de marzo de 2021 y asciende a 786 millones de euros<sup>3</sup>. Como se detalla en el presupuesto de 2021, un 37,24% de los ingresos son ganancias de capital, un 28,36% provienen de ingresos corrientes de carácter tributario, contributivo y de equiparación, un 9,45% de ingresos no tributarios, un 7,18% de transferencias corrientes y, por último, un 6,89% del fondo restringido plurianual.

#### 4.5 Representación democrática

La Città Metropolitana de Milán está presidida por el alcalde de Milán (*Sindaco Metropolitano*) y gobernada por un Consejo metropolitano (*Consiglio Metropolitano*) de 24 miembros, todos de elección **indirecta**. También tiene una asamblea (*Conferenza Metropolitana*) en representación de los municipios miembros. Si se cumplen con una serie de condiciones explicitadas en la ley (descentralización de la ciudad en distritos, definición de zonas homogéneas dentro de la aglomeración), se podría escoger directamente la alcaldía y el consejo metropolitano.

Además, existe la Mesa Metropolitana (*Tavolo Metropolitano*), que es el órgano de representación del Foro Metropolitano de la **Sociedad Civil** prevista en el art. 14 del Estatuto de la Ciudad Metropolitana. Según este artículo, este órgano consultivo "constituye el foro de debate amplio y plural entre la Ciudad Metropolitana y su comunidad local, comenzando por los representantes del

---

<sup>3</sup> El presupuesto está disponible en: [https://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/portale/amministrazione-trasparente/bilanci/bilancio\\_previsione/DOC\\_BIL\\_PREV/2021/sintesi\\_bilancio\\_2021\\_2023.pdf](https://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/portale/amministrazione-trasparente/bilanci/bilancio_previsione/DOC_BIL_PREV/2021/sintesi_bilancio_2021_2023.pdf) (acceso 20 de mayo de 2021)

mundo de la cultura, el trabajo y el emprendimiento, así como el mundo de las asociaciones y el tercer sector, especialmente en relación con las perspectivas de desarrollo de la ciudad metropolitana”.

#### **4.6 Lecciones de la experiencia y recomendaciones para Valencia**

##### Lecciones de la experiencia

- Desventaja en relación al tamaño al transformar un gobierno ya existente (provincia) en un gobierno metropolitano: algunas provincias son demasiado grandes (incluyen zonas rurales no urbanizadas y lejos de las zonas urbanas), otras son demasiado pequeñas (la región urbana traspasa sus límites).
- Importancia de las experiencias pasadas o las tradiciones en la cooperación: las *città metropolitana* han tomado impulso en aquellas áreas metropolitanas con un bagaje de cooperación voluntaria (Milán, Boloña, Turín) y en cambio han fracasado en aquellas áreas sin ninguna experiencia previa o interés en la cooperación (como en Roma).
- Ligado con el punto anterior, ha sido imprescindible el liderazgo de los alcaldes: aquellos que han creído en la necesidad de desarrollar proyectos metropolitanos son los que han aprovechado el nuevo marco legislativo para consolidar políticas metropolitanas. Aquellos que no tienen una visión metropolitana no han sido proactivos. Importante saber si hay un liderazgo metropolitano en las principales ciudades valencianas.

## 5. REINO UNIDO: EL CASO DE MANCHESTER

### 5.1 Características de la reforma

Actualmente, en el Reino Unido hay 9 autoridades metropolitanas con elección directa de sus representantes políticos, todas ellas en Inglaterra (entre las cuales destacan, por su población, Manchester y Liverpool). El Gobierno liderado por Tony Blair introdujo el desarrollo de una agenda descentralizadora, que en el ámbito local se traduce en el *Local Government Act* de 2000 y en el *Local Democracy, Economic Development and Construction Act* de 2009, que permite la creación de las *Combined Authorities*, la primera de las cuales es la *Greater Manchester Combined Authority* (2011). La aprobación en 2016 del *Cities and Local Government Devolution Act* introduce la figura del alcalde de elección directa en las autoridades metropolitanas.

La creación de nuevas autoridades metropolitanas (*Combined Authorities*) supuso la reorganización de las estructuras existentes (abolición de las agencias sectoriales y de desarrollo regional). Londres era la excepción, ya que tiene un gobierno metropolitano desde 2000 (*Greater London Authority*).

El área de Manchester tiene una larga **trayectoria de cooperación** entre municipios (con similitudes con el caso de Barcelona), que se divide en tres fases de construcción metropolitana. Entre 1972 y 1986 existió el *Greater Manchester County Council*, que gestionaba servicios de transporte, planificación estratégica, servicios de emergencia y gestión de residuos. Esta institución fue eliminada por el Gobierno de Margaret Thatcher y dio paso a una fase de cooperación voluntaria entre municipios, a través de la *Association of Greater Manchester Authorities*. En este periodo destacan los Planes Locales de Transporte, y otras políticas llevadas a cabo por las entidades sectoriales, que establecieron la planificación urbanística y de servicios urbanos básica para el área metropolitana. En 2011 se creó la *Greater Manchester Combined Authority (GMCA)*, aunque se mantuvo la asociación voluntaria de municipios. En 2012, se firmó un acuerdo con el Gobierno central para la devolución de nuevos poderes (**City Deal**), como la regeneración urbana, la vivienda, la policía y seguridad, bomberos y gestión de residuos (sumando a la de transporte y desarrollo económico). Este acuerdo se va renovando, así como la partida presupuestaria asignada por el Gobierno central.

### 5.2 Ordenamiento jurídico y gobernanza multinivel

Reino Unido ha pasado de ser un Estado unitario a emprender un proceso de *devolution* asimétrico hacia Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Inglaterra ha quedado fuera de este proceso: no tiene un Parlamento regional y por lo tanto las leyes que les afectan se aprueban en el Parlamento nacional.

Tradicionalmente el mundo local ha sido objeto de varias **reformas polémicas**. Entre 1950 y 1970 se redujo el número de municipios en un 80%: se pasó de 2028 a 441 gobiernos locales. Las reformas para eliminar instituciones continuaron durante el Gobierno de Margaret Thatcher. Las autoridades metropolitanas creadas en los años 60 fueron eliminadas en el 1986 y sustituidas por agencias sectoriales (incendios, policía, etc.). Esto afectó a las principales ciudades inglesas, la capital incluida.

Con el cambio de Gobierno de Tony Blair, se recuperó la institución del Gran Londres en el 2000. El resto de áreas urbanas inglesas tuvo que esperar hasta las leyes de 2009 y 2016. Dentro del marco general, cada *Combined Authority* negoció con Westminster. El acuerdo sobre competencias descentralizadas se tomó de **forma bilateral**, entre gobiernos centrales y locales (a través de *City Deals*) y se ha revisado con el paso del tiempo. Entre julio de 2012 y agosto de 2014, se acordaron 26 *City Deals*. La primera ola, completada en julio de 2012, cubrió las 8 ciudades inglesas más grandes fuera de Londres; la segunda ola, completada en julio de 2014, cubrió las siguientes 14 ciudades inglesas más grandes y sus áreas más amplias, así como las siguientes 6 ciudades inglesas y áreas con el mayor crecimiento de población entre 2001 y 2010. Posteriormente, se han ido ampliando a otras ciudades fuera de Inglaterra.

### **5.3 Competencias de la institución metropolitana**

La creación de la GMCA tiene el objetivo de mejorar las políticas y la prestación de servicios a la población y las empresas, en las áreas siguientes: transporte, desarrollo económico, policía y seguridad, planeamiento urbanístico, regeneración urbana y vivienda, gestión de residuos o lucha contra el cambio climático. También tienen responsabilidad en la planificación de los servicios de salud en su territorio. En 2019, se firmó un nuevo pacto con el Gobierno para transferir competencias en materia de educación y formación de adultos.

Las autoridades locales deben ceder competencias a este nuevo nivel de gobierno y cada uno de los alcaldes se encarga de liderar una de estas áreas. El alcalde metropolitano tiene en exclusiva algunas de las funciones, como en policía y seguridad. Estas competencias se pueden ampliar si así se acuerda con el Gobierno central.

Una de las primeras acciones fue la elaboración y aprobación del *Greater Manchester Strategy*, con el título "*Our People, Our Place*", para trazar la hoja de ruta de la nueva institución metropolitana.

### **5.4 Financiación de la institución metropolitana**

La GMCA se financia de manera mixta. Destacan las transferencias del Gobierno, de tipo finalista, es decir, con una cantidad asignada directamente para prestar unos servicios determinados. Esto supone el 75% de los ingresos de la autoridad metropolitana. El resto proviene de tasas e impuestos. En este sentido, la institución metropolitana dispone de poca autonomía fiscal, ya que depende de las transferencias del Gobierno. De hecho, cada vez que se transfiere una responsabilidad mediante acuerdos con el Gobierno central, éste asigna una dotación presupuestaria.

El presupuesto se segmenta para cada una de las áreas y servicios (transporte, policía y seguridad, gestión de residuos, etc.). En cada una de ellas se detallan las fuentes de ingresos<sup>4</sup>. El presupuesto de 2020 alcanzó los 1.100 millones de euros.

## 5.5 Representación democrática

Desde mayo de 2017, se realiza la elección **directa** de la alcaldía metropolitana. Los nuevos comicios se han realizado en mayo de 2021, revalidando al mismo alcalde metropolitano (el laborista Andy Burnham). En cambio, la asamblea metropolitana es de elección indirecta: está compuesta por los 10 alcaldes de los municipios miembros. En este sentido, se trata de un modelo de elección directa de tipo presidencial (Tomàs, 2018).

## 5.6 Lecciones de la experiencia y recomendaciones para Valencia

Lecciones de la experiencia

- En el Reino Unido, se aprueba primero una legislación nacional y luego hay un acuerdo ad hoc entre las instituciones metropolitanas y el Gobierno Westminster para concretar las competencias (*City Deals*). En este sentido, es un modelo flexible, ya que se va actualizando.
- En el caso de Manchester, hay una trayectoria institucional previa y una voluntad de cooperación entre municipios.
- Se trata de un modelo de elección directa del alcalde metropolitano. Esto refuerza el liderazgo a escala metropolitana, aunque el alcalde debe trabajar con los alcaldes de los municipios.
- El GMCA tiene poca autonomía fiscal: su mayor parte de financiación proviene de subvenciones finalistas.

---

<sup>4</sup> Información extraída de <https://democracy.greatermanchester-ca.gov.uk/documents/s5751/5A%20Budget%20Paper%20A%20-%20GMCA%20Budget%20Overview%202020-21.pdf> (acceso el 26 de mayo de 2021).

## 6. CONCLUSIONES

En este documento hemos constatado que la institucionalización de la gobernanza metropolitana depende de varios factores institucionales y políticos: las relaciones multinivel, el rol del Estado, el papel de los municipios. No hay una fórmula mágica ya que cada aglomeración tiene sus particularidades, y hay diferencias sustanciales en las competencias o financiación. En el siguiente cuadro resumen (página siguiente) se prestan las características principales de las instituciones metropolitanas.

Las nuevas instituciones metropolitanas tienen **competencias** en las llamadas *hard policies*, es decir, en transporte, la planificación metropolitana, la gestión de residuos y agua. Progresivamente, también incluyen competencias en políticas sociales o *soft policies*, como la cohesión social, el desarrollo económico o la vivienda. Esta es una tendencia que observamos también en el caso de Barcelona. Sin embargo, según los modelos estas competencias se comparten con otros niveles de gobierno o son no vinculantes.

Uno de los problemas fundamentales de la gobernanza metropolitana es la **financiación** deficiente. Los gastos municipales per cápita suelen ser más elevadas en las regiones metropolitanas debido a la naturaleza de los servicios (como el transporte público y la recogida de residuos). Sin embargo, las instituciones metropolitanas no gozan de autonomía fiscal. En la mayoría de los casos, su financiación proviene de una mezcla de fuentes, principalmente transferencias de otros niveles de gobiernos e impuestos. Mientras que, en Francia, las nuevas metrópolis tienen más incentivos financieros, en Inglaterra hay asignaciones directas del gobierno central. El hecho de tener más ingresos de origen propio (impuestos y tasas) y la libertad sobre la recaudación de impuestos proporciona más autonomía fiscal que no depender de las transferencias intergubernamentales (Slack, 2018). El volumen de **presupuesto** es también muy dispar, y es un indicador de la capacidad de realizar políticas metropolitanas. En un extremo, Lyon con casi 4.000 millones de euros; en el otro, Montréal con apenas 90 millones de euros.

En relación al tipo de **representación democrática**, encontramos instituciones metropolitanas de elección indirecta (Montréal y Milán) y de elección directa (Lyon con un modelo tipo parlamentario y Manchester con un modelo de tipo presidencial). De momento, los estudios realizados sostienen que la tasa de participación en la elección directa a escala metropolitana no es muy distinta que la de las elecciones locales. Sin duda, los retos de legitimidad democrática a escala metropolitana se deben abordar de manera complementaria, desde la participación ciudadana, la transparencia o el rendimiento de cuentas (Tomàs, 2018).

Cuadro resumen de las instituciones metropolitanas

	Características	Marco jurídico	Competencias	Financiación	Representación democrática
<b>Communauté Métropolitaine de Montréal</b>	4.374 km <sup>2</sup> 4M habitantes 82 municipios	Creada por ley 134/2000 del Parlamento de Quebec  Precedida por una reforma territorial muy polémica (fusiones) impuesta por el Gobierno de Québec	Planificación, coordinación y financiación en transporte, medio ambiente, promoción internacional, desarrollo económico, ordenación del territorio y vivienda pública.	Transferencias por parte de los municipios  Total 2018: 129M\$ (86 MEUR)	Elección indirecta: representantes de los municipios miembros según el peso de la población  La presidencia recae en la ciudad central.
<b>Métropole de Lyon</b>	538 km <sup>2</sup> 1,4M habitantes 59 municipios	Creada por ley del Parlamento de Francia en 2014  Continuidad de modelo de cooperación entre municipios (existía estructura desde 1966)	Desarrollo económico, social y cultural; ordenación del territorio; promoción de la vivienda pública; dinamización y revitalización urbana; gestión de servicios comunes; medio ambiente.	Tasas e impuestos propios (TPU)  Transferencias del Gobierno central  Total 2021: 3.970 MEUR	Desde marzo de 2020, elección directa de la asamblea metropolitana:  La presidencia se elige entre los miembros de la asamblea.
<b>Città Metropolitana de Milán</b>	1.575 km <sup>2</sup> 3,2 M habitantes 133 municipios	Creada por ley del Parlamento de Italia en 2014  La Constitución italiana reconoce la existencia de las <i>città metropolitana</i>  Experiencias previas de cooperación entre municipios	Planificación territorial, protección medio ambiente, planificación de servicios de transporte, gestión de edificios escolares, plan estratégico trienal, organización de los servicios metropolitanos, movilidad, promoción y coordinación del desarrollo económico y social, promoción y coordinación de	Ganancias de capital, tasas e impuestos propios  Transferencias del Gobierno central y de los municipios  Total 2021: 786 MEUR	Elección indirecta: representantes de los municipios miembros según el peso de la población.  La presidencia recae en la ciudad central.

			sistemas de informatización y digitalización.		
<b>Greater Manchester Combined Authority</b>	1.276 km2 2,8M habitantes 10 municipios	Creada por leyes del Parlamento del Reino Unido (2000, 2009 y 2016), y con unos acuerdos bilaterales posteriores ( <i>City Deals</i> )  Continuidad de modelo de cooperación entre municipios, con interrupciones (abolición ente) y recomposiciones	Transporte, desarrollo económico, policía y seguridad, planeamiento urbanístico, regeneración urbana y vivienda, gestión de residuos, lucha contra el cambio climático, planificación de los servicios de salud, educación y formación de adultos.	Transferencias del Gobierno central  Tasas e impuestos propios  Total 2020: 1.100 MEUR	Desde 2017, elección directa de la alcaldía metropolitana.  La asamblea metropolitana es de elección indirecta: está compuesta por los 10 alcaldes de los municipios miembros.

Aunque cada aglomeración tiene su casuística, destacamos algunas **lecciones compartidas** entre todos los casos. Estas serían las siguientes y que se pueden aplicar al caso valenciano:

- Aprobar una ley general, pero permitir aplicarla con **geometría variable**. Aplicado a Valencia, sería trata de manera distinta las aglomeraciones dentro de una legislación general.
- No se puede imponer una reforma sin tener en cuenta la autonomía local y el sentimiento de pertenencia al municipio: hay que **consultar** a los alcaldes.
- Para convencer a los alcaldes hay que dar **incentivos**. Aunque el sistema te permita imponer una decisión, hay que convencer y seducir si son ellos los que tienen que estar al frente de las instituciones.
- Importancia de las experiencias pasadas: si son negativas en términos de cooperación entre alcaldes, hacer "**pedagogía**" metropolitana para implicarlos (mostrando las ventajas de la cooperación).
- Importancia del **liderazgo** de los alcaldes: si tienen o no visión metropolitana condiciona en gran parte el éxito de la cooperación. Este liderazgo metropolitano se ve reforzado con una elección directa, aunque es poco factible en el contexto español.
- Importancia del rol del **Estado** para impulsar una legislación propicia a crear áreas metropolitanas (en el caso español, sería el liderazgo autonómico en esta materia).
- Tanto la *Métropole de Lyon* como el *Greater Manchester Combined Authority* tienen una **trayectoria institucional** anterior que se inicia en 1966 (en el caso inglés, con cambio de modelo entre 1986 y 2017). Aunque las estructuras iniciales tenían pocas competencias, estas estructuras sentaron la base de la cooperación entre municipios. Esto sin duda ha contribuido a la aceptación progresiva del hecho metropolitano. En consecuencia, mejor crear una institución metropolitana en Valencia con poderes limitados que no hacer nada.
- Necesidad de **consenso político** para hacer reformas territoriales. Si no, se corre el riesgo de que un cambio de gobierno lo deshaga. Esto se aplica a Valencia, con el antecedente del Consell Metropolità de l'Horta.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Department for Communities and Local Government (2016). *Devolution: A Mayor for Greater Manchester. What Does It Mean?*

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/608528/Plain\\_English\\_Guides\\_to\\_Devolution\\_Greater\\_Manchester.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/608528/Plain_English_Guides_to_Devolution_Greater_Manchester.pdf) (acceso el 25 de mayo de 2021)

Fedeli, V. 2017. Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation? *Raumforschung und Raumordnung* 75(3), <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0430-7>.

Négrier, E. and M. Tomàs. 2013. La solidarité métropolitaine à l'épreuve des politiques. Une double comparaison franco-espagnole. *Sociologie et Sociétés*, XLV (2): 269-292.

Slack, E. (2018). Financing metropolitan public policies and services. *Observatory Metropolis*, Issue Paper 6 [https://www.metropolis.org/sites/default/files/2018-11/MetObsIP6\\_EN.pdf](https://www.metropolis.org/sites/default/files/2018-11/MetObsIP6_EN.pdf)

Tomàs, M. 2012a. Exploring the metropolitan trap: the case of Montreal. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36 (3): 554–67.

Tomàs, M. 2012b. *Penser métropolitain? La bataille politique du Grand Montréal*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

Tomàs, M. 2014. "We want our City back!" Un análisis de la lucha por la autonomía local. El caso de Montreal. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 20 de septiembre de 2014, vol. XVIII, nº 489.

Tomàs, M. 2015. *Metropolitan Governance in Europe: Challenges and Models*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona. [http://www.amb.cat/documents/11696/2235908/CON\\_EMA\\_Barcelona2015\\_ENG+web.pdf/cc80111e-56a3-4c1b-969d-c01bded952c3](http://www.amb.cat/documents/11696/2235908/CON_EMA_Barcelona2015_ENG+web.pdf/cc80111e-56a3-4c1b-969d-c01bded952c3)

Tomàs, M. 2018. Els governs metropolitans d'elecció directa. Reflexions per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Revista Papers*, vol. 61, 52-59.

Zimmermann K., Galland D. and Harrison J. (eds) (2020). *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Switzerland: Springer.

### *Webs oficiales de las áreas metropolitanas*

Città Metropolitana di Milano: <https://www.cittametropolitana.mi.it/portale/index.html>

Communauté métropolitaine de Montréal : <https://cmm.qc.ca/>

Greater Manchester Combined Authority: <https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/>

Greater Manchester City Deal [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/221014/Greater-Manchester-City-Deal-final\\_0.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221014/Greater-Manchester-City-Deal-final_0.pdf)

Métropole de Lyon: <https://www.grandlyon.com/>