



Comité Económico y Social Europeo

ECO/188
Las áreas metropolitanas
europeas

Bruselas, 25 de abril de 2007

DICTAMEN

del Comité Económico y Social Europeo
sobre

**"Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas
para el futuro de Europa"**

El 7 de noviembre de 2006, el ministro alemán de Transportes, Obras Públicas y Urbanismo, en nombre de la Presidencia alemana, solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre

"Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa".

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de marzo de 2007 (ponente: Sr. IERSEL).

En su 435º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2007 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado sin votos en contra y con 5 abstenciones el presente Dictamen.

*

* *

ÍNDICE

1. Conclusiones
2. Recomendaciones
3. Exposición de motivos
4. La reacción de la Comisión en 2004
5. Debates e iniciativas a escala nacional
6. Evolución a escala europea
7. Un animado debate en curso

El presente dictamen constituye la prolongación del Dictamen ECO/120 sobre "Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa"¹. Ambos dictámenes forman un conjunto coherente.

¹ DO C 302 de 7.12.2004, p. 101.

1. Conclusiones

- 1.1 A lo largo de los últimos 50 años el espacio europeo se ha ido transformando y la mundialización está acelerando estas transformaciones, con consecuencias considerables para las áreas metropolitanas, centros de gravedad de Europa². Éstas se benefician de una situación inmejorable para responder a los desafíos y aprovechar plenamente las oportunidades que se derivan de tales cambios.
- 1.2 El CESE considera que el Consejo y la Comisión deben hacer una evaluación de conjunto, y establecer directrices, sobre la evolución de las áreas metropolitanas y las iniciativas nacionales en este ámbito. Un debate bien estructurado al nivel europeo aunará los enfoques nacionales en una perspectiva común, lo que también podría ser un estímulo para los agentes regionales.
- 1.3 El CESE considera que, en Europa, un debate mejor estructurado sobre las áreas metropolitanas, y entre dichas áreas, contribuiría a estimular tales zonas para que apliquen por sí mismas con éxito las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo, algo que también podría quedar reflejado en los programas nacionales de reformas.
- 1.4 El CESE observa que desde hace algunos años está teniendo lugar un animado debate sobre este tema. La relación entre las grandes metrópolis y la Estrategia de Lisboa pone de relieve más que en el pasado las repercusiones socioeconómicas de estas grandes metrópolis. Es ya un paso adelante.
- 1.5 En muchos países y regiones, los entes públicos, el sector privado y la sociedad civil intentan crear las condiciones necesarias para un desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas y reforzar su competitividad en Europa y el mundo. En particular, merece especial atención la evolución observada en Alemania. La existencia de estudios universitarios y de otro tipo elaborados al nivel federal contribuyen a la objetividad del debate. Las autoridades nacionales y regionales han participado en conferencias interministeriales sobre las zonas metropolitanas.
- 1.6 La política urbana de la Comisión, así como el proyecto de Agenda Territorial del Consejo constituyen un paso adelante. Ambos establecen un marco para una política urbana ambiciosa. En dicha agenda se destacan algunas características específicas de las grandes metrópolis. El CESE, sin embargo, señala que el proyecto de Agenda Territorial se muestra todavía demasiado vacilante al respecto.

2

Es necesario distinguir bien entre "metrópoli" y "áreas metropolitanas": generalmente, una "metrópoli" se concibe como una ciudad muy grande o una aglomeración, mientras que un "área metropolitana" es el conjunto formado por una ciudad muy grande o ciudades importantes policéntricas rodeadas por otros municipios y zonas rurales. Por consiguiente, las áreas metropolitanas tienen una superficie mucho más amplia que las metrópolis.

- 1.7 A pesar de las estructuras y los enfoques diferentes de un país a otro, las grandes regiones comparten en líneas generales los mismos desafíos y ambiciones.
- 1.8 Los aspectos que frenan un desarrollo equilibrado de las áreas metropolitanas son la falta de identidad y la ausencia de una gobernanza adecuada. Las entidades administrativas existentes suelen ser muy antiguas e impiden un ajuste flexible.
- 1.9 Para que las áreas metropolitanas puedan salir adelante con éxito es imprescindible un compromiso a varios niveles –nacional, regional y urbano–, para lo que se requiere una legitimidad de las instancias descentralizadas, lo cual facilitará también iniciativas del sector privado y de las instancias no gubernamentales.
- 1.10 El CESE señala de nuevo la ausencia de datos socioeconómicos y medioambientales, comparables a escala europea, sobre las zonas metropolitanas. El CESE considera que, tal como también se hace a escala europea y nacional, es necesario efectuar un seguimiento anual de los resultados de las regiones metropolitanas europeas desde el punto de vista económico, social y medioambiental, para conocer más a fondo la situación de cada una de ellas y facilitar la movilización de los responsables metropolitanos interesados.

2. **Recomendaciones**

- 2.1 El CESE recomienda que la Comisión elabore un Libro Verde sobre las áreas metropolitanas como complemento de la Agenda Territorial y de las "Directrices estratégicas comunitarias para la política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo", a fin de impulsar el debate europeo a partir de un análisis objetivo.
- 2.2 El CESE recomienda que se adopte una perspectiva común y europea a la hora de considerar los retos y las ambiciones de las grandes ciudades, así como los conocimientos y las experiencias registradas en los Estados miembros, y se difundan las buenas prácticas.
- 2.3 El CESE considera necesario que la Comisión adopte una decisión política con vistas a que Eurostat se encargue de la elaboración anual de estadísticas fiables y comparables sobre todas las áreas metropolitanas de la Unión Europea, y que se le asignen créditos suplementarios para que pueda cumplir esta nueva misión.
- 2.4 Con el fin de que Eurostat pueda cumplir tal misión lo antes posible, el CESE sugiere encargar a ORATE, o a otro organismo competente, la elaboración de un estudio experimental, con vistas a probar los diferentes métodos posibles para delimitar las zonas metropolitanas a partir de unos criterios comunes y proponer una lista restringida de los datos relativos a las zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes durante el período

1995-2005. Se podrían utilizar, en particular, los datos detallados de la encuesta europea de población activa³.

3. **Exposición de motivos**

- 3.1 En su dictamen de 2004, el CESE llamó la atención sobre las repercusiones socioeconómicas de las áreas metropolitanas⁴, que, a su juicio, estaban ampliamente subestimadas.
- 3.2 El dictamen tenía por objeto concienciar a las instancias comunitarias del desarrollo constante, y en ocasiones espectacular, de la concentración de la población y las actividades económicas en las áreas metropolitanas en Europa y en el mundo.
- 3.3 En el dictamen de 2004, el CESE aboga por que el desarrollo de las metrópolis europeas figure en la agenda comunitaria. El CESE fue uno de los primeros en destacar el vínculo directo existente entre la función de las metrópolis y la aplicación de la Estrategia de Lisboa. Las áreas metropolitanas son los laboratorios de la economía mundial, motores de la economía y centros de creatividad y de innovación.
- 3.4 Al mismo tiempo, en ellas se concentran los principales retos a que Europa deberá hacer frente en los próximos años. En particular, deben afrontar fenómenos de pobreza y exclusión social y de segregación territorial que repercuten en el empleo y la delincuencia (internacional)⁵.
- 3.5 La proyección de las metrópolis se refuerza multiplicando el número de intercambios de todo tipo que realizan entre sí, tanto en Europa como al nivel mundial. Las redes que forman las metrópolis contribuyen a reforzar la integración europea.
- 3.6 En el dictamen de 2004, el CESE señala que no existen análisis comparativos que presenten de forma satisfactoria sus puntos fuertes, puntos débiles, limitaciones y oportunidades.
- 3.7 Este es el motivo de que en 2004 el CESE hiciera hincapié en la necesidad de definir las áreas metropolitanas europeas y elaborar datos pertinentes y comparables, incluida la evaluación de los principales indicadores de la Estrategia de Lisboa para cada una de ellas.
- 3.8 La economía del conocimiento y la sociedad en redes aumentan el poder de atracción de las áreas metropolitanas para las personas y las actividades. En algunos Estados miembros se ha

³ Una primera prueba se realizó, con éxito, en 2000, en el marco del programa Interreg II C, en torno a catorce áreas metropolitanas del noroeste de Europa. Se trata del estudio GEMACA.

⁴ Véase el Dictamen sobre "Las áreas metropolitanas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa", DO C 302 de 7.12.2004, p. 101.

⁵ Véase el Dictamen sobre "La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil", DO C 318 de 23.12.2006, p. 128.

entablado un animado debate al nivel nacional y regional sobre la política que se debe aplicar en las grandes metrópolis y sobre su gobernanza. En determinados casos estos debates han dado lugar a acciones concretas promovidas de abajo arriba o viceversa.

4. **La reacción de la Comisión en 2004**

- 4.1 En 2004, el CESE exhortaba a la Comisión a que elaborara análisis integrados con la colaboración de todos los comisarios implicados y presentara periódicamente informes sobre la situación socioeconómica de las áreas metropolitanas y su posicionamiento a escala europea. De este modo se podrían evaluar mejor los puntos fuertes y débiles de las grandes metrópolis a fin de mejorar la definición de las políticas europeas y nacionales y facilitar la difusión de buenas prácticas.
- 4.2 En su respuesta a las recomendaciones del CESE, la Comisión declaraba que estaba de acuerdo con la doble observación del CESE en relación con la función clave que desempeñan las áreas metropolitanas para la realización de los objetivos de la Estrategia de Lisboa y la falta de datos fiables y comparables a escala europea sobre estas entidades territoriales⁶.
- 4.3 Pese a esta visión compartida, la Comisión todavía no ha definido un enfoque más específico e integrado sobre las áreas metropolitanas. Se está aplicando gradualmente una política urbana, pero no se hace una distinción entre "ciudades y áreas metropolitanas". Los datos aportados por los institutos de estadística son incompletos y al haberse elaborado a partir de definiciones nacionales siguen sin ser comparables a escala europea.

5. **Debates e iniciativas a escala nacional**

- 5.1 Recientemente se han adoptado varias iniciativas a escala nacional y regional que demuestran con gran claridad la evolución de las metrópolis. Estas iniciativas suelen incluir medidas variadas para respaldar un desarrollo más armonioso por lo que respecta a las infraestructuras, la ordenación del territorio, la economía y los aspectos sociales, así como el desarrollo de las infraestructuras de transportes y telecomunicaciones entre las propias metrópolis. A continuación se presentan a título de ejemplo algunas iniciativas adoptadas en varios países. Evidentemente, no se trata de un marco exhaustivo.
- 5.1.1 Desde 1993 se está llevando a cabo en **Alemania** un debate pormenorizado sobre las áreas metropolitanas. Los estudios y debates universitarios han tenido por objeto establecer una lista adecuada y objetiva de las funciones desempeñadas por las grandes metrópolis e identificar a estas últimas con arreglo a dicha lista.

⁶ Referencia a la reacción de la Comisión, DG REGIO, al dictamen de iniciativa del CESE sobre "Las áreas metropolitanas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa", DO C 302 de 7.12.2004, p. 101.

- 5.1.1.1 Según el análisis alemán, se ha pasado del enfoque tradicional de mapa nacional de ciudades y municipios, y también *Länder*, a un enfoque diferente, que presenta un nuevo mapa de Alemania, con nuevas "*Leitbilder*" o ideas directrices. A partir de las orientaciones y programas de acción en materia de política de ordenación territorial (que datan de 1992 y 1995), que habían subrayado la importancia y la función de las zonas metropolitanas, Alemania dispone –desde la decisión de 30 de junio de 2006 de la Conferencia Interministerial de Ministros del Estado federal y Estados federados (*Länder*) responsables de la Ordenación del Territorio– de once regiones metropolitanas. La primera conferencia interministerial sobre este asunto se celebró en 2003.
- 5.1.1.2 El mapa de las metrópolis alemanas pone de manifiesto que existe un desajuste entre la organización administrativa actual y los límites geográficos de las regiones metropolitanas. Por ejemplo, la región metropolitana de Nuremberg comprende la ciudad de Nuremberg y un conjunto de municipios urbanos y rurales vecinos. Otras abarcan parcialmente varios Estados federados, como, por ejemplo, Frankfurt/Rhin/Main y Hamburgo, O forman parte de un Estado federado, como Munich y la cuenca del Ruhr. En muchos casos ya existe una regionalización por temas, por ejemplo en el ámbito de la cultura, el deporte, la sostenibilidad o los paisajes. En todos los casos, el territorio engloba ciudades, importantes y pequeñas, y zonas rurales. De este modo se puede delimitar correctamente el territorio de las áreas metropolitanas en cuestión.
- 5.1.1.3 No se han previsto (todavía) medidas nacionales específicas. Se ha instado a las áreas metropolitanas a que determinen y hagan valer sus particularidades. El objetivo perseguido es el desarrollo de las áreas metropolitanas alemanas como entidades autónomas en el contexto europeo e internacional. Evidentemente, algunas políticas nacionales, como las políticas ferroviarias o aéreas, podrán contribuir a realizar las aspiraciones de estas áreas.
- 5.1.1.4 Para respaldar la legitimidad de este nuevo enfoque se insta a las áreas metropolitanas a que establezcan unos sistemas de representación democrática, cada una en función de sus características específicas y su visión. Podrán establecer libremente las modalidades pertinentes, ya sea mediante elecciones directas, como la región de Stuttgart, o a través de una representación indirecta de las ciudades y los municipios, como ocurre en la región de Nuremberg.
- 5.1.1.5 Los objetivos políticos que deberán debatirse y alcanzarse en el marco de estas áreas metropolitanas –que; además; presentan características diversas– son los siguientes: garantizar la masa crítica necesaria para la competitividad; crear las condiciones requeridas para una gobernanza eficaz; clarificar el reparto de responsabilidades, desarrollar una organización espacial policéntrica; encontrar un equilibrio satisfactorio entre la urbanización y la protección de los espacios rurales; desarrollar las infraestructuras de transporte y garantizar la movilidad; respaldar la innovación y las agrupaciones (*clusters*) de carácter económico; hacer frente a los "riesgos" tecnológicos y a los naturales; ofrecer los recursos

necesarios a la inversión pública; mejorar la accesibilidad internacional y velar por la promoción de la región.

- 5.1.2 En el **Reino Unido**, el interés por un desarrollo reforzado de las metrópolis comenzó a principios de siglo. En 2004 se publicó una nota gubernamental sobre la competitividad de las áreas metropolitanas distintas de Londres⁷. Su objetivo consistía en crear las condiciones necesarias para reforzar la autonomía de las regiones metropolitanas (*city-regions*) en un contexto internacional. Pero el proceso previsto fue bloqueado, en particular a raíz de un referéndum negativo sobre la creación de una asamblea regional en la región de Newcastle.
- 5.1.2.1 El debate en el Reino Unido se centra actualmente en el reparto de competencias, por una parte, entre el nivel nacional y el nivel regional, y, por otra, entre las ciudades y los municipios en las regiones más pobladas identificadas como futuras áreas metropolitanas. La idea de dar una entidad a las regiones metropolitanas sigue siendo de actualidad. A pesar de la ambigüedad del debate en curso, próximamente se publicará un Libro Blanco sobre este asunto, y se está preparando una nueva organización territorial sobre la base de criterios reconocidos, comparable con la alemana.
- 5.1.2.2 Es necesario distinguir entre descentralización política y apoyo al desarrollo de las metrópolis. Este se caracteriza por su flexibilidad y por las alianzas formadas por varios municipios para hacer valer sus oportunidades y afrontar en común los retos que se presenten. Un buen ejemplo lo ofrece el desarrollo en el Norte del Reino Unido, una iniciativa de abajo arriba denominada "Northern Way" que se caracteriza por una serie de convenios en el interior del área metropolitana.
- 5.1.2.3 En respuesta a iniciativas locales y regionales se considera indispensable disponer de un enfoque de arriba abajo, ya que numerosas decisiones estratégicas solo pueden adoptarse de común acuerdo. Estas decisiones podrán quedar recogidas en tres agendas: una agenda de la competitividad destinada a garantizar el apoyo a las regiones más avanzadas y a las regiones con peores resultados; una agenda de la cohesión social en favor de los grupos desfavorecidos; y una agenda medioambiental en la que se incluyan medidas para mejorar la calidad de vida y preservar los recursos naturales. En estos tres ámbitos, las áreas metropolitanas se consideran el nivel geográfico más adecuado para llevar a cabo estas políticas.
- 5.1.3 En **Francia**, el debate se remonta a 1960. Hasta hace poco apenas se habían adoptado medidas concretas, debido a que se había subestimado la dimensión política del debate. En términos generales, en toda Europa ha sido característica esta falta de dimensión política.

7

Competitive Cities: where do the core cities stand? (Las "core cities" son las metrópolis fuera de Londres, en particular las del Noroeste del país).

- 5.1.3.1 En 2004, la DIACT⁸ presentó una licitación de proyectos metropolitanos con el fin de fomentar la cooperación entre las grandes ciudades y respaldar el desarrollo económico de regiones metropolitanas. Un jurado integrado por los directores de los ministerios implicados y expertos seleccionaron quince proyectos metropolitanos elaborados por los entes locales. Los proyectos se concretaron en 2006. En 2007 se celebrarán contratos metropolitanos subvencionados por el Estado para la realización de acciones estructurantes. Con esta iniciativa, la DIACT reconoce la importancia de las regiones metropolitanas como protagonistas clave de la competitividad de los territorios.
- 5.1.4 Tanto en **Italia** como en **España**, la regionalización está progresando. Este desarrollo, que no afecta directamente a las áreas metropolitanas, crea sin embargo nuevas oportunidades (legales) para la gobernanza de las metrópolis.
- 5.1.4.1 Por lo que se refiere a Italia, en 1990 una ley estableció un planteamiento de arriba abajo, fijando catorce áreas metropolitanas. Esta ley no llegó a aplicarse. En 1999, una nueva ley autorizaba las iniciativas de abajo arriba para la creación de áreas metropolitanas. Se creó una única asamblea, en la región de Bolonia, que agrupaba a 20 municipios y disponía de un presupuesto. Finalmente, en 2001 una reforma constitucional autorizó el establecimiento de tres áreas metropolitanas en torno a Roma, Nápoles y Milán. Recientemente se ha reactivado la puesta en práctica de esta reforma.
- 5.1.4.2 En España, el debate territorial está condicionado por el régimen autonómico. Las autonomías tienen competencia exclusiva en este ámbito. Por consiguiente, son responsables de las zonas metropolitanas. Al mismo tiempo, está teniendo lugar un proceso de fortalecimiento de las grandes ciudades, y también una prueba de fuerza entre el gobierno central, las comunidades autónomas y áreas metropolitanas tales como Madrid, Barcelona y Valencia. Bilbao, un éxito desde el punto de vista de la metropolización, constituye un modelo aparte con una colaboración público-privada.
- 5.1.4.3 El establecimiento de áreas metropolitanas no se limita a los grandes países ni a los países como tales. Entre los ejemplos más conocidos pueden citarse los de las áreas metropolitanas de "Centropo", es decir, Viena-Bratislava-Brno-Gjör, regiones situadas en cuatro países diferentes, y de Copenhague-Malmö (Dinamarca y Suecia). Ambas regiones progresan. En los Países Bajos se está llevando a cabo un amplio debate sobre la gobernanza más adecuada de la Randstad, para suprimir la fragmentación administrativa que bloquea su desarrollo infraestructural, territorial y socioeconómico.
- 5.1.5 En los nuevos Estados miembros se está produciendo una evolución comparable a la de los países mencionados arriba. En Polonia, el gobierno ha establecido una serie de zonas metropolitanas o *city-regions*. Un ejemplo ilustrativo es la región de Katowice, que

8

DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (ex DATAR) (Delegación interministerial para la ordenación y la competitividad territorial).

recientemente ha adquirido un estatus específico de zona metropolitana. No obstante, el desarrollo urbano y metropolitano se produce por lo general de forma no controlada y, por consiguiente, arbitraria, debido a la ausencia de una gobernanza regional adecuada. Por este motivo, algunas metrópolis están tomando como punto de referencia las prácticas y la experiencia de los países con una tradición en materia de políticas descentralizadas.

5.1.6 Las Cámaras de Comercio y de Industria (CCI), en su calidad de representantes, muy visibles y activas, del mundo de los negocios a escala local y regional, también participan en el proceso de metropolización, en particular las Cámaras de las capitales y de las aglomeraciones urbanas. Contribuyen en todas partes al poder de atracción y la influencia económica y cultural de sus territorios, sin perder de vista las exigencias de calidad de vida y el respeto del medio ambiente.

6. Evolución a escala europea

6.1 A escala comunitaria, poner en marcha la Estrategia de Lisboa es el objetivo prioritario de la Comisión Barroso. Es una cuestión que afecta a todos los Comisarios. La DG REGIO ha situado la Estrategia de Lisboa en el centro de la política regional de "nuevo estilo", con el desarrollo urbano como punta de lanza.

6.1.1 Se ha dado prioridad a "Lisboa" y al desarrollo urbano en todas las regiones beneficiarias de programas comunitarios. Dichos programas no se refieren explícitamente a las áreas metropolitanas. Para éstas, el programa URBACT es uno de los más valiosos⁹.

6.1.2 Además de la DG REGIO, otras direcciones generales, como la DG Investigación, la DG Medio Ambiente y la DG Transportes, realizan programas específicos que con frecuencia son importantes para las metrópolis, puesto que también se inspiran en mayor medida en los objetivos de "Lisboa". No se dirigen directamente a las metrópolis como tales, pero todos los programas destinados a reforzar los resultados de las ciudades se aplican también a las metrópolis.

6.1.3 En junio de 2006, un grupo de trabajo del Consejo publicó un primer proyecto para una Agenda Territorial¹⁰. En dicho documento se describen con todo detalle las tendencias de la sociedad europea en materia de urbanización. No obstante, sigue faltando una clara distinción entre ciudades y áreas metropolitanas.

⁹ La Comisión elabora actualmente una guía sobre cuestiones urbanas.

¹⁰ *"The Territorial State and Perspectives of the European Union Document, Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions, First Draft"*, 26 de junio de 2006.

- 6.2 Varios Consejos Informales de Ministros de Ordenación del Territorio se centraron en los desafíos de las (grandes) ciudades¹¹. La ordenación del territorio figura como competencia de la Unión en el Tratado actual, en el marco del Título "Medio Ambiente", en el artículo 175.2¹².
- 6.3 El **Parlamento Europeo**¹³ subraya que "las ciudades y las aglomeraciones o zonas urbanas concentran al 78% de la población de la Unión Europea y constituyen un lugar donde se concentran las dificultades [...] y un lugar donde se construye el futuro [...]". Asimismo, las considera protagonistas clave del desarrollo regional y del cumplimiento de los objetivos de Lisboa y Gotemburgo.
- 6.3.1 El Parlamento Europeo pide que todas las DG de la Comisión que trabajen directa o indirectamente sobre las cuestiones urbanas se coordinen con el fin de determinar los problemas concretos de la realidad urbana en cada ámbito de acción e indicar de manera conjunta cuáles son los impactos positivos de las políticas aplicadas. Propone la creación de un grupo de trabajo interservicios y pide que se instaure un diálogo territorial.
- 6.4 El **Comité de las Regiones** llama la atención de las instancias europeas con una insistencia cada vez mayor sobre los desafíos que afrontan las regiones urbanas. Sus conclusiones se basan en las mismas preocupaciones y principios que el PE y el CESE.
- 6.4.1 El Comité de las Regiones hace hincapié en las realidades de las "regiones funcionales" y la importancia de una cooperación entre socios más allá de las fronteras administrativas (nacionales, regionales y locales), que se debería fomentar mediante incentivos especiales por vía de las políticas comunitarias, como la promoción de proyectos de desarrollo estratégico de zonas de gran amplitud. Goza de especial importancia la creación de nuevas redes de cooperación entre áreas metropolitanas y regiones urbanas, así como la potenciación de las

11 El primer Consejo informal de ministros de Ordenación del Territorio y Asuntos Interiores en el que se abordaron con detenimiento los desafíos que afrontan las ciudades tuvo lugar en Rotterdam, en noviembre de 2004. Fue seguido por el Consejo informal de Luxemburgo en mayo de 2005 sobre "El Estado y las perspectivas del territorio de la UE". El próximo Consejo informal se celebrará en Leipzig, en mayo de 2007.

12 Artículo 175

1. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 174.
2. No obstante el procedimiento de toma de decisiones contemplado en el apartado 1, y sin perjuicio del artículo 95, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará:
 - a) disposiciones esencialmente de carácter fiscal;
 - b) medidas que afecten a:
 - la ordenación del territorio;
 - la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos;
 - la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos;
 - c) medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

13 Parlamento Europeo: Resolución de 13.10.2005 sobre la dimensión urbana en el contexto de la ampliación – DO C 233 E de 28.9.2006, p. 127.

que ya existen. Especial mención merece la cooperación desarrollada en el período actual a través de la Iniciativa Interreg III, cooperación que se articulará en el período 2007-2013 a través del Objetivo Cooperación Territorial¹⁴.

- 6.5 En sus declaraciones de marzo y septiembre de 2006, la red METREX¹⁵ subraya que es necesario definir las áreas metropolitanas y reconocer que son un componente clave de la Agenda Territorial de la Unión Europea. Recomienda que se elaboren estadísticas sobre las áreas metropolitanas, comparables a escala europea. Pide que la Comisión prepare un Libro Verde con tres elementos principales: la competitividad económica, la cohesión social y la protección del medio ambiente. Considera que muchos problemas importantes a los que se enfrenta Europa, como el cambio climático, el envejecimiento demográfico o la inmigración, sólo pueden resolverse de manera eficaz e integrada con la participación de las metrópolis. Por último, considera que las áreas metropolitanas pueden desempeñar un papel esencial en la realización de los objetivos de Lisboa, en particular para asegurar la competitividad europea en la escena mundial.
- 6.6 Durante los quince últimos años, el número de **regiones representadas en Bruselas** ha aumentado considerablemente¹⁶. En las conferencias que organizan, el desarrollo y el funcionamiento de las áreas metropolitanas suelen suscitar los debates más animados.
- 6.7 Un grupo de regiones representadas en Bruselas se ha unido precisamente bajo el nombre de “Las Regiones de Lisboa”.
- 6.8 En el marco del programa ORATE, durante los últimos años se ha producido gran cantidad de información, datos, indicadores e informes sobre las regiones europeas. No obstante, para quienes observen que los límites administrativos regionales son muy diferentes de los de las áreas metropolitanas, los resultados de estos trabajos de alta calidad no aportan a los responsables del desarrollo, la ordenación y la gestión de los espacios metropolitanos la información y los análisis necesarios para definir las políticas más pertinentes, con el fin de aprovechar plenamente el potencial de las metrópolis.
- 6.9 La DG Regio y Eurostat pusieron en marcha el proyecto Auditoría urbana con el fin de aportar unos indicadores fiables y equiparables sobre varias ciudades¹⁷. El CESE se congratula de los esfuerzos realizados para proporcionar datos sobre las zonas urbanas. No

14 Dictamen del Comité de las Regiones sobre "La política de cohesión y las ciudades: contribución urbana al crecimiento y al empleo en las regiones", DO C 206 de 29.8.2006, p. 17.

15 METREX, The Network of European Metropolitan Regions and Areas, es una asociación que agrupa a más de 50 grandes regiones urbanas.

16 Pasando de 20 en 1990 a 199 en 2006.

17 Distinguiendo tres niveles geográficos: la ciudad centro, la zona urbana más amplia (LUZ) y el barrio infraurbano. De acuerdo con los responsables del proyecto, la LUZ corresponde aproximadamente a la región urbana funcional.

obstante, las características de la información facilitada no permiten todavía una amplia utilización de la misma¹⁸.

7. Un animado debate en curso

- 7.1 El CESE observa que el debate sobre las áreas metropolitanas es mucho más animado que hace unos años por dos razones principales. Por una parte, la multiplicación de las metrópolis en todo el mundo ha puesto de manifiesto el establecimiento de una nueva organización urbana a un ritmo muy rápido¹⁹. Por otra parte, el reconocimiento del vínculo existente entre el desarrollo económico, social y medioambiental de las grandes metrópolis y la Estrategia de Lisboa ha contribuido a alimentar este debate.
- 7.2 En todos los Estados miembros, independientemente de su tamaño y su nivel de desarrollo, se celebran debates políticos y sociales sobre el enfoque más adecuado.
- 7.3 Estos debates se celebran en un primer momento en un contexto nacional. No obstante, en la mayoría de los casos las autoridades reconocen que la verdadera dimensión de algunas áreas metropolitanas no se limita al territorio nacional. Ya se han citado los ejemplos de Copenhague-Malmö y Viena-Bratislava, pero no se deben olvidar otras áreas metropolitanas identificadas por las autoridades francesas, como Metz-Luxemburgo-Saarbrücken y Lille-Courtrai. En toda la Unión Europea aumenta el número de regiones transfronterizas que podrían constituir una zona metropolitana.
- 7.4 A pesar de la intensificación del debate durante los últimos años, el CESE señala que estas nuevas estructuras se encuentran aún en estado embrionario.
- 7.5 Las ciudades y áreas metropolitanas que, en su gran mayoría, quieren demostrar su importancia a escala europea y mundial presentan su realidad con cifras nacionales o regionales, pero a veces no tienen en cuenta la dimensión real del territorio al que se refieren. Esta es una de las consecuencias de la diferencia existente entre el área metropolitana y la región o regiones administrativas a que pertenecen.

18 En efecto, relativamente pocos indicadores tienen en cuenta todas las LUZ durante un mismo año. Los límites geográficos de las LUZ se establecen de acuerdo con unos criterios nacionales, lo que no garantiza la comparabilidad de los indicadores a escala europea. Estos límites aún no se han publicado. Los indicadores se refieren a años pasados (los más recientes se refieren al año 2001). Los medios de que dispone Eurostat en la actualidad para realizar este importante proyecto que abarca 27 países, 258 ciudades, 260 LUZ y 150 indicadores resultan sin duda muy insuficientes.

19 La población urbana mundial supera en la actualidad los 3 000 millones de personas. La población de 400 metrópolis es superior a un millón de habitantes, mientras que hace un siglo sólo 16 alcanzaban esta cifra.

7.6 No obstante las diferencias entre los enfoques y las estructuras nacionales y regionales, el CESE observa una convergencia evidente por lo que respecta a los problemas. Entre los temas más debatidos figuran:

- la masa crítica de un área metropolitana, una región metropolitana o una red de ciudades y municipios;
- los equilibrios entre los espacios urbanos y los espacios rurales que componen la zona metropolitana;
- las funciones metropolitanas;
- la educación y la formación;
- la creatividad, la investigación y la innovación;
- las agrupaciones y la competitividad de las empresas en los mercados internacionales;
- poder de atracción y acogida de las inversiones internacionales;
- las grandes infraestructuras, su financiación y la colaboración público-privada;
- las redes de transporte y telecomunicaciones que conectan a las grandes metrópolis en Europa y en el mundo;
- la proyección cultural;
- la sociedad multicultural (inmigración) y los retos vinculados con la pobreza y la exclusión;
- la mejora de la capacidad de inserción profesional de la mano de obra y la creación de empleo;
- la producción industrial y las actividades de servicios de gran valor añadido;
- el cambio climático, el control de la energía, la reducción de la contaminación y la gestión de los residuos;
- la descontaminación y la reordenación de las zonas industriales abandonadas vinculadas con la reestructuración de las actividades productivas;
- la reducción de la inseguridad, la delincuencia y los riesgos de terrorismo internacional;
- la reducción de las desigualdades entre territorios subregionales y una asociación entre el centro y la periferia;
- el espinoso problema de la gobernanza.

- 7.7 La población no siempre tiene el sentimiento de pertenecer a una metrópolis. A las áreas metropolitanas europeas les falta legitimidad política. Las estructuras administrativas de antaño ya no son suficientes (datan de los ciclos históricos del pasado), pero los gobiernos nacionales se muestran muy sensibles a posibles resistencias contra nuevas estructuras procedentes de las partes interesadas, en particular de las entidades administrativas existentes. En cambio, los desafíos que deben afrontar las áreas metropolitanas son inmensos. Para superarlos y gestionar correctamente los avances se necesita, prácticamente en todas partes y con vistas a una estrategia de conjunto, una nueva organización de la gobernanza.

Bruselas, 25 de abril de 2007.

El Presidente
del
Comité Económico y Social Europeo

El Secretario General
del
Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Patrick VENTURINI
