



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

EPAU GROUPEMENT
D'INTÉRÊT PUBLIC
**L'Europe des Projets
Architecturaux et Urbains**



Regiones y áreas metropolitanas

Philippe Estèbe y Sacha Czertok

Síntesis (resumen breve)

La obra de los geógrafos Philippe Estèbe y Sacha Czertok, sexto volumen transversal de la colección Cahiers POPSU (Autrement), analiza la compleja relación entre las metrópolis y las regiones en Francia. Las reformas legislativas de 2014-2016 (leyes MAPTAM y NOTRe) consagraron el auge de dos instituciones a menudo percibidas como «intrusas»: las regiones y las metrópolis. Aunque el legislador deseaba crear una alianza entre ellas, estas instituciones mantienen relaciones complejas, que oscilan entre rivalidades estructurales y dependencias mutuas.

La obra pone de manifiesto hasta qué punto sus lógicas de territorialización divergen fundamentalmente. Las regiones, herederas de un funcionalismo estatal, buscan construir su legitimidad valorizando el territorio geográfico y el sentimiento de pertenencia. Para compensar su alejamiento del terreno, adoptan una postura protectora de los territorios rurales y las ciudades medianas, mostrando cierta distancia, o incluso desconfianza, hacia la realidad metropolitana en sus planes de ordenación territorial. Por el contrario, las metrópolis despliegan su influencia en red, liberándose a menudo del espacio regional para dar prioridad al marketing territorial y a la diplomacia internacional.

Una asimetría política refuerza estas tensiones. Las regiones suelen disponer de «competencias sobre el papel», amplias pero firmemente reguladas por el Estado, mientras que las metrópolis se benefician de un efecto palanca financiero y operativo más directo. Ante la competencia regional, algunas metrópolis adoptan una postura «conquistadora», apropiándose de cuestiones estratégicas que trascienden su perímetro o sus competencias jurídicas iniciales, invadiendo así ámbitos regionales o estatales.

La obra se basa en cuatro estudios de caso territoriales, extraídos de los estudios monográficos del programa POPSU Métropoles:

- Orléans Métropole se adentra en el ámbito de la salud para reafirmar su función de capital regional, a pesar de la ausencia de competencias jurídicas explícitas.
- Montpellier Méditerranée Métropole busca imponerse en la gestión integrada del litoral para compensar su degradación administrativa y crear alianzas de proximidad.

- La Eurometrópolis de Estrasburgo apuesta por su dimensión de ciudad renana y sus redes universitarias internacionales para contrarrestar su posición marginal dentro de la amplia región del Gran Este.
- La Metrópoli Europea de Lille da prioridad a una diplomacia transfronteriza centrada en el metabolismo urbano (agua, energía) para sortear unas relaciones regionales a veces tensas.

En conclusión, el modelo de administración clásico, vertical y territorial, se ve sacudido por sistemas de alianzas horizontales e híbridos. Las regiones ya no pueden prescindir de las metrópolis, y el reto futuro reside en la capacidad de estos dos «outsiders» para coordinar sus estrategias de desarrollo.

Resumen (extenso)

La obra se inicia con el periodo decisivo comprendido entre 2014 y 2016, marcado por la aprobación de las leyes MAPTAM y NOTRe, que crearon las «metrópolis», así como por la fusión de las regiones francesas. Esta **«revisión de una secuencia de cambios institucionales»** permite constatar el afianzamiento de dos actores poderosos, pero con misiones distintas: las regiones, cuyas competencias se refuerzan en materia de ordenación del territorio y desarrollo económico; y las metrópolis, encargadas de una misión de impulso socioeconómico a una escala más amplia. El «pacto Estado-metrópolis» de 2016 consagra esta intención al erigir a las metrópolis como competidoras mundiales y «locomotoras» del desarrollo regional y rural. Este marco legislativo, señalan los autores, constituye una nueva doctrina de ordenación del territorio con respecto a las décadas anteriores. En su informe «Ordenar el territorio de Francia de 2020», publicado en 2000, la DATAR daba prioridad a un enfoque policéntrico en el que todos los territorios (urbanos, rurales y comarcas) se consideraban equivalentes en cuanto a capacidad y disponían de un «derecho al desarrollo», a través de pirámides contractuales reguladas por los Contratos de Planificación Estado-Regiones. Desde 2014, esta equivalencia se ha puesto en tela de juicio, ya que las metrópolis han surgido como actores dotados de una misión específica de «apoyo benevolente» a los demás territorios, lo que ha dado lugar a una interpretación más jerárquica de la estructura nacional. ¿Significa esta jerarquía que el legislador se alinea con una visión que considera el fortalecimiento de los territorios metropolitanos como un elemento central del proceso de acumulación de capital financiero, técnico y humano, o se inscribe en la continuidad histórica de la ordenación del territorio francés, que busca un equilibrio entre París y la provincia mediante el apoyo a las «metrópolis de equilibrio»? La respuesta a esta pregunta no es clara. La etiqueta de «metrópolis» atribuida a las 22 entidades oculta la gran heterogeneidad que existe entre ellas. De hecho, no tienen el mismo peso demográfico ni económico. Los autores distinguen un «grupo de cabeza» formado por siete aglomeraciones de envergadura europea, mientras que otras se asemejan más a capitales regionales o han sido promovidas por razones políticas o estratégicas. Paralelamente, la fusión de las regiones ha sido fruto de complejas negociaciones políticas y de «apaños» (como en el caso del Gran Este o Occitania), lejos de un análisis puramente funcional. Así, aunque el legislador les insta a colaborar en competencias complementarias (innovación, economía), su nacimiento precipitado y fruto de compromisos políticos complica esta posible alianza.

El segundo capítulo explora los motivos de la **rivalidad entre los «outsiders»** —las regiones y las metrópolis— en el sistema político-administrativo francés. La ambigüedad regional es histórica, oscilando entre el «regionalismo» (en el sentido de la búsqueda de una autonomía

identitaria, como en Alsacia o en Córcega) y la «regionalización» (como búsqueda de una eficacia administrativa y funcional). Los geógrafos continúan aquí este debate clásico que opone a los defensores de la región «natural» (que se supone que garantiza una estabilidad geográfica) y a los partidarios de la región «funcional» (que refleja un sistema de intercambios polarizado por las ciudades). En Francia, las regiones han tenido, desde este punto de vista, dificultades para afirmarse. Aunque se convirtieron en entidades autónomas de pleno derecho en 1982 y gestionan hoy en día los fondos europeos, las regiones adolecen de debilidades estructurales. Los autores califican así sus prerrogativas de «competencias sobre el papel». Como entidades líderes sin poder normativo real, las regiones desarrollan una acción directa que a menudo se limita a los institutos de secundaria y al transporte regional, mientras que el resto queda estrictamente regulado por el Estado. Las metrópolis, por su parte, se enfrentan a una forma de ilegitimidad política. La tradición francesa de «urbafofia» y de discriminación positiva a favor del campo ha dejado huellas profundas, como han puesto de manifiesto las reacciones de expertos y representantes electos ante la creación institucional de las metrópolis, denunciando una fractura entre las metrópolis «depredadoras» de recursos y la «Francia periférica». Los procesos de territorialización de las regiones y las metrópolis divergen, por tanto, de manera fundamental. Las primeras buscan la legitimidad a través del territorio geográfico y el sentimiento de pertenencia, adoptando a menudo una postura protectora hacia las zonas rurales y las ciudades medianas para compensar su alejamiento del terreno. Por el contrario, las metrópolis se desmarcan del espacio regional mediante el marketing territorial (*Hello Lille, OnlyLyon*) y despliegan su influencia en red a través de alianzas horizontales y de la diplomacia internacional. Esta asimetría es también financiera: las metrópolis disponen de un efecto palanca más directo y de presupuestos menos limitados que los de las regiones. En consecuencia, los planes regionales (SRADDET) tienden a marginar la realidad metropolitana para dar prioridad al policentrismo y al equilibrio territorial, por temor a un «jacobinismo regional» urbano.

El tercer capítulo analiza cómo algunas metrópolis se liberan de su «yugo territorial» para intervenir en ámbitos que, en teoría, son competencia regional o estatal, transformando así el modo de administración local. En torno a la disyuntiva **«metrópolis conquistadoras frente a regiones gestoras»**, la obra propone un análisis de cuatro casos prácticos estudiados en las monografías de POPSU Métropoles:

- Orléans Métropole y la Región Centro-Valle del Loira: con el fin de afirmar su función de capital regional frente a su vecina Tours, Orléans se adentra en el ámbito de la sanidad, a pesar de no disponer, sobre el papel, de ninguna competencia jurídica inicial para hacerlo. Al coordinar la incorporación de profesionales y transformar su Hospital Regional (CHR) en Hospital Universitario (CHU) en 2023, la metrópoli se ha convertido en un actor imprescindible de la «remedicalización» regional, compensando las carencias del Estado y de la región.
- Montpellier Méditerranée Métropole y la Región de Occitania: relegada políticamente por la designación de Toulouse como capital de la nueva Región de Occitania, surgida de la fusión entre Languedoc-Rosellón y Mediodía-Pirineos, Montpellier busca reposicionarse mediante la gestión del litoral. Al pasar de una postura «imperialista» a una diplomacia de reciprocidad, se ha impuesto en el complejo entramado del plan «Littoral 21» y de la gestión integrada tierra-mar, aglutinando a las mancomunidades vecinas.
- La Eurometrópolis de Estrasburgo y la Región Gran Este: situada en los límites de la vasta nueva región creada por la fusión entre Alsacia, Lorena y Champaña-Ardenas, Estrasburgo apuesta por su dimensión de metrópoli fluvial y renana. Desarrolla una intensa actividad diplomática, forjando alianzas internacionales con las ciudades del Alto Rin (Basilea, Friburgo, Karlsruhe) y creando un campus

europeo, al tiempo que gestiona las crecientes tensiones entre las actividades portuarias y las necesidades urbanas.

- La Metrópoli Europea de Lille (MEL) y la (nueva) Región de Hauts-de-France: ante las tensas relaciones regionales con la cuenca minera u otras ciudades del territorio (Valenciennes, por ejemplo), la MEL da prioridad a la cooperación transfronteriza. Ha estructurado una red de acción pública con sus vecinas belgas mediante la constitución de una Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza en torno a cuestiones relacionadas con el metabolismo urbano —gestión del agua, la energía y los residuos—, convirtiéndose así en una «cabeza de puente» de la apertura internacional de su región.

Estos ejemplos llevan a los autores a concluir que las metrópolis ya no son solo gestoras urbanas, sino que actúan como impulsoras de políticas interterritoriales que utilizan su capacidad de acción para crear «coaliciones de actores» híbridas que trascienden los niveles administrativos clásicos.

En conclusión, los autores subrayan que las alianzas **implícitas** entre metrópolis y regiones podrían constituir una vía para superar las rivalidades. Las metrópolis se comprometen en iniciativas que, de hecho, se inscriben en el ámbito de los planes regionales de ordenación territorial, pero sin un marco contractual rígido. Al abordar «puntos negros» regionales como la sanidad en Centro-Valle del Loira o la reestructuración industrial en Altos de Francia, renuevan los modos de intervención clásicos de las instituciones públicas territoriales y sacuden los sistemas de alianzas horizontales al eliminar las fronteras administrativas. Ante este reto, las regiones tienen tres opciones: mantener una postura reguladora a través de los planes para enmarcar estas iniciativas; adoptar una postura compensatoria centrándose en los territorios desatendidos por las metrópolis; o bien optar por una participación selectiva en estos dispositivos metropolitanos aportando un valor añadido regional específico. Aunque a los autores les parece más probable una combinación de estos tres enfoques, insisten en una última idea: las políticas regionales ya no pueden prescindir de las metrópolis. El reto futuro es, sin duda, la capacidad de estos dos «outsiders» para coordinar sus estrategias y forjar **alianzas implícitas** con el fin de garantizar la cohesión del territorio nacional.

Retos y políticas públicas

La obra plantea varios retos y debates importantes que estructuran la acción pública territorial en Francia, especialmente desde las reformas de 2014-2016.

El paso de una doctrina de ordenación policéntrica a una visión jerárquica

Un debate central gira en torno al cambio de filosofía de la ordenación del territorio. Hasta finales de la década de 1990, la doctrina (encarnada, en particular, por la Ley Voynet de 1999) daba prioridad a un enfoque policéntrico destinado a otorgar un «derecho al desarrollo» equivalente a todos los territorios, tanto rurales como urbanos. Desde 2014, el legislador ha instaurado una visión jerárquica: las metrópolis se designan ahora como «locomotoras» de la economía nacional y «catalizadores» del desarrollo regional, rompiendo con la idea de una equivalencia de capacidad entre todos los territorios.

La legitimidad política de las metrópolis y el debate sobre la «fractura territorial»

La obra pone de relieve el debate sobre la supuesta ilegitimidad de las metrópolis, alimentado por una tradición de «urbafobia» en Francia. Las políticas e instituciones metropolitanas se enfrentan a una contestación creciente que las acusa de no generar un «efecto de goteo» hacia los territorios vecinos y de acaparar recursos a costa de la «Francia periférica». Este debate se ha reactivado con motivo de las políticas ecológicas. El objetivo de «Cero Artificialización Neta» (ZAN) o las «Zonas de Bajas Emisiones» (ZFE) son percibidos por algunos representantes políticos, expertos y ciudadanos como políticas impulsadas por los habitantes de las metrópolis que ignoran las realidades rurales.

La asimetría en la capacidad de actuación entre regiones y metrópolis

Un reto estructural radica en el contraste entre las competencias de estas dos instituciones:

- Las regiones disponen de amplias competencias (ordenación del territorio, economía), pero a veces se trata de «competencias sobre el papel», ya que carecen de poder normativo real y están fuertemente reguladas por el Estado.
- Las metrópolis, aunque limitadas geográficamente, se benefician de un efecto palanca financiero y operativo más directo y de una mayor capacidad de respuesta.

Las metrópolis como nuevos agentes de las políticas regionales

La obra destaca la aparición de «metrópolis conquistadoras» que abordan cuestiones que trascienden su ámbito jurídico inicial, creando así desbordamientos de competencias: en Orléans, en el sector sanitario; en Montpellier, en la gestión de los riesgos costeros; en Estrasburgo y Lille, en el marco de la cooperación transfronteriza

Hacia una gobernanza basada en «alianzas horizontales»

Por último, la obra plantea el debate sobre la posible desaparición del modelo de administración territorial vertical. La acción pública se está desplazando hacia sistemas de alianzas horizontales y una forma de «diplomacia territorial». Las metrópolis actúan ahora a través de redes de actores híbridos (profesionales, asociativos, institucionales) que trascienden los niveles administrativos tradicionales para construir estrategias de geometría variable.

Publicación en LinkedIn

📖 [Cuadernos POPSU] «Regiones y metrópolis: rivalidades y dependencias», de Philippe Estèbe y Sacha Czertok

📖 Descubre el último Cuaderno de @POPSU —Plataforma de observación de proyectos y estrategias urbanas—, publicado por @Éditions Autrement. Esta colección recopila los conocimientos generados a lo largo de los trabajos de investigación-acción del programa POPSU Metrópolis. Se trata del ^{sexto} Cuaderno transversal, que propone establecer un diálogo entre las investigaciones-acción llevadas a cabo en los territorios metropolitanos y cruzar sus resultados.

📖 Regiones y metrópolis: ¿una alianza imposible o un nuevo motor de los territorios?

Desde las reformas de 2014-2016, el panorama administrativo francés se ha visto sacudido por dos actores principales a los que a menudo se percibe como «intrusos»: las regiones y las metrópolis. Aunque el legislador ha querido convertirlos en un binomio complementario, la realidad es más compleja, oscilando entre rivalidades estructurales y dependencias mutuas. ¿Qué constataciones, interpretaciones y perspectivas se desprenden?

📖 Lógicas territoriales divergentes: las regiones, en busca de legitimidad, adoptan una postura de protectoras de los territorios rurales y de las ciudades medianas. Por el contrario, las metrópolis se liberan de las fronteras administrativas para actuar en red a través del marketing territorial y la diplomacia internacional.

📖 Una asimetría de poder: mientras que las regiones disponen de «competencias sobre el papel», amplias pero muy reguladas por el Estado, las metrópolis se benefician de un efecto palanca financiero y operativo más directo, lo que les permite ser más reactivas.

📖 El surgimiento de las «metrópolis conquistadoras»: para reafirmar su papel, algunas metrópolis se hacen cargo de cuestiones que trascienden su ámbito jurídico (Orléans y la sanidad, Montpellier y la gestión de riesgos costeros, Estrasburgo y Lille y la cooperación transfronteriza).

POPSU está gestionado por el GIP «Europa de los proyectos arquitectónicos y urbanos», con el apoyo de la DGALN —Vivienda, Urbanismo y Rehabilitación—, la DGALN —Agua, Biodiversidad y Paisaje—, la ANCT —Agencia Nacional de Cohesión Territorial—, «Pequeñas ciudades del mañana», los Ministerios de Ecología, Territorio, Transportes, Ciudad y Vivienda, el Ministerio de Cultura y el Banco de los Territorios.