

Procesos metropolitanos y planificación estratégica en el sur de Europa: un enfoque de gobernanza territorial

Moneyba GONZÁLEZ MEDINA

Investigadora posdoctoral en el DASTU (Politecnico di Milano).

RESUMEN: En los últimos años, en algunos países del sur de Europa — como España e Italia — están proliferando procesos de institucionalización de realidades metropolitanas. Esta reciente actividad resulta insólita si se tiene en cuenta que estos procesos han sido objeto de constantes bloqueos a lo largo de casi treinta años, lo que lleva a plantear algunas cuestiones: ¿Por qué estos procesos han tardado tanto en materializarse? ¿Cuáles son las condiciones que favorecen la puesta en marcha de procesos de construcción metropolitana? El enfoque clásico seguido para abordar la cuestión metropolitana responde a una perspectiva jurídica e institucional, en la que la norma tiene la función de «crear» no de «reconocer» la realidad metropolitana. No obstante, los cambios del contexto contemporáneo apuntan a que si se quiere abordar un proceso de estas características con ciertas posibilidades de éxito, es preciso hacerlo desde el enfoque de la gobernanza. Con este objetivo, se explora la relación entre los procesos metropolitanos y un instrumento concreto de gobernanza territorial: la planificación estratégica. El proceso de institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona (2010) pone de manifiesto esta relación e ilustra la influencia que las cuestiones de gobernanza pueden tener en el éxito del proceso.

DESCRIPTORES: Planificación estratégica. Política de cohesión. Gobernanza territorial. Área metropolitana de Barcelona. Área metropolitana de Vigo.

1. Introducción

El proceso de constitución de las áreas metropolitanas en España ha sido calificado de «fracaso» (TOSCANO, 2011) y si se observa la realidad metropolitana de otros

países de nuestro entorno lo cierto es que, cuanto menos, ha resultado «polémica». Con todo, el interés hacia los procesos metropolitanos está recibiendo creciente atención en los últimos años, tanto a nivel comunitario¹ —donde el fenómeno metropolitano ha sido puesto

Recibido: 22.10.2012; Revisado: 10.12.2012
 correo electrónico: moneyba.gonzalez@polimi.it, moneyba.gonzalez@gmail.com.
 La autora quiere agradecer a los anónimos evaluadores sus comentarios para la mejora del artículo.

¹ El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha puesto de manifiesto la relevancia del hecho metropolitano en términos de desarrollo, en una serie de dictámenes a partir del año 2004.

en directa relación con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 (CESE, 2011)— como a nivel nacional, entre una de las iniciativas encaminadas a la racionalización de las administraciones y de los servicios públicos en el contexto de la crisis económica.

En este sentido, recientemente han proliferado procesos de institucionalización de realidades metropolitanas en los países del sur Europa. Por ejemplo, en España han sido aprobadas dos leyes autonómicas de creación de las áreas metropolitanas de Barcelona (Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona) y Vigo (Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo); mientras que el gobierno italiano ha dado luz verde a la reforma del ordenamiento local con la aprobación de la ley 135/2012, de 7 de agosto de 2012, dispuesto a hacer que las «ciudades metropolitanas» sean una realidad en 2014.

Aunque es ampliamente aceptado que el desarrollo de los territorios pasa por la consolidación de la dimensión metropolitana o regional (CESE, 2004; CESE, 2007; CESE, 2011), cabe preguntarse por qué estos procesos tardan tanto en materializarse. La respuesta parece evidente: este tipo de iniciativas introduce (o debería introducir) cambios sustantivos en el equilibrio territorial de poderes existente. Por ello, el problema de la cooperación se convierte en el auténtico nudo gordiano de estos procesos, un problema que a lo largo de casi treinta años no ha sido abordado satisfactoriamente. Afrontar la cuestión de forma adecuada obliga a poner en el centro de la reflexión el análisis de los costes y beneficios que la nueva situación implica para los actores del proceso.

Una formulación del problema del desarrollo metropolitano desde esta óptica exige plantear la cuestión, más que desde una perspectiva puramente jurídica o institucional, desde un enfoque de *gobernanza territorial*, o lo que es lo mismo, poniendo mayor atención en el proceso de construcción de relaciones que permite llegar a un suficiente nivel de consenso y aprendizaje colectivo, fomentando el capital social, la coordinación y el intercambio de conocimientos en un territorio (DAVOUDI & *al.*, 2009: 58). En palabras de FARINÓS (2009: 17), el desafío de la gobernanza reside precisamente en la creación de condiciones favorables para llevar a cabo acciones colectivas de carácter territorial, o en otras palabras, en lograr la integración de áreas de políticas, de

actores y de territorios, cambiando el modo en el que se formulan e implementan las políticas territoriales.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que a medida que aumenta el espacio de referencia (en sentido real o virtual), aumenta también el número de actores y de flujos de interacción y, por tanto, la complejidad sociopolítica de los territorios:

«For any ongoing agglomeration —i.e. one that is still expanding— it is certainly the case that considerable public policy decisions are responsible for providing the public goods and services that a growing population needs, such as the use of land; transport links and an internal transport network, the provision and servicing of industrial and commercial sites; education and health services, a police force and so on. Some of these decisions will be taken by the local authority, but they often require national legislation, financial intervention at a national scale and coordinated policies across the country as a whole.» (BARCA, 2009: 19).

No obstante, este aumento de la complejidad no debe resultar necesariamente un problema, hasta el punto de que algunos autores señalan que cuanto más compleja (diferentes puntos de vista representados por los actores) y densa (relaciones que se producen entre esos actores) sea la red de actores que participan en el gobierno de un sistema político, mejor (DENTE & *al.*, 2005; PINSON², 2011).

Por otra parte, esta reactivación del fenómeno metropolitano debe ser puesta en relación con la reciente evolución de la Política de cohesión de la Unión europea, que concede una especial relevancia a la dimensión territorial, y con ella, al concepto de *integración*. En el marco de la nueva Política de cohesión, los procesos de desarrollo que tienen lugar en un territorio deben responder a un *enfoque integrado* (GONZÁLEZ, 2011), caracterizado por: (1) carácter multisectorial (social, económico y medioambiental), (2) multinivel (sublocal, local, subnacional, nacional, internacional), (3) multiactor (sociedad civil, mercado e instituciones) y (4) la participación en redes (buenas prácticas, asociaciones, etc). De esta manera, la habilidad de *innovar* de un territorio o de introducir cambios en los sistemas locales estará condicionada por la complejidad y la densidad de su estructura de gobernanza (DENTE & COLLETTI, 2009). Este nuevo enfoque tiene su base en una perspectiva constructivista del te-

² Para este autor, la pluralización genera incluso «una incitación a la cooperación y a la invención de nuevos meca-

nismos de integración y de articulación de los recursos» (PINSON, 2011: 271).

ritorio, que asume que no basta con disponer de los recursos, sino que es preciso organizarlos, hacerlos cooperar y dirigirlos hacia unos fines comunes (VAN DER BERG & *al.*, 1997)³.

A partir de estas consideraciones, el presente trabajo propone una reflexión en torno a las «condiciones favorables» para la puesta en marcha de procesos de construcción metropolitana, adoptando como premisas la existencia de una correlación entre a) gobernanza y cohesión territorial (GOVERNA & *al.*, 2009), y b) gobernanza e innovación urbana, entendida esta última como la introducción de cambios en la agenda, el proceso, el producto o en la forma de comunicación (DENTE & COLETTI, 2009). Con este objetivo, se explora la relación existente entre el fenómeno metropolitano y un concreto instrumento de gobernanza: el plan estratégico, que provee un marco de interacción y de gestión de relaciones horizontales (interdepartamentales o entre sociedad civil, mercado e instituciones) y verticales (entre distintas esferas territoriales), dirigido a facilitar el desarrollo de proyectos integrados y sostenibles en términos de competitividad económica, inclusión social y calidad medioambiental.

La elección de este instrumento de gobernanza se fundamenta en la afirmación de que:

«las ciudades que han tenido una mayor transformación económica y social han dispuesto de un Plan Estratégico. Este es el caso de: Barcelona, Bilbao, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza. [...] En este sentido la planificación estratégica debidamente reformulada, es decir, claramente orientada a fortalecer la capacidad de organización o si se prefiere el capital social, se convierte en uno de los principales instrumentos del nuevo arte de gobernar emergente que estamos conviniendo en llamar gobernanza territorial» (PASCUAL & TARRAGONA, 2009: 26).

Además, su interés es aún mayor debido a que se está asistiendo a un resurgimiento de la planificación estratégica en el marco de la nueva Política de cohesión, que se acentúa en el período de programación de los fondos europeos 2014-2020. Esta situación hace que resulte pertinente la exploración de la relación entre ambos procesos.

De esta manera, el artículo aborda las cuestiones planteadas comenzando con una llamada de atención acerca de la importancia adquirida por la dimensión territorial en el contexto comunitario, para proseguir con una revisión de los recientes procesos de desarrollo metropolitano puestos en marcha en el sur de Europa. Concretamente, serán analizadas experiencias de institucionalización metropolitana en España e Italia, donde se ha producido una llamativa «aceleración» de este tipo de iniciativas, tras más de dos décadas de bloqueo. A continuación, se dedica un apartado específico a la evolución de la planificación estratégica en los países señalados. Por último, en el apartado de conclusiones, se explora la conexión entre la planificación estratégica y los procesos metropolitanos, atendiendo a la experiencia de las ciudades de Vigo, Turín y Barcelona.

2. El impulso de la dimensión territorial en la nueva Política de cohesión

Con la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa* (2009) y la aprobación de la estrategia *Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (2010), la Unión europea incorpora una tercera dimensión a la cohesión económica y social: la *territorial*. No obstante, este aspecto ya venía siendo debatido desde mediados de los años noventa entre los ministros responsables de ordenación del territorio, dando fruto a la *Estrategia Territorial Europea* (1999). Una década después, en el mes de mayo de 2011, se aprueba la Agenda Territorial de la Unión europea 2020, que revisa la Agenda Territorial aprobada en 2007⁴ y que se consolida como nuevo marco político para reforzar la cohesión territorial en Europa. Con ella se pretende promover el desarrollo territorial equilibrado y la integración territorial de las distintas políticas y gobiernos para lograr una mayor competitividad y el desarrollo sostenible del conjunto de la Unión europea.

Unos meses después, en septiembre de 2011, el Comité Económico y Social Europeo emite el dictamen *Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa 2020*, que aboga por:

³ Es lo que este autor denomina «capacidad organizativa» de un territorio o también «capacidad de organización social» (GONZÁLEZ, 2010). En este sentido, algunas investigaciones sugieren que crear y reforzar nuevas formas de gobernanza exige el desarrollo conjunto de cuatro tipos de capital: *intelectual* (conjunto de recursos cognoscitivos contruidos socialmente), *social* (naturaleza de las relaciones

entre los actores), *político* (relaciones de poder y posibilidad de movilizar y de poner en marcha acciones) y *material* (recursos financieros o tangibles a nivel local) (DAVOUDI & *al.*, 2009).

⁴ Fue acordada en la reunión ministerial informal de Ministros responsables sobre Desarrollo urbano y cohesión territorial el 24-25 de mayo 2007 en Leipzig, Alemania.

«un enfoque imaginativo hacia un renacimiento urbano del siglo XXI y áreas metropolitanas competitivas y con capacidad de recuperación. Las tendencias económicas, sociales, medioambientales y territoriales, así como las perspectivas financieras negativas, exigen urgentemente una Agenda Urbana de la UE coherente y estrechamente ligada a la Estrategia Europa 2020».

En este dictamen se reconoce también que:

«actualmente, hay mucha confusión sobre cómo abordar la cuestión a escala de la UE y, a menudo, también a nivel nacional».

En este contexto, se produce una reactivación de los procesos de institucionalización de realidades metropolitanas en algunos países de la UE, hecho que indica que la cuestión metropolitana vuelve a ser de máxima actualidad. Paralelamente, la planificación estratégica empieza a ser promovida como método que responde adecuadamente a la necesidad de una programación integrada, capaz de individualizar estrategias, de optimizar los recursos y de seleccionar prioridades para un nuevo desarrollo de los territorios, de acuerdo con las directrices de programación de los fondos estructurales (COMISIÓN EUROPEA, 2006). En palabras de Fernández Güell,

«el enfoque estratégico va calando progresivamente en los departamentos técnicos de la Comisión Europea y comienza a perfilarse como un posible requisito para la concesión de ciertas ayudas a ciudades y territorios» (FERNÁNDEZ, 2007: 633).

3. Los procesos de desarrollo metropolitano en la actualidad

En el año 2000, el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico «*The reform of metropolitan governance*» señalaba que las estructuras de gobierno no estaban preparadas para llevar a cabo las nuevas tareas derivadas de un contexto globalizado, esto es, asegurar, al mismo tiempo, la prosperidad económica, la cohesión social, la sostenibilidad medioambiental y la participación de la ciudadanía. Entre las causas de esta incapacidad se apuntaba: la fragmentación de las insti-

tuciones locales; la divergencia entre las fronteras administrativas y funcionales; la falta de recursos financieros y el déficit de procesos de toma de decisiones transparentes para la ciudadanía.

Este tipo de análisis justificaba la necesidad de emprender la reforma de los gobiernos locales y, en particular, de la cuestión metropolitana. Sin embargo, la experiencia muestra que la gestión de la misma ha resultado muy problemática. En este sentido, la dificultad para la creación de gobiernos metropolitanos se manifiesta con independencia de la escuela⁵ de pensamiento seguida:

«tanto las reformas de fusión de municipios como de creación de gobiernos metropolitanos son polémicas, ya que implican la pérdida de autonomía (total o parcial) por parte de los municipios y la emergencia de un nuevo poder. En la mayoría de casos, las reformas han sido impuestas por los gobiernos estatales o subestatales (según la organización territorial del país) y sin consultar a los ciudadanos [...]» (TOMÀS, 2010: 128).

Ahora bien, el hecho de que en la práctica las «geografías funcionales» continúen su desarrollo, independientemente del desajuste entre los límites administrativos y territoriales, hace que perdure la necesidad de poner remedio al problema de la institucionalización de estas realidades, uno de los temas que ha causado mayor debate entre politólogos, administrativistas, constitucionalistas y políticos.

La idea de reestructurar los municipios y sus competencias públicas a través de nuevas formas de organización y cooperación territorial se ha fundamentado en razones como la necesidad de lograr una mayor eficiencia económica e institucional, dar respuesta a las nuevas necesidades ciudadanas (y de los territorios) o afrontar mejor los problemas financieros de las administraciones públicas locales. Así, el debate sobre la dimensión institucional de las ciudades y regiones metropolitanas se coloca en la agenda pública como un tema que da prevalencia a las cuestiones de eficiencia (legitimidad funcional) frente a la cuestión de la legitimidad democrática⁶ (TOMÀS, 2010).

⁵ Estas escuelas son la *reform school* (1900-1920; 1950-1960), la *public choice school* (1970-1980) y el *new regionalism* (a partir de 1990).

⁶ En ese sentido, resulta interesante la reflexión de PERDIGÓ (2009) en relación al sistema de representación del área metropolitana (directa o indirecta). Para este autor, la exi-

gencia de representación de cada uno de los municipios es la que impide la elección directa de los consejeros metropolitanos. En este último caso, más que ante una agrupación de municipios, nos encontraríamos ante un verdadero gobierno metropolitano, elegido directamente por los ciudadanos.

La naturaleza funcional del proyecto metropolitano responde al hecho de que, a lo largo de la historia, las instituciones metropolitanas han sido pensadas más bien como entidades administrativas o de gestión de servicios (entidades locales de carácter funcional), no como entidades de representación del poder territorial (entidades locales de carácter territorial). No obstante, las demandas de reorganización político-territorial de los Estados, el fomento del principio de subsidiariedad junto a la vinculación del desarrollo al territorio a nivel comunitario; y, en definitiva, los nuevos problemas derivados de un contexto globalizado, exigen que se dedique una mayor atención a los aspectos políticos de la escala metropolitana (sistema de elección, de toma de decisiones y relaciones intergubernamentales, por ejemplo).

Esto lleva a plantear la hipótesis de que si se quiere abordar la institucionalización del fenómeno metropolitano con ciertas garantías de «éxito», resulte imprescindible incorporar en el proceso el enfoque de la gobernanza. En este sentido, LEFÈVRE (2010) constata que las entidades metropolitanas han sido las grandes «perdedoras» de los procesos de descentralización y pone de manifiesto las razones en que se fundan las resistencias de los demás niveles territoriales: los Estados no están interesados, especialmente cuando las áreas metropolitanas coinciden con la capital del país; los gobiernos regionales o provinciales no quieren perder su autonomía política y financiera, ni su control sobre el territorio; y, por último, no puede negarse que existen rivalidades entre ciudades. Ante esta situación, la introducción de mecanismos específicos de gestión, tanto de las relaciones intergubernamentales como de la participación de otros agentes económicos y sociales con presencia en el territorio del área, puede ayudar a superar los conflictos que tradicionalmente han acompañado la construcción metropolitana.

3.1. La cuestión metropolitana en España

En el ordenamiento jurídico español, son las comunidades autónomas las que han de institucionalizar las áreas metropolitanas. Asimismo, a diferencia de otros países, en España no existe un reconocimiento explícito de las áreas metropolitanas en la constitución, aunque sí implícito en su título VIII —que trata sobre la organización territorial del Estado—, al establecer la posibilidad de crear formas de agrupación de municipios limítrofes (art. 141.3

y 152.3 CE). Su reconocimiento explícito se produce en 1985, con la aprobación de la Ley 5/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 43 define las áreas metropolitanas como:

«entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras».

A tenor de este artículo, la regulación de las áreas metropolitanas —su creación, modificación y supresión— está sometida a reserva de ley autonómica.

De acuerdo con este marco regulativo, en España se han constituido formalmente cuatro áreas metropolitanas: Valencia (Ley 2/2001, de 11 de mayo, *de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana*), Madrid (Ley 2/2003, de 11 de marzo, *de Administración Local de la Comunidad de Madrid*), Barcelona (Ley 31/2010, de 3 de agosto, *del Área Metropolitana de Barcelona*) y Vigo (Ley 4/2012, de 12 de abril, *del Área Metropolitana de Vigo*). Mientras los casos de Valencia y Madrid responden a un enfoque predominantemente funcional (centrado en la prestación de servicios de carácter metropolitano), las iniciativas de Barcelona y Vigo tienen una lectura algo diferente en términos de gobernanza metropolitana.

a) Área metropolitana de Barcelona (2010)

El proceso de institucionalización del área metropolitana de Barcelona se intensifica en 1974, con la creación de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, si bien la Ley de 3 de diciembre de 1953, por la que se aprobó el Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Barcelona, es ya considerada un precedente al extender su ámbito territorial a veintisiete municipios. Dicho proceso se caracterizó históricamente por una elevada conflictividad como consecuencia de las tensiones derivadas, por una lado, de la relación entre los municipios y la Generalitat de Cataluña; y, por otro, del «*recelo de la periferia hacia el centralismo barcelonés*» (TOMÁS, 2010: 133).

De acuerdo con esta autora, la aprobación en 1987 de las Leyes de Organización Territorial de Cataluña por el gobierno de Convergència i Unió (con escasa representación en el área metropolitana) introdujo importantes cambios

en términos de institucionalización del área metropolitana. En primer lugar, estableció una nueva división territorial supramunicipal con fines de cooperación: la *comarca*. En segundo lugar, el panorama institucional metropolitano sufrió una gran fragmentación con la disolución de la histórica Corporación Metropolitana de Barcelona en dos entidades de carácter sectorial: la Entidad Metropolitana del Transporte (18 municipios) y la Entidad Metropolitana del Medio Ambiente (33 municipios), que coexistían con la Mancomunidad de Municipios del área metropolitana (23 municipios) y con múltiples empresas y organismos de gestión de servicios. Por último, las competencias en urbanismo que ostentaba el área metropolitana hasta el momento fueron transferidas principalmente a la *Generalitat* y en menor medida a los municipios.

Sin embargo, a partir del año 2000 se produjo un importante cambio: la revalorización política de lo metropolitano y del «pensamiento a escala metropolitana». En ello, parece haber tenido que ver el desarrollo de una cultura de la cooperación entre los municipios del área a través de dos mecanismos de carácter voluntario: la planificación estratégica y la cooperación desarrollada en el marco de la Mancomunidad de Municipios, tal y como se deduce del siguiente fragmento:

«En este anexo [CESE, 2004], el Comité, a pesar de constatar la dispersión administrativa actual, califica el caso barcelonés de paradigmático, por el interés de las diferentes entidades locales que integran el área metropolitana en dotarse de una organización conjunta —la mencionada Mancomunidad de Municipios— y de un Plan Estratégico Metropolitano común, que ha permitido planificar diferentes proyectos de renovación urbana para adaptarse a una sociedad basada en el conocimiento y con un enfoque particular de la cohesión social» (PERDIGÓ, 2009: 125).

Ambos mecanismos, combinados con la fuerte proyección internacional lograda tras los Juegos Olímpicos de 1992 y la consolidación de la «marca Barcelona», parecen haber contribuido a promover una comunidad de prácticas y una visión metropolitana que decididamente ha ayudado a superar la conflictividad existente entre los distintos niveles de gobierno y el «localismo» de los municipios frente a Barcelona. Así, la progresiva consolidación de una conciencia e identidad metropolitanas entre los municipios se transformó en una demanda política de institucionalización del área, que se vio reforzada con la constitución del Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona en 2009, cuya

«finalidad primordial es la de promover el consenso político y social necesario para la institucionalización legal de la nueva Área Metropolitana de Barcelona» (PERDIGÓ, 2009: 133).

De este modo, los municipios presionaron al gobierno autonómico para que aprobase la ley de constitución del área metropolitana.

El día 3 de agosto de 2010 fue aprobada, por unanimidad, la ley que institucionaliza el Área Metropolitana de Barcelona —formalmente constituida el 27 de julio de 2011— a la que otorga competencias en materia de urbanismo, transporte y movilidad; aguas; residuos; medioambiente; infraestructuras metropolitanas; desarrollo económico y social; y cohesión social y territorial. En la actualidad, el alcalde de Barcelona, elegido por la mayoría del consejo metropolitano, preside un área metropolitana que abarca 36 municipios y más de tres millones de personas.

b) Área metropolitana de Vigo (2012)

Los antecedentes del proyecto de creación del área metropolitana de Vigo se remontan al año 1992, con la constitución de los estatutos de la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo (*Declaración institucional sobre la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo*). Posteriormente, otras dos declaraciones: la *Declaración de Soutomaior* (1999) y la *Declaración de Nigrán* (2000) ponen de manifiesto que sigue vivo el deseo de los alcaldes de Vigo y de otros trece municipios de constituir un área metropolitana. No obstante, el tratamiento en sede parlamentaria de la cuestión no se produciría hasta 2005, momento en el que el gobierno del Partido popular (PP) presentó un proyecto de ley que quedó paralizado por la convocatoria anticipada de las elecciones autonómicas, y que supuso un cambio de gobierno. En 2008, fue presentada una «proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la creación y regulación del área metropolitana de Vigo», pero un nuevo cambio de gobierno en 2009 volvió a interrumpir el proceso.

Tras casi dos décadas sin resultados concretos, la *Xunta* de Galicia (gobernada desde 2009 por el PP) retoma la idea de hacer realidad el área metropolitana de Vigo, inspirándose en el modelo de Barcelona. El gobierno autonómico legitima el proceso en la necesidad de evitar duplicidades, mejorar la calidad de los servicios y la coordinación entre la *Xunta* de Galicia, la Diputación provincial de Pontevedra y los ayuntamientos del área. Este

nuevo impulso, culmina con la aprobación, el 12 de abril de 2012, de la ley del área metropolitana de Vigo, que agrupa 14 municipios con una población de casi medio millón de personas, y a la que otorga competencias en materia de promoción económica, empleo y servicios sociales; turismo y promoción cultural; movilidad y transporte público de viajeros; medio ambiente, aguas y gestión de residuos; prevención y extinción de incendios; protección civil y salvamento; ordenación territorial y cooperación urbanística; y coordinación en las Tecnologías de la Información y Comunicación.

No obstante, con la promulgación de la ley se acentúan los problemas. La creación del área metropolitana de Vigo se produce en virtud de una ley aprobada únicamente con los votos del Partido popular y con el explícito rechazo del Partido de los socialistas de Galicia (PSdG) y del Bloque Nacionalista Gallego (BNG). Esta falta de consenso, sumada al hecho de que en la tradición de las relaciones intergubernamentales de Vigo «*destaca el conflicto y no la cooperación o colaboración*» (ROJO & al., 2011: 258), auguraba un desarrollo del proceso metropolitano marcado por fuertes desencuentros entre gobierno y oposición.

En este caso, la entrada en vigor de la norma no ha contribuido a recomponer una dinámica de cooperación históricamente débil. Es más, el nuevo marco de relaciones intergubernamentales entre la ciudad de Vigo (gobernada por una coalición PSdG-BNG), los municipios del área (en su mayoría gobernados por el PP), la Diputación de Pontevedra y la Xunta de Galicia parece haber provocado aún más confrontación. Así, el proceso de institucionalización del área metropolitana está bloqueado en la actualidad, lo que impide su constitución en los términos que establece la ley. Esta situación muestra que en la «ciudad olívica» (denominación que alude al olivo, símbolo de la paz) sigue pesando una cultura política y una historia institucional marcada por el conflicto. Esta situación ha sido consecuencia no sólo de su

«nulo peso político en el conjunto de actores territoriales de Galicia» (ROJO & al., 2011: 234),

sino también del

«escaso liderazgo político de un territorio, que intenta ser «gobernado» por estos poderes socioeconómicos

[referido al Consorcio Zona Franca, la banca NovaCaixaGalicia, la empresa automovilística

Citroën, el periódico Faro de Vigo y el Celta de Vigo, su equipo de fútbol]

que, tradicionalmente, se han considerado capaces de dirigir la ciudad y de definir estrategias desde organizaciones no institucionales» (ROJO & al., 2011: 237).

3.2. La cuestión metropolitana en Italia

La constitución italiana establece que la *città metropolitana* forma parte de la organización territorial del Estado (art. 114). No obstante, este reconocimiento constitucional como nivel de administración local no se produce hasta 2001, mediante la reforma introducida por la ley constitucional 3/2001, de 18 de octubre, «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*».

Como señalábamos en un principio, el proceso de institucionalización y de puesta en marcha de las áreas metropolitanas es polémico y lento. Y el caso italiano no es una excepción. Sin embargo, transcurridos veintidós años desde su previsión constitucional, el proceso ha sufrido un importante desarrollo en el marco de las reformas legislativas emprendidas por el gobierno de Mario Monti, dirigidas a reducir el gasto público en el actual contexto de crisis económica, para ajustarse a las exigencias comunitarias de estabilización del déficit público. De esta manera, en el mes de agosto de 2012 se produce la conversión en ley del decreto ley 95/2012, de 6 de julio, *recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini* (Ley 135/2012, de 7 de agosto), conocido popularmente como de «*Spending Review*», que obliga a llevar a cabo, en las regiones con estatuto ordinario, una reordenación de la administración provincial para reducir el gasto público, disminuyendo su número de 86 a 51.

Por otra parte, de acuerdo con esta ley, la entrada en funcionamiento de las ciudades metropolitanas se producirá como más tardar el 1 de enero de 2014, fecha en la que deberán estar constituidas como tales las ciudades de Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Bari, Nápoles, Reggio Calabria y Roma (si bien entre ellas, previsiblemente Roma ostentará una condición peculiar por su capitalidad), además de otras cinco ciudades de las denominadas regiones de estatuto especial: Cagliari, Catania, Messina, Palermo y Trieste. En estas quince ciudades desaparecerán las provincias como nivel de administración local y

los municipios —*comuni*— que conforman su territorio pasarán a integrarse automáticamente en la ciudad metropolitana. Por su parte, los municipios que pertenezcan a las provincias no incluidas en el elenco anterior permanecerán adscritos a la provincia (en su nueva configuración territorial), no previendo que puedan integrarse en una ciudad metropolitana. En definitiva, con esta ley parece ponerse fin a un periplo iniciado en el año 1990, con la aprobación de la ley 142/1990, de 8 de junio, *sull'ordinamento delle autonomie locali*, que introdujo por primera vez la referencia este nivel de administración local.

A simple vista, puede observarse que son varias las diferencias respecto al tratamiento de la cuestión en el caso español. En primer lugar, que es el gobierno central quien lleva la iniciativa del proceso. No obstante, las ciudades y las provincias afectadas desempeñan un papel esencial en el mismo, puesto que recae sobre ellas la tarea de elaborar los estatutos de la ciudad metropolitana en el marco de las denominadas «conferencias metropolitanas» —*conferenze metropolitane*—, que deben ser convocadas antes de la finalización de 2012, y que dispondrán como máximo de un año para la aprobación de dichos estatutos. En estas conferencias deberá discutirse la cuestión de las modalidades de gobierno y de gestión de los servicios. Otra importante diferencia es que contempla la supresión de la «provincia» allí donde se constituya la ciudad metropolitana. Una propuesta de este tipo, aunque ha sido introducida en el debate político español, ciertamente plantearía importantes problemas en nuestro ordenamiento porque implicaría una reforma constitucional, debido al reconocimiento explícito de la provincia en la constitución española como entidad integrante de la organización territorial del Estado junto a los municipios y las comunidades autónomas (art. 137).

4. La planificación estratégica como instrumento de gobernanza territorial

Paralelamente al fenómeno metropolitano, se desarrolla la planificación estratégica, que constituye una de las innovaciones más relevantes de los últimos veinte años en el ámbito de la gobernanza urbana y territorial. Un plan estratégico es un instrumento de carácter integrado, basado en la incorporación de las dimensiones

económica, social y medioambiental, así como en el diseño de procesos más participativos para la elaboración de estrategias conjuntas de desarrollo territorial (FERNÁNDEZ, 2007). Así, a los planes estratégicos se les atribuye un importante poder transformador de los territorios, hasta el punto de afirmar que las ciudades que han tenido una mayor transformación económica y social han dispuesto de un Plan Estratégico (PASCUAL & TARRAGONA, 2009).

Como decíamos, la planificación estratégica guarda una estrecha relación con el fenómeno metropolitano. Las dificultades del proceso de institucionalización metropolitana han llevado a que varias áreas urbanas hayan optado por experimentar «*procedural policies*» (DURAN & THOENIG, 1996) dirigidas al establecimiento de procesos complejos de construcción de coaliciones y de elaboración e implementación de proyectos a escala metropolitana. Este tipo de iniciativas suelen recaer en el ámbito de la planificación estratégica (LEFÈVRE, 2010: 632). Los casos de de Barcelona y Turín resultan paradigmáticos en este sentido. En ambas ciudades, el proceso de planificación estratégica ha servido para poder llevar a cabo la formulación de las políticas y de los procesos de desarrollo metropolitano, a partir de la identificación de las cuestiones problemáticas («cuestiones estratégicas») que debían ser afrontadas de forma compartida. Posteriormente, sobre la base de estas cuestiones se fueron adaptando los procesos de deliberación para llegar a acuerdos entre los distintos actores público-privados y los diferentes niveles de gobierno, en vez de fijar de forma abstracta escenarios y objetivos a perseguir (TANESE & *al.*, 2006: 26). Esta dinámica de proceso por proyectos (PINSON, 2011) ha llevado a que la planificación estratégica sea considerada un modelo de gobernanza territorial.

4.1. La evolución de la planificación estratégica en el sur de Europa

Tras casi treinta años de experiencia en planificación estratégica en Europa resulta esperable (y deseable) que se produzca algún tipo de evolución como consecuencia de su implementación. En este sentido, es comúnmente aceptada la existencia de distintas generaciones de planes estratégicos, que ponen de manifiesto la evolución desde unos planes en los que prevalece una lógica empresarial hacia unos planes de tipo más integrador y participativo⁷.

⁷ Sin embargo, hay que advertir que en realidad han sido los actores más organizados del territorio o las élites económicas, sociales e intelectuales (instituciones, universidades,

asociaciones empresariales, fundaciones, sindicatos, etc.) las que han participado en los procesos de planificación estratégica (GOVERNA & *al.*, 2009; TOMÁS, 2011)

Más concretamente, en la literatura italiana se distinguen tres generaciones de planes estratégicos asociadas a una política urbana concreta: la primera generación se insertaría en el marco de políticas espaciales keynesianas (bienestar, zonificación, etc.), siendo el «plan» (sectorial), su principal instrumento. En la segunda, el instrumento pasaría a ser el «proyecto» para el desarrollo de políticas urbanas orientadas al mercado, a la promoción del carácter empresarial de las instituciones públicas y a la competitividad. Por último, la tercera generación estaría más dirigida hacia políticas de calidad de vida, atractivo y solidaridad (GIBELLI, 2005: 281). De esta manera, estaríamos ante tres tipos de planes estratégicos: planes de tipo estructural, planificación de tipo empresarial y una tercera generación de carácter reticular o participativo.

En España, la literatura sobre planificación estratégica hace referencia a la existencia de dos generaciones de planes. Para Fernández Güell, la segunda generación de planes estratégicos presentaría

«mayor madurez metodológica y mayor sofisticación de los instrumentos de análisis; mejor coordinación entre las Administraciones Públicas; preferencia por los modelos de desarrollo endógeno frente a la atracción de inversiones exteriores; mayor atención hacia la innovación tecnológica y las nuevas tecnologías como motores de desarrollo; énfasis en los grandes equipamientos logísticos; inclusión de los conceptos de sostenibilidad y de identidad local; proliferación de los análisis «cluster» según los dictados del profesor norteamericano PORTER (1990); y preocupación por la efectividad del proceso de implantación de Planes» (FERNÁNDEZ, 2007: 632);

mientras que para PASCUAL (2007) y FARINÓS (2010) la diferencia estribaría en que los planes de segunda generación tendrían por finalidad el desarrollo de la gobernanza democrática o de la gestión relacional:

«si en los planes estratégicos de primera generación lo importante eran los proyectos y su impulso, en los de segunda lo principal es la articulación del proceso que organiza y reestructura las relaciones de interdependencia y las interacciones sociales» (FARINÓS, 2010: 98).

La constatación de la existencia de distintas generaciones de planes deja abiertas algunas cuestiones, como por ejemplo las causas que han motivado la evolución de la planificación estratégica. Entre las posibles respuestas po-

dría estar un cambio endógeno del instrumento como consecuencia del aprendizaje; un cambio del objeto, esto es, de las ciudades y del tipo de políticas urbanas; o la emergencia de nuevas oportunidades que se presentan a nivel comunitario. Sin embargo, esta cuestión excede a los objetivos del presente trabajo.

4.2. La planificación estratégica territorial

La planificación estratégica de «nueva generación» se caracteriza por ser un instrumento de gobernanza particularmente ligado al territorio; en otras palabras, los planes estratégicos son concebidos como *instrumentos de gobernanza territorial*. De esta manera, en la literatura reciente sobre planificación estratégica se encuentran referencias a «planes de segunda generación o a «planes estratégicos territoriales» (FARINÓS, 2010; MARTÍN & MERINERO, 2010) que ponen de manifiesto su caracterización como instrumentos fuertemente vinculados a una concepción relacional del territorio. Esta vinculación se debe a que en el contexto de la globalización, el territorio empieza a ser considerado como una construcción colectiva, como una realidad demarcada por su capital relacional, que lleva a que la dimensión real de una ciudad esté más bien condicionada por la extensión de sus flujos de interacción (DENTE, 1990).

Esta nueva percepción del territorio se convierte en el fundamento del concepto de «gobernanza territorial», que implica que ya no basta con que se produzcan formas cooperativas en la toma de decisiones, sino que los procesos de planificación tienen que producir algún tipo de innovación en el territorio:

«The concept of the territory as a social and political construction mainly stresses collective action, that is the actions undertaken by a set of actors that are related to the solution of a collective problem. The collective action springs from the mobilisation of groups, organised interests and territorial institutions, in a process in which actors' interactions can lead to different results (confrontation, cooperation, conflict). In this perspective, territorial governance is what makes it possible for territories, at different levels (from the EU to the local level), to behave and act as «collective actors» (DAVOUDI & al., 2008: 351).

Como se ha señalado, esta perspectiva es adoptada en la nueva Política de cohesión y se traduce en términos operativos en que en el

actual periodo de programación de los fondos estructurales, y especialmente en el próximo periodo 2014-2020, son promovidas las «estrategias integradas de desarrollo» que aborden los objetivos de *convergencia*, *competitividad regional* y *de ocupación*, y de *cooperación territorial*. De acuerdo con este nuevo marco de financiación, los planes estratégicos, en los que estarían implícitas las características de *integración*⁸ (multi-actor, multinivel y multisectorial) y de *territorialidad*, se convertirían en instrumentos idóneos para incorporar los objetivos comunitarios en las intervenciones de desarrollo local, al promover la participación activa de las instituciones y de los agentes sociales y económicos.

Esto pone de manifiesto que la planificación estratégica no solo está condicionada por el contexto territorial al que hace referencia, sino que también es capaz de transformar el territorio mediante la propuesta de marcos de interacción, razón por la que la red de actores participantes en el proceso resulta de especial relevancia, no sólo porque constituye un resultado del proceso, sino también una condición de éxito del propio plan (TANESE & *al.*, 2006: 25):

«la planificación territorial estratégica está actualmente en curso de renovación y ha tomado nuevas formas. Con ella se pretende dirigir la dinámica de los territorios, favorecer las estrategias de organización territorial mediante la configuración de redes, cooperaciones y partenariados, acompañar en la definición de vocaciones territoriales específicas, así como fomentar la movilización y participación» (FARINÓS, 2010: 95).

En definitiva, en este contexto los procesos de planificación estratégica se convierten en una variable interviniente de la organización relacional de un territorio, o lo que es lo mismo, de la «territorialización de la acción colectiva» para lograr un mayor desarrollo.

5. Conclusiones

En el presente trabajo se ha puesto de manifiesto que el fenómeno metropolitano está recibiendo una creciente atención tanto a nivel comunitario como nacional, desde el momento en que ha sido puesto en relación, por una

parte, con los objetivos de la estrategia *Europa 2020* y, por otra, con las iniciativas gubernamentales encaminadas a racionalizar las administraciones públicas locales en un contexto de crisis. De esta manera, en los últimos años se ha asistido a una extraordinaria aceleración de los procesos de institucionalización de las realidades metropolitanas en algunos países del sur de Europa que resulta insólita, sobre todo si se tiene en cuenta que estos procesos han sido objeto de constantes bloqueos a lo largo de casi treinta años. Esta situación justifica el interés en analizar los procesos metropolitanos para tratar de dar respuesta a dos preguntas clave: ¿Por qué estos procesos han tardado tanto en materializarse? ¿Cuáles son las condiciones que favorecen la puesta en marcha de procesos de construcción metropolitana?

Como se ha señalado, la institucionalización de la escala metropolitana resulta una cuestión particularmente problemática porque su reconocimiento político implica una ruptura del equilibrio territorial de poderes. En este sentido, LEFÈVRE (2010) constata que los impulsos descentralizadores han favorecido a otros niveles territoriales ya consolidados, en detrimento de la escala metropolitana. Ante esta situación, la cuestión de cómo superar las resistencias y hacer que los actores territoriales cooperen a nivel metropolitano no es fácil de resolver. No obstante, la respuesta tiene que ver con los elementos que guardan relación con la (re)construcción de un espacio político, entendido como el espacio de participación de actores políticos, económicos y sociales en el que se produce una acción colectiva legítima. Para BOUDREAU & KEIL (2004) estos elementos son: a) una entidad política e institucional, dotada de responsabilidades y de legitimidad política; b) políticas públicas, orientadas a los grandes desafíos y problemas sociales y a su implementación a escala metropolitana por diversos autores; y c) modos de regulación social —esto es, estructuras, mecanismos o acuerdos— que sean capaces de movilizar a los actores para la producción de una acción colectiva a escala metropolitana (LEFÈVRE 2010: 625).

Teniendo en cuenta lo anterior, se llega a la conclusión de que si se quiere abordar la construcción metropolitana desde una perspectiva política, no es suficiente con la existencia de la institución, sino que es preciso tam-

⁸ En palabras de FARINÓS (2010), una de las características de la «Nueva Planificación Territorial Estratégica (PASCUAL, 2007), es la «conurrencia», esto es, la «necesidad de coordinar este tipo de procesos con otras planificaciones sectoriales y territoriales, integrando en un único modelo de

futuro (visión/estrategia) las tres dimensiones del desarrollo que se establecieron en el documento de la Estrategia Territorial Europea (CE, 1999): la económica, la social y la medioambiental» (FARINÓS, 2010: 91).

bién pensar en los modos de regulación social. En esta línea, PINSON apela a la idea del «proyecto para gobernar el pluralismo urbano», señalando que:

«la pluralización de los sistemas sociopolíticos urbanos ha precipitado la entrada en crisis de los modelos de gobierno municipal y los mecanismos de integración heredados de la postguerra, igualmente ha presionado a los actores de la gobernanza urbana para inventar nuevas fórmulas de acción pública, de agregación de intereses de articulación de los recursos y de coordinación de las intervenciones. El proyecto es uno de los instrumentos de acción que han ofrecido estos mecanismos de recomposición de una capacidad de acción en las grandes ciudades» (PINSON, 2011: 272).

Desde esta perspectiva, los procesos de proyecto o de planificación estratégica resultarían adecuados para la construcción de recursos relacionales que permitan desarrollar la capacidad de organización de un territorio. Con el objetivo de validar esta hipótesis, el presente artículo ha explorado la relación existente entre los procesos de desarrollo metropolitano y los planes estratégicos en algunas ciudades de España e Italia que han emprendido ambos tipos de proceso.

En el caso de Vigo, a pesar de la existencia de mecanismos de (aparente) concertación como el plan estratégico o las asociaciones de carácter supramunicipal y transfronterizo (Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo, *Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular* y Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal), los conflictos no han sido resueltos, impidiendo la constitución del área en los términos que establece la ley. En este caso, el proceso de planificación estratégica (2002) también ha sido incapaz de construir un consenso económico, político y social, pues fue planteado desde una perspectiva tecnocrática que potenció «*el marco corporativista vigués en detrimento de otras opciones más sociotécnicas, vinculadas a la participación ciudadana y a la generación de «proyectos de ciudad»*» (ROJO & al., 2011: 246). En relación a esta cuestión es preciso advertir que el plan estratégico de Vigo se enmarcaría entre los denominados planes de «primera generación», más centrados en la técnica y menos en la vertebración de una red de actores densa y sólida.

El caso de Turín es particularmente interesante, no solo por la dimensión de su área metropolitana conformada por 315 ayuntamientos (la

que tiene mayor número de municipios de toda Italia), sino también porque la planificación estratégica se había propuesto como objetivo específico la institucionalización del gobierno metropolitano. No obstante, a pesar de que el proceso de planificación haya sido un éxito — en la medida que ha logrado generar proyectos y ampliar la red de actores participantes en el proceso de elaboración de políticas del área metropolitana turinesa—, no ha sido aún capaz de tratar la dimensión institucional del gobierno metropolitano. Sin embargo, ello no debe ser entendido como un fracaso, puesto que gobernar una metrópoli no significa necesariamente construir una institución *ad hoc*. Con todo, cabe advertir que es importante perseverar, aunque sea simbólicamente, en el objetivo de reforzar institucionalmente el área metropolitana, pues desde una lógica de consolidación de las redes de gobernanza, constituye un paso ineludible (DENTE & MELLONI, 2005: 418-419). En este sentido, Turín, con una sólida comunidad de prácticas a escala metropolitana, se sitúa en una posición de ventaja en el marco del actual proceso de institucionalización de la ciudad metropolitana promovido por el gobierno italiano, una oportunidad histórica que la ayudará a dar el paso pendiente hacia la institucionalización.

Por su parte, el caso del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) destaca por ser, en la actualidad, el único que ha culminado con éxito su proceso de institucionalización. Asimismo, en él se refleja de forma clara la relación entre el proceso de construcción metropolitana y de planificación estratégica.

En la figura anterior puede observarse cómo el desarrollo del área metropolitana ha transcurrido paralelo a la planificación estratégica, facilitando la consolidación de una cultura de gestión cooperativa ligada al desarrollo metropolitano. No se pretende afirmar con ello que exista una relación de causalidad entre planificación estratégica e institucionalización metropolitana, sino más bien de un ejemplo de la conveniencia de poner en práctica un enfoque de gobernanza, que dé relevancia al desarrollo de prácticas colaborativas y que sienta las bases para poder resolver un proceso tan complejo como el metropolitano con ciertas perspectivas de éxito. En este caso, la planificación estratégica ha sido una de las estrategias que ha ayudado superar la conflictividad existente entre el gobierno autonómico y la alcaldía de Barcelona. De este modo, el plan ha funcionado como instrumento de gobernanza, contribuyendo a estabilizar una dinámica y comunidad de prácticas metropolitanas.

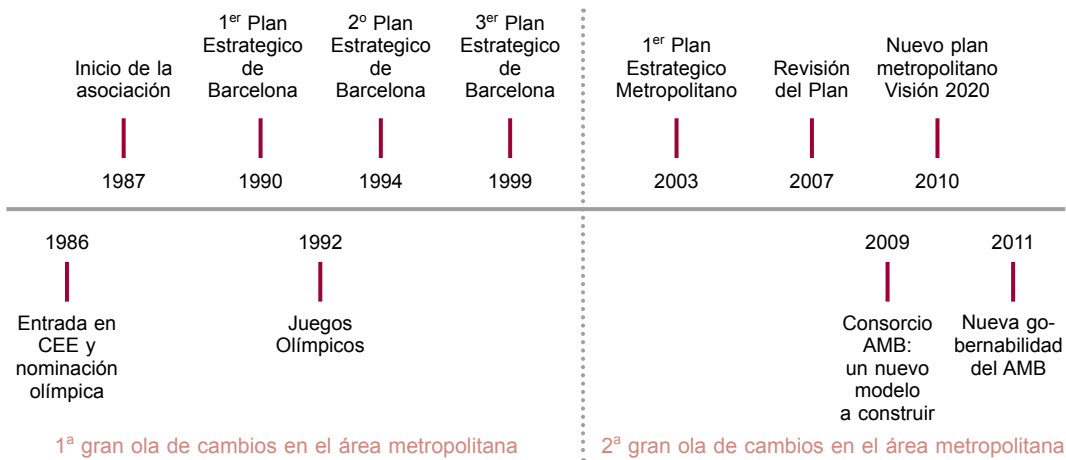


Fig. 1/ «modelo Barcelona»

Fuente: Plan estratégico metropolitano de Barcelona (2011).

El proceso catalán resulta de gran interés debido a su evolución en términos de éxito. A pesar de su proximidad cronológica, la comparación de los casos de Barcelona y Vigo pone en evidencia que en el éxito o fracaso del proceso de institucionalización de la realidad metropolitana influye el enfoque con el que se afronta el proceso. En este sentido, en Barcelona se observa con claridad que, en realidad, no es la norma la que «crea» el área metropolitana, sino que su función es la de «reconocer» una realidad preexistente y dotarla de personalidad jurídica. Por su parte, el caso de Vigo resulta ilustrativo precisamente por todo lo contrario: a pesar de que en la propia ley de creación del área metropolitana se señala que se han inspirado en el «modelo Barcelona», la situación de conflictividad actual (y de partida) pone de manifiesto que el proyecto gallego nació con la intención de «crear» y no de «reconocer» una comunidad de prácticas metropolitanas preexistentes.

Recapitulando, en el presente trabajo se ha puesto de manifiesto que el proceso de institu-

cionalización del fenómeno metropolitano ha estado marcado por el fracaso. Al mismo tiempo, se ha apuntado al hecho de que el éxito de estos procesos parece estar más relacionado con la existencia de mecanismos de gobernanza en el territorio, que con la promulgación de una ley. En este sentido, la evolución de los casos de Barcelona y Vigo permite confirmar esta hipótesis. De acuerdo con estas consideraciones, se puede concluir, por tanto, que resulta absolutamente necesario complementar el modo «clásico» de abordar este tipo de procesos con el enfoque de la gobernanza territorial, sobre todo desde el momento en que la escala metropolitana es puesta en relación con el concepto de desarrollo integrado a nivel comunitario. Esta perspectiva exige prestar más atención a una dimensión política del fenómeno metropolitano que tradicionalmente ha sido soslayada. Ante esta situación, reconocer sin ambages que la institucionalización metropolitana tiene que ver con la construcción de un «espacio político» sería, sin duda, un primer gran paso.

6. Bibliografía

- BARCA, F. (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Informe independiente solicitado por Danuta Hübner.
- BOUDREAU, J.A. & R. KEIL (2004): «In search of a new political space? City-regional institution-building and social activism in Toronto», Paper presentado en *Annual Meeting of the Association of American Geographers*, 15-19 de marzo, Filadelfia.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible en el territorio de la UE*, Bruselas.
- (2006): *Las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión 2007-2013*, Bruselas.
- (2010): «EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», 3 de marzo de 2010, Bruselas, COM (2010) 2020.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2004): «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones so-

- cioeconómicas para el futuro de Europa»* (Dictamen de iniciativa), 1 de junio de 2004, Bruselas.
- (2007): «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa», 20 de julio de 2007, Bruselas.
- (2011): «Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa 2020» (Dictamen de iniciativa), 22 de diciembre, Bruselas.
- DAVOUDI, S. & N. EVANS & F. GOVERNA & M. SANTANGELO (2008): «Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices», *Boletín de la Asociación de Geógrafos de España*, 46: 351-355.
- DAVOUDI, S. & N. EVANS & F. GOVERNA & M. SANTANGELO (2009): «Le dimensioni della governance», en: *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*: 37- 67, Carocci, Roma.
- DENTE, B. (1990): «Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of the Third Type», *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3 (1): 55-74.
- & E. MELLONI (2005): «Il piano strategico di Torino come strumento di governance», *Revista Amministrare* XXXV (3): 385-420.
- DENTE, B. & L. BOBBIO & A. SPADA (2005): «Government or Governance of Urban Innovation? A Tale of Two Cities», *DisP –The Planning Review*, 162 (3): 41-52.
- DENTE, B. & P. COLETTI (2009): «Measuring Governance in Urban Innovation», Paper presentado en la International Research Society for Public Management, 6-8 de abril, Copenhagen.
- DURAN, P. & J. C. THOENIG (1996): «L'état et la gestion publique territoriale», *Revue Française de Science Politique*, 46 (4): 580-623.
- FARINÓS DASÍ, J. (2009): «Lo escenario: governance territoriale dello sviluppo in Europa», en: *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*: 15-36, Carocci, Roma.
- (2010): «Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica: hacia la innovación socio-territorial», en *Planificación estratégica territorial. Estudios metodológicos*, Junta de Andalucía: Consejería de Gobernación y Justicia: 89-116.
- GIBELLI, M. C. (2005): «La pianificazione strategica fra tradizione e innovazione», en: *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, 279-296, Francoangeli, Milano.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. (2010): «Dimensiones para el análisis de los procesos urbanos en un contexto «postmetropolitano», *Administración & Ciudadanía*, 5 (2): 87-95.
- (2011): «Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España», *Revista Española de Ciencia Política*, 27: 45-67.
- GOVERNA, F. & U. JANIN RIVOLIN & M. SANTANGELO (2009): *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*, Carocci, Roma.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2007): «25 años de planificación estratégica de ciudades», *CYTET*, 154: 621-637
- IGLESIAS, M. & M. MARTÍ-COSTA & J. SUBIRATS & M. TOMÁS (2011) (eds.): *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Icaria Política, Barcelona.
- JANIN RIVOLIN, U. (2010): «EU territorial governance: learning from institutional progress», *European Journal of Spatial Development*: 1-28.
- LEFÈVRE, C. (2010): «The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world», *Análise Social*, XLV (197): 623-637.
- MARTÍN MESA, A. & R. MERINERO RODRÍGUEZ (dir.) (2010): *Planificación estratégica territorial. Estudios metodológicos*, Junta de Andalucía: Consejería de Gobernación y Justicia.
- MARTINELLI, F. (2005): *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Francoangeli, Milano.
- METREX (2003): *What Governance for Metropolitan Areas?* documento de consulta, The Network of European Metropolitan Regios and Areas, Glasgow.
- MINISTROS RESPONSABLES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DESARROLLO TERRITORIAL (2011): *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas*, reunión ministerial informal celebrada el 19 de mayo, en Gödöllő, Hungría.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2000): *The reform of metropolitan governance*, Policy Brief, París.
- PASCUAL I ESTEVE, J. M. (2007): *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación*, Diputación de Barcelona, Barcelona.
- (2011): *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- & M. TARRAGONA GORGORIÓ (2009): *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación estratégica de 2ª generación*, D. G. Administración Local, Junta de Andalucía, Sevilla.
- PERDIGÓ I SOLA, J. (2009): «La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual», *Anuario del Gobierno Local* 2009: 109-136.
- PINSON, G. (2011): *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*, Desarrollo Territorial 10, Universidad de Valencia.
- ROJO, A. & A. X. LÓPEZ MIRA & E. J. VARELA (2011): «Vigo», en: *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*: 229-265, Icaria Política, Barcelona.
- TANESE, A. & E. DI FILIPPO & R. RENNIE (2006): *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbetino, Roma.
- TOMÁS, M. (2010): «Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal», *Revista Española de Ciencia Política*, nº 23: 125-148.
- (2011): «La escala metropolitana: un análisis transversal», en: *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*: 283-306, Icaria Política, Barcelona.
- TOSCANO GIL, F. (2011): «El área metropolitana en el ordenamiento español», en *Cuadernos de Derecho Local*, 25: 112-120.
- VAN DEN BERG, L. & E. BRAUN & J. VAN DER MEER (1997): «The organising capacity of metropolitan regions», *Environment and Planning C*, 15: 153-272.