



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

ISSN: 1134-6035

ISSN: 1989-8991

revistagapp@inap.es

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

España

Tomàs, Mariona

Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 20, 2018, pp. 53-64

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

España

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10489>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281557789005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Recibido: 13-12-2017
Aceptado: 10-05-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10489
Sección: ESTUDIOS



Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente

European policies and metropolitan governance: an unresolved matter

Mariona Tomàs
Universidad de Barcelona
marionatomas@ub.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora de Ciencia Política en la Universidad de Barcelona, sus líneas de investigación son la gobernanza metropolitana y las políticas urbanas. Recibió la Medalla Académica de Oro de la Gobernadora General de Canadá y el premio del Instituto Nacional de Investigación Científica de Quebec (INRS) por su doctorado en Estudios urbanos (2007). Ha sido investigadora en el INRS y postdoctoranda en la Universidad de Montreal.

RESUMEN

La sociedad europea es mayoritariamente urbana. A pesar de ello, las áreas metropolitanas no gozan de reconocimiento político a escala europea y, en la mayoría de los casos, tampoco a escala nacional. En este artículo hacemos un análisis comparado de los modelos de gobernanza metropolitana en Europa a partir de cuatro variables: la fragmentación del territorio, las competencias de naturaleza metropolitana, el tipo de financiación y el tipo de representación. En la mayoría de países europeos no existen gobiernos metropolitanos con competencias exclusivas y autonomía fiscal, aunque las reformas recientes en Italia, Inglaterra y Francia se enmarcan en un mayor reconocimiento de la realidad metropolitana. La ausencia de gobiernos metropolitanos fuertes contrasta con la evolución del diseño de los fondos europeos, en el que se ha ido incluyendo progresivamente la dimensión urbana de las políticas. A pesar de todo, la gestión de fondos europeos por parte de autoridades metropolitanas sigue siendo minoritaria, lo que plantea un reto para la gobernanza metropolitana.

PALABRAS CLAVE:

Áreas Metropolitanas; Instituciones; Políticas urbanas; Unión Europea.

ABSTRACT

European society is mostly urban. However, metropolitan areas do not enjoy political recognition at European level and, in most cases, neither at a national level. In this article we make a comparative analysis of metropolitan governance models in Europe based on four variables: the territorial fragmentation, the powers of a metropolitan nature, the sources of financing and the type of political representation. In most European countries there are no metropolitan governments with exclusive competences and fiscal autonomy, although the recent reforms in Italy, England and France are framed in a greater recognition of the metropolitan reality. The absence of strong metropolitan governments contrasts with the evolution of the design of European funds, in which the urban dimension of policies has gradually been included. Nevertheless, the management of European funds by metropolitan authorities is a minority option, which poses a challenge for metropolitan governance.

KEYWORDS

Metropolitan Areas; Institutions; Urban policies; European Union.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. GOBERNAR LAS ÁREAS METROPOLITANAS. 2.1. VARIABLES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA. 2.2. MODELOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA. 2.3. INSTITUCIONES, VALORES Y ACTORES. 3. ¿HACIA UNA METROPOLITANIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS? 4. CONCLUSIONES. 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

El siglo xx ha sido testigo de la transformación del territorio europeo. Durante la primera mitad del siglo se produjo la consolidación del proceso de urbanización, dando paso a partir de los años 50 a un progresivo fenómeno de suburbanización que ha culminado con la metropolitanización del territorio (Moriconi-Ebrard, 1993). En otras palabras, los límites de lo que se considera «urbano» se han ido ampliando y casi tres cuartas partes de la población europea (Eurostat, 2014: 26) vive actualmente en áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas. No obstante, estos límites resultan difusos y en constante evolución, dando paso a múltiples definiciones estadísticas del hecho urbano (áreas metropolitanas, regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas, ciudades-región, etc.). Igual que sucede en el caso de las regiones (Tomàs, 2015), en Europa hay definiciones alternativas de lo «metropolitano», con la extensión y cantidad de municipios cambiando según la agencia o institución específica. Sin entrar en una definición estadística cerrada, entendemos las áreas metropolitanas y las aglomeraciones urbanas (tratadas aquí como sinónimos) como un territorio con una población mínima (250.000 habitantes según Eurostat, 2014), con uno o más núcleos predominantes, en que hay una integración del mercado laboral y de actividades (económicas, culturales, de ocio) facilitada por la movilidad de sus habitantes.

Teniendo en cuenta que casi el 75% de la población europea vive en áreas urbanas, y que se prevé que hacia 2050 sea el 80%, la gobernanza metropolitana se ha convertido en uno de los temas clave para el desarrollo de la nueva agenda urbana. En la primera parte del artículo analizamos los modelos de gobernanza metropolitana europeos a partir de su grado de institucionalización y reflejando su nivel de fragmentación, sus competencias, financiación y tipo de representación. Como veremos, en la mayoría de los casos el reconocimiento político de la realidad metropolitana es una asignatura pendiente de los gobiernos nacionales. Paradójicamente, las políticas europeas están progresivamente ampliando y reforzando su dimensión urbana y metropolitana. Como examinamos en la segunda parte del artículo, esta tendencia se produce, sin embargo, con un papel secundario de las autoridades metropolitanas existentes.

2. GOBERNAR LAS ÁREAS METROPOLITANAS¹

La gobernanza metropolitana hace referencia a la capacidad de hacer frente a los retos de las aglomeraciones urbanas. Este concepto, extendido a partir de los años 1990, se quiere distinguir de la noción clásica de «gobierno» por una visión más amplia que incluye el papel del sector público pero también privado en la gobernabilidad metropolitana (Jouve y Lefèvre, 1999). Así, definimos la gobernanza metropolitana como «un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones con la intención de alcanzar unos objetivos debatidos que se han discutido colectivamente y se han definido en entornos fragmentados» (Borraz y Le Galès, 2001: 350).

La incongruencia constante entre las delimitaciones administrativas tradicionales y el territorio metropolitano ha dado lugar a diversas corrientes teóricas y propuestas sobre la fórmula ideal para gobernar las aglomeraciones urbanas: la escuela de la reforma, la escuela del *public choice* y el nuevo regionalismo (para un resumen véase Brenner, 2002; Heinelt y Kübler, 2005; Lefèvre 2009; Savitch y Vogel, 2009; Tomàs, 2017b). En un extremo, siguiendo una visión reformista, se plantea la fusión de todos los municipios de la aglomeración: eliminando la fragmentación institucional se mejora la eficiencia, la calidad democrática y la equidad social. Esta opción, extendida durante los años 1950-70 en Europa del norte y del centro, todavía

¹ Esta parte se basa en proyectos de investigación previos, financiados por la Diputación de Barcelona, el Ministerio de Educación (Explorando nuevas realidades urbanas, CSO2008-04173/CPOL EXNURB) y la Fundació Catalunya Europa, cuyos resultados han sido publicados anteriormente (Tomàs, 2009; Tomàs, 2011, Tomàs, 2017a). En este artículo se sintetizan estos trabajos, sin pretender hacer un análisis sistemático de los casos estudiados sino tratándolos como ejemplos.

se propone y se aplica (no sin polémica). Así lo demuestran los ejemplos recientes de Dinamarca (reforma de 2007) y de Canadá (creación de las nuevas ciudades de Toronto, Montreal y Ottawa entre 1990 y 2000 como consecuencia de las fusiones). En el otro extremo, inspirándose en la concepción individualista de la escuela del *public choice* de los años 1970, existiría la propuesta de no intervenir y dejar que los municipios decidan libremente si quieren mancomunar servicios o cooperar en alguna agencia metropolitana. Este ha sido el enfoque propio en Estados Unidos, donde escasean los modelos más institucionalizados y donde los municipios son los garantes de la eficiencia y la democracia. Tradicionalmente, el debate entre las escuelas de la reforma y del *public choice* (llamados «*old regionalisms*») ha dominado el debate sobre las reformas metropolitanas. A medio camino, y desde finales de los años 1990, en el marco de desarrollo del concepto de la gobernanza metropolitana y de la globalización económica, la corriente neo-regionalista propone como modelo una coordinación de los retos metropolitanos (sostenibilidad, competitividad económica) a partir de mecanismos flexibles, por ejemplo la planificación estratégica o la creación de estructuras metropolitanas con competencias limitadas (ejemplo de la *Communauté Métropolitaine de Montréal*).

2.1. Variables de la gobernanza metropolitana

Hay cuatro variables que permiten analizar los modelos de gobernanza metropolitana a partir de estos enfoques: la fragmentación del territorio, las competencias de naturaleza metropolitana, el tipo de financiación y el tipo de representación (ver Cuadro de texto número 1). En efecto, las tres corrientes teóricas sobre la gobernanza metropolitana tienen su propia concepción de la forma que toma cada una de las variables.

CUADRO DE TEXTO NÚMERO 1: VARIABLES DEFINITORIAS DE LOS MODELOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA

Grado de fragmentación del territorio:

- Número de municipios.
- Número de otras administraciones.
- Número de entes públicos o privados.
- Número de empresas públicas, privadas y mixtas de gestión de servicios.

Tipo de competencias:

- *Hard policies.*
- *Soft policies.*

Tipo de financiación:

- Transferencias: desde abajo (municipios)/desde arriba (otros ámbitos de gobierno).
- Tasas e impuestos propios.

Tipo de representación:

- Exclusiva: elección directa/indirecta alcaldes y concejales metropolitanos.
 - Inclusiva: representación de la sociedad civil.
-

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, la visión sobre la fragmentación territorial opone las escuelas reformista y de la elección racional. En efecto, según los reformistas, defensores del «*bigger is better*», la fragmentación institucional es contraria a la eficiencia y es nociva para la gobernanza metropolitana. En otras palabras, cuando menos unidades territoriales existan, mejor (Wood, 1961). En cambio, para los defensores del *public choice* predomina la idea del «*small is beautiful*»: las unidades pequeñas permiten prestar mejores servicios y dar respuestas más ajustadas a las preferencias de los ciudadanos (Tiebout, 1956; Bish y Ostrom, 1973). En el análisis de la gobernanza metropolitana el número de administraciones y de organismos que existen en el área metropolitana es pues un tema central. En efecto, hay aglomeraciones caracterizadas por un grado elevado de fragmentación y otras con mayor simplicidad institucional. Por ejemplo, en países donde se han hecho reformas municipales (como en los países nórdicos) hay menos municipios, mientras que los países del sur de Europa se caracterizan por un elevado número de municipios. Además del número de municipios y del carácter monocéntrico (Roma, París, Madrid) o policéntrico de la aglomeración (Randstad holandés),

existen otras administraciones que realizan tareas metropolitanas (Comunidad Autónoma, región, provincia, comarca, etc.) y otros organismos públicos o privados que también tienen funciones a escala metropolitana (de gestión o planificación).

De hecho, eliminar por completo la fragmentación institucional es prácticamente imposible, ya que constantemente se crean distintos tipos de entes u organismos que actúan en el ámbito metropolitano. A menudo hay asociaciones públicas o privadas que promueven estrategias para potenciar el desarrollo económico y social de las aglomeraciones urbanas (plataformas de promoción económica internacional). También hay organismos de asistencia a los municipios que ofrecen apoyo técnico y jurídico a los municipios (por ejemplo, para solicitar ayudas a la Unión Europea). Además, en la mayoría de metrópolis los servicios de ámbito metropolitano son gestionados por empresas públicas, privadas o de capital mixto. Hay por lo tanto múltiples entidades que intervienen en la gobernanza metropolitana, y los «*old regionalisms*» difieren en su enfoque (conseguir una menor o mayor fragmentación en aras de una mejor gobernanza). En el caso del nuevo regionalismo, su prioridad pasa precisamente por asegurar la coordinación de todos estos entes y actores, a través de redes y estructuras metropolitanas de cooperación (Wallis, 1994).

Las tres escuelas de la gobernanza metropolitana también se distinguen por la capacidad y poder que deben tener las autoridades metropolitanas. Para la perspectiva de la reforma, éstas deben ser poderosas, con competencias exclusivas y autonomía fiscal (Sharpe, 1995). Para los defensores del *public choice*, la capacidad legislativa y fiscal debe residir en los municipios, no en estructuras metropolitanas que, según esta corriente, fuerzan la cooperación y limitan la autonomía municipal (Bish, 1971). Para los neo-regionalistas, las estructuras metropolitanas deben tener capacidad para implementar políticas que promuevan el desarrollo y la competitividad económica, así como la sostenibilidad social y ambiental (Frissen y Norris, 2001) pero no son proclives a crear estructuras rígidas y con un mandato marcado por la ley sino a buscar fórmulas más flexibles de cooperación a escala metropolitana (Swanstrom, 2001).

Las competencias de los modelos de gobernanza metropolitana pueden ser caracterizadas según distintos criterios. En primer lugar, éstas se pueden enmarcar en el campo de las *hard policies*, es decir, relacionadas con el medio físico (ordenación del territorio, urbanismo, transporte, medio ambiente, etc.) y en el ámbito de las *soft policies* (desarrollo económico y social, educación, sanidad, cultura, servicios sociales, etc.). Tradicionalmente, las competencias metropolitanas se han centrado casi exclusivamente en el campo de las *hard policies* y especialmente las relativas a la ordenación del territorio, el transporte y el medio ambiente (Tomàs, 2009; VVAA, 2009). En relación a las *soft policies*, las políticas de desarrollo económico y social son las más frecuentes, básicamente la promoción de estrategias para fomentar el empleo y generar riqueza. Los modelos de gobernanza difieren pues en el alcance competencial (mayor o menor número de competencias y de qué tipo). En segundo lugar, hay que diferenciar si se trata de competencias exclusivas, ya que esto garantiza una mayor autonomía en las políticas a desarrollar, o si otras administraciones también tienen poderes en estos ámbitos. Finalmente, otra manera de identificar la capacidad política a escala metropolitana es analizar el carácter vinculante o no de las decisiones que se toman. Por ejemplo, determinar si las acciones fijadas por un plan metropolitano son obligatorias o no para los municipios, ya que su impacto es distinto.

Sin duda, la financiación determina en gran medida el margen de autonomía. No solo por los recursos materiales (la cantidad) sino por la fuente de esta financiación (propia o por otras vías). En cuanto a las estructuras metropolitanas, la financiación proviene básicamente de dos fuentes, normalmente combinadas. En primer lugar, de las transferencias de los municipios (de abajo arriba) y de un ámbito superior de gobierno, Estados o entes sub-estatales, según la estructura política del país (de arriba abajo). En segundo lugar, los recursos provienen de tasas e impuestos propios (venta de servicios como el agua, tasas por tratamiento de residuos, etc.). Cuando mayor sea la autonomía financiera, menor dependencia de las transferencias de otros ámbitos de gobierno y mayor capacidad para realizar políticas públicas. En este punto, las tres corrientes teóricas están de acuerdo, aunque difieren en la escala de esta autonomía: metropolitana para las corrientes reformista y neo-regionalista y municipal para la corriente del *public choice*.

En cuarto lugar, los modelos de gobernanza metropolitana se distinguen por el tipo de representación: exclusiva a los representantes políticos o abierta a la participación de otros colectivos. En relación a la representación exclusiva, esta puede ser de elección directa del alcalde/presidente y los regidores/concejales metropolitanos, o indirecta (estos forman parte de la estructura metropolitana como representantes de su municipio). En este punto, coinciden las escuelas del «*old regionalism*» (reforma y *public choice*), defensoras de la elección directa de los representantes políticos. Sin embargo, difieren del tamaño: gran escala *versus* pequeña escala, respectivamente, lo que ha dado lugar a múltiples estudios que demuestran la idoneidad

del tamaño municipal y su relación con la calidad democrática (ver Lyons *et al.*, 1992; Kelleher y Lowery, 2004; Tavares & Carr, 2013, entre otros).

En su defensa del ámbito metropolitano, los reformistas apoyan la elección directa por la voluntad de dar visibilidad y legitimidad a los entes metropolitanos, sobre todo de nueva creación, y de facilitar el rendimiento de cuentas hacia los ciudadanos (*accountability*). En efecto, según su punto de vista, tener representación directa a escala metropolitana implica realizar una campaña y un programa electoral metropolitanos sobre el cual debatir y adoptar compromisos (Sharpe, 1995). En la elección indirecta, no habría una presión de la ciudadanía hacia la administración de los entes metropolitanos. Son los alcaldes y concejales los que, siendo elegidos en la base de su municipio, han de defender un interés común metropolitano; esta tarea es más difícil de llevar a cabo cuando se es responsable ante los electores del municipio y no del conjunto del área metropolitana. En general, una elección indirecta implicaría dedicar poco tiempo a las autoridades metropolitanas y pondría trabas al surgimiento de un liderazgo metropolitano. Además, el mandato en el seno del gobierno metropolitano está ligado al calendario electoral municipal: si hay cambios en las mayorías políticas locales, cambia también la composición del gobierno metropolitano. Por tanto, la continuidad de los consejeros metropolitanos no depende de su rendimiento a escala metropolitana sino municipal.

En relación a la variable de la representación democrática, el nuevo regionalismo se distingue de los demás enfoques por su concepción más amplia de la representación. En efecto, en el paso del «gobierno» a la «gobernanza», el nuevo regionalismo aboga por la inclusión de miembros de la sociedad civil en las estructuras de coordinación metropolitana (representantes de sindicatos, cámaras de comercio, universidades, etc.). Según los autores neo-regionalistas, gracias a la participación de otros actores públicos y privados se puede conseguir la construcción de consensos más amplios que los conseguidos en las estructuras tradicionales de representación (Norris, 2001).

2.2. Modelos de gobernanza metropolitana

La combinación de estas cuatro variables y la escala (municipal o metropolitana) da lugar a cuatro grandes modelos de gobernanza metropolitana (ver Cuadro de texto número 2), ordenados según el grado de institucionalización, es decir, según el tipo de arreglos institucionales realizados (de mayor a menor): gobiernos metropolitanos; agencias metropolitanas sectoriales; coordinación vertical y cooperación voluntaria entre municipios, que detallamos a continuación.

CUADRO DE TEXTO NÚMERO 2: MODELOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA (DE MAYOR A MENOR GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN)

Gobiernos metropolitanos (elección directa o indirecta).

Agencias metropolitanas (sectoriales).

Coordinación vertical (a partir de un ámbito de gobierno ya existente: una región, provincia, etc.).

Cooperación voluntaria entre municipios (mancomunidades, planes estratégicos).

Fuente: elaboración propia.

En un extremo, los gobiernos metropolitanos son estructuras creadas expresamente para afrontar los retos metropolitanos e implican el mayor reconocimiento político de la realidad metropolitana. Este modelo puede tomar dos formas: a un nivel (después de la fusión de todos los municipios del área metropolitana, como en Toronto) o a dos niveles, manteniendo los municipios pero con un gobierno de segundo nivel para asegurar la coordinación metropolitana. De entre los modelos más institucionalizados, el de segundo nivel es más común en Europa, donde hay los ejemplos de Stuttgart (1994), Londres (1999), Lyon (1999, reformado en 2015), Hannover (2006) o Barcelona (2010). Estas estructuras cuentan con un consejo metropolitano (elegido directamente en el caso alemán e inglés e indirectamente en Barcelona y Lyon) y unas competencias y financiación fijadas por una ley. Su objetivo es proporcionar una visión de conjunto de los retos metropolitanos e implementar políticas a escala metropolitana, aunque su proceso de creación suele ser difícil por las resistencias políticas tanto de los electos locales como nacionales. A pesar de ello, hay ejemplos muy recientes de institucionalización metropolitana en París y en las aglomeraciones italianas e inglesas (ver 2.3).

También creadas a escala metropolitana encontramos agencias metropolitanas que, a diferencia de los gobiernos metropolitanos, tienen la función de gestionar o planificar un solo servicio (transporte público, medio ambiente, policía, etc.). Por ejemplo, en Múnich se trata de la planificación regional (a través de la *Regionaler Planungsverband München*, RPV). La pérdida de visión global del hecho metropolitano se produce a menudo en este tipo de modelo, sobre todo cuando existen aglomeraciones con varias agencias sectoriales, cada una cubriendo un territorio diferente. Este es el caso de Helsinki, donde hay una agencia del transporte para siete municipios y otra del medio ambiente para cuatro municipios, o de tres aglomeraciones urbanas españolas (Valencia, Bilbao y Sevilla), donde coexisten varias agencias sectoriales con territorios dispares. Estas agencias se presentan con carácter más técnico que político, teniendo un modelo de representación indirecto y una financiación mixta (tasas y transferencias).

El tercer modelo es el de coordinación vertical, en el que las políticas metropolitanas no se realizan por un ente específicamente metropolitano sino de facto por otros ámbitos de gobierno que ya existen (la Comunidad Autónoma en el caso de Madrid, la Ciudad-estado de Viena, la Región de Bruselas-Capital, el condado de Estocolmo, la Autoridad Regional de Dublín, la Región Hovedstaden en Copenhague, etc.). En este modelo la financiación, la representación y el tipo de competencias depende de su condición en la estructura territorial del país. Por ejemplo, en Madrid la Comunidad de Madrid ha asumido el liderazgo metropolitano partiendo de la base de unas amplias competencias, fijadas en su Estatuto de autonomía, además de las competencias de la antigua Diputación provincial. Además, cuenta con una mayoría de ingresos propios (impuestos directos e indirectos) y de transferencias del Estado, así como una Asamblea elegida directamente por los ciudadanos. En el caso de competencias amplias, financiación propia y representación directa se trata de una fórmula que favorece implementar políticas metropolitanas. Sin embargo, en los modelos de coordinación vertical la dimensión metropolitana suele quedar diluida en el conjunto de políticas. En consecuencia, existen más dificultades para construir una visión metropolitana ya que no hay de entrada un reconocimiento explícito del hecho metropolitano; éste dependerá de la capacidad de crear proyectos y políticas de ámbito metropolitano de cada una de las instituciones.

Finalmente, el modelo menos institucionalizado es el de la cooperación voluntaria de municipios, en el que los diversos representantes locales se organizan por iniciativa propia. Este modelo puede adoptar la forma más tradicional (mancomunidad o asociación de municipios, como en Bruselas a través *l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale*) o por una fórmula más flexible y en la línea de los postulados de la gobernanza (la planificación estratégica, ejemplos de Turín y Barcelona). En el caso de las asociaciones o mancomunidades, su efectividad depende en gran medida del marco legal en el que operan los municipios (competencias, financiación, etc.) y de la voluntad política de los representantes municipales. Sin un liderazgo claro y ganas de cooperar, este modelo de gobernanza es efímero. Algo parecido sucede con las asociaciones de planificación estratégica, creadas especialmente durante las décadas de 1990 y 2000 para afianzar espacios de discusión y debate de los representantes municipales con otros actores tanto de otras administraciones como de los sindicatos y patronales, cámaras de comercio, universidades, organizaciones sin ánimo de lucro, etc. El objetivo de los planes estratégicos metropolitanos es crear una visión metropolitana de consenso: trazar los elementos principales que han de guiar el futuro de la metrópolis. Se trata pues de un instrumento de consulta, sin capacidad vinculante. Esta característica favorece llegar a acuerdos e incluir a otros representantes que no tienen voz en las instituciones formales pero que son actores destacados del área metropolitana. En contrapartida, los objetivos estratégicos pueden ser abandonados fácilmente, ya sea por una ausencia de liderazgo, por cambios políticos o la falta de cooperación con otros ámbitos de gobierno.

2.3. Instituciones, valores y actores

Los modelos de gobernanza metropolitana son tipos ideales y marcan las grandes tendencias. En la práctica, algunos de ellos están mezclados o modelos en teoría iguales funcionan de manera diferente, reflejo de las particularidades y forma de gobernanza de cada urbe, por razones históricas y políticas. Para entender los modelos de gobernanza metropolitana hay que tener en cuenta los elementos institucionales tangibles (las estructuras políticas con sus competencias, financiación y sistema de representación política) pero también los elementos más intangibles (relacionados con la cultura política, la concepción de lo local y urbano en el contexto nacional, las actitudes y valores de los representantes locales hacia la gobernanza metropolitana). Según esta perspectiva neo-institucionalista, los factores institucionales en el sentido amplio del término se conocen como el «*milieu*» institucional, es decir, «*the complexes of formal and informal politi-*

cal and governmental arrangements that mediate interactions among the structural context, political culture, and political actors» (DiGaetano y Strom 2003: 363). En otras palabras, y siguiendo el trabajo de otros autores (Pierre 1999; Mossberger y Stoker 2001), la diversidad de modelos de la gobernanza metropolitana se explica por las interrelaciones entre el contexto institucional específico (sistema de gobernanza multinivel) y la cultura política (actitudes hacia la cooperación metropolitana), o entre el *institutional hardware* y *software* (Lowndes, 2005).

Los elementos más intangibles de la gobernanza metropolitana influyen en la adopción de uno u otro modelo. Por ejemplo, en algunos países hay más tradición de institucionalizar la cooperación metropolitana mediante la creación de nuevas estructuras (como en Francia), mientras que en otros las reformas se encaminan a reducir su número (como en Dinamarca). En ciertos países se hacen reformas a escala estatal y se buscan modelos homogéneos (como en Italia actualmente), mientras que en otros hay una gran diversidad de modelos de gobernanza (como en Alemania y en España). También afecta la consideración política y jurídica del municipio: si es un ámbito de gobierno importante (con competencias y financiación), si tiene un papel destacado en la política del país (elevada participación en las elecciones municipales), etc. Igualmente, el fracaso o éxito de las diversas fórmulas de gobernanza se entiende por las actitudes de los representantes metropolitanos: la voluntad de cooperar y de hallar un mínimo común denominador a favor del interés general. Puede existir formalmente una institución metropolitana pero para que funcione con éxito es necesario que exista voluntad política (ejemplo de Vigo, que tuvo una ley del Área metropolitana aprobada en el 2012, sin entrar en funcionamiento hasta 2016 y suspendida cautelarmente en el 2017, a causa de resistencias locales y divergencias partidistas). En otros casos, como en Montreal, el modelo inicial se ha tenido que cambiar fruto de la presión de los representantes locales y regionales (Tomàs, 2012).

En resumen, los modelos de gobernanza metropolitana varían según la tradición de cooperación, las alianzas políticas, las relaciones entre ámbitos de gobierno y la configuración local de los actores públicos y privados. Estos equilibrios modulan el tipo de gobernanza, que evoluciona con el tiempo. Hay muchos ejemplos de ciudades que tienen un modelo de gobernanza metropolitana más o menos institucionalizado según las etapas: de gobierno metropolitano se pasa a agencias sectoriales, de un plan estratégico a la cooperación entre municipios, etc. Así ha sido por ejemplo el caso de Barcelona, que ha pasado por distintas fases de mayor y menor institucionalización desde los años 1970 (para más detalles, ver Tomàs, 2017b).

Recientemente ha habido reformas metropolitanas en Italia, Francia e Inglaterra para crear gobiernos metropolitanos. En el caso italiano, después de un intento fallido de creación de ciudades metropolitanas en los años 1990, una ley nacional (la ley 56/2014) substituye las provincias por gobiernos metropolitanos en diversas aglomeraciones, entre las cuales están Milán, Turín, Roma, Bolonia, Florencia, Nápoles, Bari, Venecia, Génova y Reggio Calabria. Estos nuevos entes absorben las competencias provinciales y asumen otras nuevas, siendo responsables de la planificación territorial y ambiental, la planificación estratégica, el transporte y la movilidad, el desarrollo económico y social.

En Francia, después de una década de debate sobre la reforma de las diferentes entidades territoriales se aprobó la creación de un nuevo ente de cooperación intermunicipal para la capital (tradicionalmente excluida de las reformas nacionales), la *Métropole du Grand Paris*, efectiva desde el 1 de enero de 2016, y se reformó el estatuto de la aglomeración de Lyon (ahora *Métropole du Grand Lyon*). En el caso de París, la institucionalización llega después de un proceso de creación de consensos a través de una estructura voluntaria de cooperación entre los municipios metropolitanos, clave para forzar la aprobación de la ley metropolitana. Además, la reforma introduce como novedad la elección directa de los consejeros metropolitanos en 2020, en París pero también en Lyon.

En Inglaterra, en 2009 se aprobó la Ley de Democracia Local y Desarrollo Económico (*Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*) para la creación posterior de Autoridades Metropolitanas (*Combined Authorities*) en nueve ciudades. De elección directa (excepto en dos casos), se ocupan del transporte público, del desarrollo económico, urbanismo, medio ambiente y la regeneración urbana. Destacan las *Combined Authorities* de Manchester (que agrupa 10 gobiernos locales) y de Liverpool (que incluye seis gobiernos locales), creadas en 2014 y con elección directa de su alcalde metropolitano desde mayo de 2017. A la luz de las reformas recientes, podríamos plantearnos si estamos asistiendo a una nueva etapa de oro de la institucionalización metropolitana, como sucedió en los años 1960-70 (Heinelt y Kübler, 2005).

En conclusión, en la mayoría de áreas metropolitanas europeas existe una fragmentación institucional y prevalecen los modelos con un grado medio de institucionalización: los gobiernos metropolitanos fuertes y la asociación voluntaria de municipios son minoritarios. En la mayoría de casos, sus competencias son relativas a las *hard policies* (urbanismo, transporte público, infraestructuras, medio ambiente), mientras ca-

recen de las relacionadas con las *soft policies* (educación, sanidad, servicios sociales, cultura). Además, las competencias suelen ser compartidas con otros niveles de gobierno (local, regional o estatal), aunque sus decisiones acostumbran a ser de carácter vinculante (excepto en el caso de los modelos de cooperación voluntaria). En cambio, la mayoría de modelos son poco inclusivos. Tan solo en los modelos menos institucionalizados encontramos representación del sector privado y de la sociedad civil, junto con alguna agencia sectorial (sobre todo, las de desarrollo económico).

La financiación determina en gran medida el margen de autonomía de una metrópoli. No sólo en relación a los recursos materiales (la cantidad) sino a la fuente de este financiamiento (propio o por otras vías). Como se expresó en la Declaración de Montreal sobre las Áreas Metropolitanas aprobada en octubre de 2015, las áreas metropolitanas no tienen los recursos financieros para poder afrontar los retos urbanos. Así, hay poca autonomía fiscal, ya que la mayor parte de recursos son transferencias de otros ámbitos administrativos. Por ejemplo, aunque Londres dispone de una institución metropolitana (*Greater London Authority*), su financiación depende de la subvención del Gobierno británico.

En los ejemplos de gobiernos metropolitanos en Europa predominan los modelos de elección indirecta, donde las personas que han sido elegidas como representantes políticas en sus respectivos municipios forman parte de la estructura metropolitana (como en Barcelona o en las estructuras metropolitanas de Francia hasta la fecha). En los casos de gobiernos metropolitanos escogidos directamente por la población, Stuttgart y Londres son los más longevos. En la *Verband Region Stuttgart*, tras una primera votación el año 1994 rozando el 70%, la participación se ha ido estabilizando por encima del 50%. En Londres, hay una estabilidad por debajo del 40%, excepto en las elecciones de 2008 (45%) y 2016 (46%). De hecho, el gobierno de Blair hizo un referéndum previo a la creación de la *Greater London Authority*: un 72% de los ciudadanos votó a favor, pero solamente votaron el 35% de los ciudadanos con derecho a voto. Si lo comparamos con la participación electoral en las elecciones municipales, vemos en ambos casos que son porcentajes similares. En otras palabras, la elección directa del consejo metropolitano en estas dos aglomeraciones no habría logrado un mayor éxito de participación ni diferenciarse de las elecciones municipales.

En definitiva, de este análisis podemos concluir que en Europa el hecho metropolitano aún está lejos de ser reconocido políticamente y dotado con estructuras potentes que puedan garantizar una autonomía competencial y financiera, como también una legitimidad política. La tendencia de un grado medio de institucionalización metropolitana se puede extrapolar a los países de la OCDE, donde el 51% de las áreas metropolitanas cuenta con algún tipo de ente metropolitano pero sin capacidad de regulación y sólo el 18% tiene autoridades metropolitanas con poderes (OCDE, 2015). En este sentido, como recoge la Declaración de Montreal de 2015 sobre las Áreas Metropolitanas, el reconocimiento político de la realidad metropolitana continúa siendo una asignatura pendiente a nivel mundial.

3. ¿HACIA UNA METROPOLITANIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS?

En el marco de la metropolitanización del territorio europeo, la Comisión Europea ha ido otorgando paulatinamente mayor importancia al hecho urbano en sus programas y sus políticas. Especialmente hay una creciente preocupación por el desarrollo urbano sostenible integrado, entendido en su vertiente ambiental (contaminación, agotamiento de recursos) pero también social (desigualdades, exclusión). Aunque la Unión Europea (UE) no tiene formalmente competencias en políticas urbanas, las ciudades se han convertido en uno de los ejes centrales de su política de cohesión y la agenda urbana ha conseguido formar parte de la agenda europea. González y Fedeli (2015) describen este proceso en cuatro fases, durante las que se han ido sucediendo diversos informes, cartas y declaraciones (Carta de Leipzig en 2007, Declaración de Toledo en 2011, Declaración de Riga en 2015) hasta alcanzar la aprobación de la agenda urbana europea en mayo de 2016, justo antes de la aprobación de la agenda urbana mundial en octubre de 2016. Según la agenda urbana europea, los temas relacionados con la inclusión social y la sostenibilidad son prioritarios para las áreas urbanas europeas, en los que también destacan los temas de la acogida de inmigrantes y de refugiados en las ciudades, la economía circular, la generación de empleo en las economías locales, la transición digital y la innovación en la administración pública. Estos retos deben afrontarse mediante la creación de partenariados entre los Estados miembros, la Comisión Europea y los actores principales de cada eje prioritario, proponiendo planes de acción y buenas prácticas para ser transferidas entre los Estados miembros.

A nivel de implementación de las políticas, la Dirección general de políticas regionales de la Comisión pasó a llamarse Política regional y urbana en el año 2012. Un número creciente de políticas sectoriales se di-

rigen a las zonas urbanas: energía, sociedad de la información, medio ambiente, educación y cultura, etc. La necesidad de hacer una planificación integrada en el ámbito metropolitano también aparece en la Estrategia Europa 2020. Además, los programas URBAN en sus distintas fases (1994-1999, 2000-2007, 2007-2013) introdujeron una perspectiva innovadora en las políticas de regeneración urbana que tuvo un impacto en las políticas nacionales de los Estados miembros (para un análisis del impacto de los programas URBAN en España, ver de Gregorio Hurtado, 2017; González y Fedeli, 2015).

El periodo 2014-2020 representa una mayor influencia de lo urbano en la Política de Cohesión. En efecto, al menos 50% de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (*European Regional Development Fund*, ERDF) para esta fase serán invertidos en áreas urbanas: unas 750 ciudades serán las encargadas de implementar las estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible. Estas políticas se acompañan de instrumentos e iniciativas ya existentes como los mecanismos de desarrollo local participativo (*Community-led local development*), las inversiones territoriales integradas (*Integrated Territorial Investment*, ITI) o las Acciones Innovadoras Urbanas (*Urban Innovative Actions*, UIA) y el programa URBACT, donde las áreas metropolitanas aparecen específicamente como sujetos elegibles para presentar proyectos (para más detalles ver González, 2013; González y Fedeli, 2015).

El mayor interés de la Comisión Europea en el hecho urbano contrasta con la asignación territorial de los órganos decisorios. En el proceso de construcción europea, el protagonismo ha recaído en los estados miembros. Todos los órganos importantes de representación se han concebido sobre la base estatal, mientras que las regiones y sobre todo los municipios tienen un papel muy secundario, mediante el Comité de las regiones. En el caso de las áreas metropolitanas, este papel es aún menor. A pesar de existir redes de ciudades como Eurocities (red de grandes ciudades europeas), no hay un órgano de representación propio. Este hecho es paradójico si tenemos en cuenta que el 67% del PIB europeo se genera en áreas urbanas y que casi tres cuartas partes de población europea vive en áreas urbanas (Eurostat, 2014). Así, uno de los retos de la gobernanza europea es dar voz a los representantes metropolitanos, tanto en el diseño de las políticas como de los objetivos prioritarios de los programas. No obstante, la agenda urbana europea no se puede desarrollar de manera independiente en los estados miembros, que han de reconocer también el rol de las aglomeraciones urbanas².

De hecho, el rol de las ciudades se limita a menudo a ser sólo beneficiarias de las iniciativas europeas, sin tener muchas oportunidades de jugar un papel activo en los procesos de toma de decisiones. El análisis del Departamento de Estudios y Asistencia Técnica Internacional de Tornos Abogados (2016) sobre el papel de las principales ciudades y áreas metropolitanas europeas en la gestión de los fondos estructurales de la UE y sobre cómo participan en los proyectos europeos confirma esta idea. El estudio, basado en 15 ciudades y áreas metropolitanas y a partir de los periodos de programación 2007-2013 y 2014-2020, analiza los fondos administrados por estas metrópolis (concretamente, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo), sus prioridades de inversión y los instrumentos de gestión que han utilizado. De esta investigación destacamos cinco ideas principales.

En primer lugar, existe una gran disparidad en relación al volumen de los fondos gestionados (desde 0,58 M € para Frankfurt bajo el marco financiero plurianual 2007-2013 a 415 M € para Manchester y 504,9 M € para Liverpool en el actual periodo 2014-2020). En segundo lugar, el estudio demuestra que el volumen de los fondos gestionados por algunas metrópolis europeas no se corresponde de manera coherente con el PIB o la población. Barcelona, por ejemplo, representa el 10% del PIB estatal y el 7% de la población, pero durante el periodo 2007-2013 solo ha gestionado el 0,15% de los fondos estructurales de la UE destinados a España. En el otro extremo de la escala encontramos metrópolis como Ámsterdam, Manchester o Liverpool, que presentan una relación equilibrada o positiva entre los fondos gestionados y su PIB y población.

En tercer lugar, y seguramente lo más interesante del estudio en relación a la gobernanza metropolitana, las áreas metropolitanas que tienen más autonomía en la gestión de los fondos suelen ser las que presentan un equilibrio o balance positivo entre los fondos gestionados y su PIB y población. En consecuencia, el modelo de gobernanza metropolitana influiría en la posibilidad de participar en el desarrollo de las políticas urbanas financiadas por la UE. En cuarto lugar, y también relacionado con la gobernanza metropolitana, la investigación pone de manifiesto que el número de aglomeraciones urbanas responsables de gestionar

² El Área Metropolitana de Barcelona creó en 2015 el *European Metropolitan Authorities*, un fórum que se celebra anualmente y donde participan alcaldes de diversas áreas metropolitanas europeas y representantes de redes mundiales y europeas de ciudades. Su objetivo es reclamar una mayor visibilidad del hecho metropolitano, mejores instrumentos de gobernanza metropolitana y mayor participación de las metrópolis en la gestión de los fondos estructurales de la UE.

fondos europeos, ya sea como autoridades de gestión o como beneficiarias de subvenciones globales, ha aumentado significativamente en el periodo actual. Además, el estudio muestra claramente el papel activo de estas instituciones en proyectos de cooperación territorial europea y en otros programas europeos como Life, Horizonte 2020 o COSME. Sin embargo, su participación en algunas etapas importantes, como el seguimiento o la evaluación de la gestión de los fondos, es escasa.

Finalmente, es interesante destacar que aunque la UE ha incluido en el actual marco financiero un conjunto de instrumentos diseñados para optimizar el uso territorial de los fondos, más de la mitad de las áreas metropolitanas analizadas no ha utilizado nunca estos instrumentos. Parece que sólo las inversiones territoriales integradas (ITI) han alcanzado un cierto grado de aceptación entre metrópolis como Lisboa, Lyon, Ámsterdam, Budapest o París. Aun así, otros estudios como el de Lamenie (2015) para el caso de París pone de manifiesto los obstáculos para implementar los ITI. En su artículo, Lamenie (2015) explica las dificultades de implementación del ITI en la región metropolitana de París a causa de su compleja organización institucional (competencias y territorios que se solapan, multiplicidad de entes y organismos). Será interesante constatar en unos años si la creación de la *Métropole du Grand Paris* ayuda a simplificar la gobernanza de los fondos europeos.

4. CONCLUSIONES

Este artículo propone un análisis comparado de los modelos de gobernanza metropolitana en Europa a partir de cuatro variables: la fragmentación del territorio, las competencias de naturaleza metropolitana, el tipo de financiación y el tipo de representación. Hemos constatado que existen cuatro grandes modelos ordenados de mayor a menor grado de institucionalización: gobiernos metropolitanos, agencias sectoriales, coordinación vertical y cooperación voluntaria. Como constata Négrier (2005), la construcción de la gobernanza metropolitana no es un «*long fleuve tranquille*», sino que es un largo y difícil camino de creación de consensos que evoluciona con el tiempo. En efecto, hemos visto que el contexto institucional modula los modelos de gobernanza, tanto en su versión *hard* (legislación, financiación, instituciones formales) como *soft* (tradición de cooperación, alianzas políticas, relaciones entre ámbitos de gobierno, la configuración local de los actores públicos y privados).

A nivel europeo, constatamos que hay escaso reconocimiento político del hecho metropolitano en cada uno de los Estados miembros y en relación a las instituciones europeas de representación política. Aunque progresivamente las políticas europeas han ido incorporando una dimensión urbana y algunos instrumentos y programas específicos, la gestión de los fondos estructurales continúa mayoritariamente en manos de los Estados miembros y las regiones.

Teniendo en cuenta que la mayoría de la población europea vive en áreas urbanas, los retos que afronta la Unión Europea pasan necesariamente por las áreas metropolitanas y sus representantes políticos. Nuestro artículo pone de manifiesto que actualmente pocas urbes cuentan con un gobierno metropolitano capaz de dar respuesta a estos retos y que tenga un papel influyente en la gestión de los fondos europeos. En este sentido, sería interesante desarrollar en futuras investigaciones la relación entre el modelo de gobernanza metropolitana (más o menos institucionalizado) y la participación (mayor o menor) en el desarrollo de las políticas urbanas europeas.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENDA URBANA PARA LA UNIÓN EUROPEA (2016) [05-12-2017]. Disponible en web: <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.
- BISH, R. L. (1971): *The Public Economy of Metropolitan Areas*. Chicago: Markham.
- BISH, R. L. y OSTROM, V. (1973): *Understanding Urban Government. Metropolitan Reform Considered*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- BORRAZ, O. y LE GALÈS, P. (2001): "Gouvernement et gouvernance des villes", en LERESCHE, J.-P. ed: *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*. Paris: Pedone, págs. 343-367.
- BRENNER, N. (2002): "Decoding the newest «Metropolitan Regionalism» in the USA: a critical overview", en *Cities*, vol. 19, núm. 1, págs. 3-21. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0264-2751\(01\)00042-7](https://doi.org/10.1016/s0264-2751(01)00042-7).
- DECLARACIÓN DE MONTREAL SOBRE LAS ÁREAS METROPOLITANAS (2015) [05-12-2017]. Disponible en web: http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20151007_habitat_declarationMontreal-es.pdf.

- EUROSTAT (2014): *Eurostat regional yearbook 2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- DEPARTAMENT D'ESTUDIS I ASSISTÈNCIA TÈCNICA INTERNACIONAL DE TORNOS ABOGADOS (2016): *Management of EU Structural Funds by European Metropolitan Areas and Cities*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2017): "Is EU urban policy transforming urban regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013)", en *Cities*, vol. 60, parte A, febrero, 2017, págs. 402-414.
- DIGAETANO, A. y STROM, E. (2003): "Comparative Urban Governance: An Integrated Approach", en *Urban Affairs Review*, vol. 38, núm. 3, 356-395. DOI: <https://doi.org/10.1177/1078087402238806>.
- FRISKEN, F. y NORRIS, D. F. (2001): "Regionalism reconsidered", en *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, núm. 5, págs. 467-478. DOI: <https://doi.org/10.1111/0735-2166.00101>.
- GONZÁLEZ, M. (2013): "La europeización urbana a través de la Política de cohesión", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 104, págs. 133-154.
- GONZALEZ, M. y FEDELI, V. (2015): "Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, núm. 14, julio-diciembre 2015, págs. 8-22. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i14.10287>.
- HEINELT, H. y KÜBLER, D. (eds.) (2005): *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London: Routledge.
- JOUBE, B. y LEFÈVRE, C. (1999): "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", en *Revue française de science politique*, vol. 49, núm. 6, 835-853. DOI: <https://doi.org/10.3406/rfsp.1999.395422>.
- KELLEHER, C. y LOWERY, D. (2004): "Political Participation and Metropolitan Institutional Contexts", en *Urban Affairs Review*, vol. 39, núm. 6, págs. 720-757. DOI: <https://doi.org/10.1177/1078087404264219>.
- LAMENIE, B. (2015): "L'Union Européenne et le duo métropole-régions, un rendez-vous en sursis? L'exemple de l'intervention de la politique de cohésion dans la construction de la Métropole du Grand Paris", en CREMASCHI, M., DELPIROU, A., RIVIÈRE, D. y SALONE, C. (eds.). *Métropoles et Régions. Entre concurrences et complémentarités: regards croisés France/Italie*. Milán: Planum Publisher, págs. 91-99.
- LEFÈVRE, C. (2009): *Gouverner les métropoles*. Paris: L. G. D. J.
- LOWNDES, V. (2005): "Something old, something new, something borrowed. How institutions change (and stay the same) in local governance", en *Policy Studies*, vol. 26, núms. 3-4, págs. 291-309. <https://doi.org/10.1080/01442870500198361>.
- LYONS, W. E., LOWERY, D. y DEHOOG, R. H. (1992): *The politics of dissatisfaction: citizens, services and urban institutions*. Armonk (NY): M. E. Sharpe.
- MORICONI-EBRARD, F. (1993): *L'urbanisation du monde depuis 1950*. Paris: Anthropos.
- MOSSBERGER, K. y STOKER, G. (2001): "The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization", en *Urban Affairs Review*, vol. 36, núm. 6, 810-835. <https://doi.org/10.1177/10780870122185109>.
- NÉGRIER, E. (2005): *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- NORRIS, D. F. (2001): "Whither Metropolitan Governance?", en *Urban Affairs Review*, vol. 36, núm. 4, págs. 532-550. <https://doi.org/10.1177/10780870122184984>.
- PIERRE, J. (1999): "Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics", en *Urban Affairs Review*, vol. 34, núm. 3, 372-396. <https://doi.org/10.1177/10780879922183988>.
- OCDE (2015): *Governing the City*. Paris: OCDE Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.
- SAVITCH, H. V. y VOGEL, R. K. (2009): "Regionalism and urban politics", en DAVIES, J. S. e IMBROSCIO, D. L. (eds.): *Theories of urban politics*. London: Sage, 106-124. <https://doi.org/10.4135/9781446279298.n8>.
- SHARPE, L. J. (1991): *The Rise and Fall of the Metropolitan Authority?* Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- SHARPE, L. J. (1995): *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*. London: John Wiley.
- SWANSTROM, T. (2001): "What we argue about when we argue about regionalism", en *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, págs. 479-496. <https://doi.org/10.1111/0735-2166.00102>.
- TAVARES, A. F. y CARR, J. B. (2013): "So close, yet so far away? The effects of city size, density and growth on local civic participation", en *Journal of Urban Affairs*, vol. 35, págs. 283-302.
- TIEBOUT, C. M. (1956): "A Pure Theory of Local Expenditures", en *Journal of Political Economy*, vol. 64, págs. 416-424. <https://doi.org/10.1086/257839>.
- TOMÀS, M. (2009): *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- TOMÀS, M. (2011): "La escala metropolitana: un anàlisi transversal", en IGLESIAS, M., MARTÍ-COSTA, M., SUBIRATS, J. y TOMÀS, M. (eds.): *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icària, págs. 283-306.
- TOMÀS, M. (2012): "Exploring the metropolitan trap: the case of Montreal", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, núm. 3, págs. 554-567. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01066.x>.
- TOMÀS, M. (2015): "If urban regions are the answer, what is the question? Thoughts on the European experience", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, núm. 2, págs. 382-389. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12177>.

- TOMÀS, M. (2017a): "Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain", en *Raumforschung und Raumordnung*, vol. 75, núm. 3, 2017. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0445-0>.
- TOMÀS, M. (2017b): *Governar la Barcelona real: Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.
- VV.AA (2009): "Aglomeraciones Metropolitanas Europeas", en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 50, págs. 201-223.
- WALLIS, A. D. (1994): "The third wave: current trends in regional governance", en *National Civic Review*, vol. 83, núm. 3, págs. 290-310. <https://doi.org/10.1002/ncr.4100830309>.
- WOOD, R. C. (1961): *New York: 1.400 Governments*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.