

# PLANES ESTRATÉGICOS TERRITORIALES DE CARÁCTER SUPRAMUNICIPAL \*

Joaquín Farinós Dasí<sup>1</sup>, Jorge Olcina Cantos<sup>2</sup>, Antonio Rico Amorós<sup>2</sup>, Carles Rodríguez Navarro<sup>1</sup>,  
Luis del Romero Renau<sup>1</sup>, Cayetano Espejo Marín<sup>3</sup> y J. Fernando Vera Rebollo<sup>2</sup>

1 Departament de Geografia. Universitat de València

2 Departament d'Anàlisi Geogràfica Regional. Universitat d'Alacant

3 Departamento de Geografía. Universidad de Murcia

## RESUMEN

El presente trabajo aborda las iniciativas existentes en España en torno a la planificación territorial estratégica supramunicipal. Así se presentan 50 planes estratégicos en los ámbitos insular, provincial, metropolitano, supracomarcal, comarcal, mancomunal y asociación de municipios. El artículo se divide en dos partes. En primer lugar se aborda la conceptualización del término «planificación estratégica» así como su evolución desde su aparición en la década de los ochenta. En segundo lugar se realiza la caracterización de las iniciativas recogidas en la base de datos de Grupos territoriales atendiendo al análisis del territorio y de la naturaleza de los planes. Finalmente se concluye con la definición de mejores prácticas posibles en una selección de 17 planes estratégicos.

**Palabras clave:** Planes Estratégicos Supramunicipales, Planificación Territorial Estratégica, cooperación territorial, cohesión territorial, gobernanza.

## ABSTRACT

This article focuses on the experiences in Spain concerning Spatial Strategic Planning at a supra-municipal level. Thereby, 50 strategic plans within the different local levels in

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación «Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial Sostenible en el Área Central del Eje Mediterráneo Español», del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000-2003, Programa Nacional de Promoción General del Conocimiento, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y cofinanciado por el FEDER. Referencia BSO2002-04233-C10-07.

Spain are reported. The text is divided in two parts. Firstly the concept: «Strategic Planning» is widely discussed as well as its evolution since the eighties. Secondly an analysis on the territory and the characteristics of the plans registered in the «Grupoterritorios» data base is undertaken. To conclude a selection of the 17 best possible practices about Strategic Spatial Planning is defined.

**Key words:** Strategic Supra-municipal Plans, Spatial Strategic Planning, territorial cooperation, territorial cohesion, governance.

## INTRODUCCIÓN

Como sucede para el resto de iniciativas de cooperación territorial presentadas en este monográfico, la tarea primera fue recoger todas las experiencias de planificación estratégica territorial (supramunicipal). La realización de este inventario, relación de lo que Dematteis ha dado en llamar *geographical discoveries*, reviste una gran importancia, en tanto que puede ser utilizado como un indicador de hasta qué punto los objetivos del desarrollo policéntrico y de la cohesión territorial, principios recogidos en el documento «Estrategia Territorial Europea», se están desarrollando en nuestro país.

La información se encuentra muy dispersa, variando ampliamente la calidad de la misma según casos y autonomías<sup>1</sup>. Tampoco existe una fuente oficial (MAP, FEMP...) que disponga de un inventario actualizado. Se ha podido contar, sin embargo, con el informe «*Inventario de Planes Estratégicos de Ciudades y Territorios*», elaborado por la Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia (EBRÓPOLIS), que facilita la labor hasta el año 2001. Este documento ha servido de base para contrastar la información obtenida del trabajo de campo de cada equipo del proyecto, con la que se ha actualizado la relación de este tipo de iniciativas hasta la primera mitad de 2004. Como se verá, la lista no resulta demasiado amplia, y el conjunto de territorios implicados, sin entrar a considerar grados de intensidad, están muy lejos de la situación que se vive en otros países.

El artículo se estructura en dos apartados. En el primero se abordan los aspectos conceptuales relacionados con el tipo de iniciativa que vamos a analizar. Se ha optado además por introducir algunos análisis comparados con las experiencias de otros países que a nuestro entender pueden resultar útiles. El segundo presenta los resultados derivados del análisis del listado de planes estratégicos supramunicipales. El método utilizado ha sido el de análisis por matrices, que además permite visualizar bien cuáles son los rasgos predominantes para el conjunto de planes. El reducido número de casos ha facilitado un enfoque de estas características. Para cada plan se establecieron una serie de bloques característicos, organizados en familias de cuestiones: la responsabilidad del plan (multinivel, vertical descendente,

---

1 En casos como el catalán y el andaluz se cuenta con algunas iniciativas de carácter institucional, a nivel autonómico (Observatorio de Desarrollo Estratégico en Cataluña —ODECAT— [www.odecat.net](http://www.odecat.net)) y local (Red andaluza de planes estratégicos —RADEUT— [www.2004-10jerez.es/index.php?id=118](http://www.2004-10jerez.es/index.php?id=118)), además de otras iniciativas puntuales que a través de un portal en internet ofrecen enlaces a distintos planes estratégicos, caso de [www.ebro-polis.es](http://www.ebro-polis.es) o del portal [www.pliegosdeopinion.net/pdo4/dossier/enlaces/planes%20estrategicos.htm](http://www.pliegosdeopinion.net/pdo4/dossier/enlaces/planes%20estrategicos.htm), por ejemplo.

ascendente...), su base territorial, el enfoque predominante (sectorial u horizontal, qué tipo de política u objetivo sectorial predomina), la consideración del objetivo de la sostenibilidad, el nivel de consolidación alcanzado por la iniciativa... entre otras.

## I. IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Se pretende recoger aquellas iniciativas de cooperación territorial que han puesto en marcha algún tipo de actuación en materia de Planificación Estratégica. Para ello ha parecido oportuno iniciar este análisis con la exposición de una serie de cuestiones conceptuales sobre planificación estratégica. Los dos epígrafes siguientes tratan de dar respuesta a esta cuestión y presentar su situación en España.

### 1. Exploración del concepto: hacia la «Planificación Territorial Estratégica»

Inspirada en las técnicas que las empresas privadas habían comenzado a utilizar en la década de los setenta, la *planificación estratégica* se empezó a aplicar, con enfoque territorial, en la ciudad de San Francisco que encargó, en 1982, a la consultora Andersen Consulting la elaboración de un plan estratégico para conseguir relanzar la economía de la ciudad y evitar un colapso municipal ante los recortes impuestos por el gobierno Reagan a los presupuestos públicos. A partir de entonces, el método se extendería a otras pioneras ciudades norteamericanas y del mundo.

La planificación estratégica se puede definir como el esfuerzo orientado a generar aquellas decisiones y acciones consideradas fundamentales para hacer realidad la *visión* de futuro deseada por los principales agentes económicos y sociales de la ciudad, mediante una relación de objetivos y de medidas para alcanzarlos, con prioridades bien establecidas. Se distingue del tradicional planeamiento urbano por el hecho de ser más comprehensivo y menos normativo, por orientarse más a las acciones socioeconómicas integrales que a la regulación de los usos del suelo.

Centrada inicialmente en la escala local pronto se trasladaría a otros ámbitos, subregional, regional e interregional, dando lugar a nuevos conceptos como *gobernanza metropolitana*, *partenariado rur-urbano* o *estrategia territorial*. Este mismo proceso se detecta en el ámbito español según el diagnóstico que hace en su informe EBRÓPOLIS (2001) y que nuestro estudio confirma: «*Gracias a la radiografía realizada, sabemos que más de la mitad de las iniciativas existentes operan dentro de un único municipio; mientras que los planes de ámbito metropolitano... se mantienen constantes, los comarcales tienen cada día mayor peso*»<sup>2</sup>. Por ello es preferible hablar de «Planificación Territorial Estratégica» (en lo sucesivo PTE), a la que resultan consustanciales las relaciones multiescalares.

Desarrollada por la mayoría de los países europeos, la PTE 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

---

<sup>2</sup> Vid. Ebropolis (2001) *La Planificación Estratégica en España, hoy*. Zaragoza, 42 p. (se puede consultar en el portal [www.ebropolis.es](http://www.ebropolis.es)).

de redes, cooperaciones y *partenariados*<sup>3</sup>, acompañar lógicas de distinción y definición de vocaciones territoriales específicas, así como fomentar la movilización y participación de los protagonistas. Más allá de la localización de infraestructuras, servicios o actividades productivas, tiene por objeto trabar distintos elementos como las normas de orientación, las normas de cooperación, las medidas de estímulo o las políticas contractuales sectoriales, anticipando sus efectos para los distintos territorios.

Por tanto, este modelo de PTE también se diferencia de la planificación clásica a medio o largo plazo en que no se limita a adaptar las expectativas a las tendencias derivadas del modelo existente (método de escenarios), sino que piensa en transformarlas de acuerdo con las metas deseadas (visiones territoriales)<sup>4</sup>. En este sentido contribuye a abordar los problemas antes de que se presenten, promoviendo políticas proactivas. También se fija más en las nuevas salidas y oportunidades que en los objetivos concretos previstos en los presupuestos (Santacana, 2000, 9). Se entiende más como proceso, con continuidad en el tiempo, que como producto acabado. Se trata de un proceso estratégico porque involucra a los ciudadanos y a los agentes económicos en la toma de decisiones locales. Teniendo en cuenta la complejidad social y territorial, procura diseñar estrategias suficientemente flexibles que puedan adaptarse a una realidad que cambia más rápidamente de lo que lo hacen las normas y las administraciones.

La PTE plantea problemas importantes, tanto de carácter metodológico como político<sup>5</sup>. En este último se plantean inconvenientes como la capacidad de liderazgo (habilidad para lograr consensos), la falta de legitimidad democrática (si los consensos se producen entre agentes considerados representativos pero que no han sido legitimados por las urnas) y el peligro de una excesiva flexibilidad que relaje los mecanismos de control y conduzcan a un excesivo liberalismo que ponga pocos límites a las intervenciones del capital (por ej. en cuestiones como el urbanismo). Como solución a esta última cuestión, algunos países como Francia trasladan a niveles superiores (el central en su caso), pero a través de servicios descentralizados, la gestión de riesgos principales (empresariales, medioambientales, económicos...) potencialmente creadores de situaciones no controlables por el poder local o resultantes de situaciones de desigualdad inaceptables. Probablemente, como señalan Ganau y Mallarach (2003, 9), estos peligros dependen mucho más de la madurez democrática real de las sociedades que de los propios instrumentos de gestión que, en última instancia, no hacen más que intentar ordenar dinámicas y juegos de poder que ya existen previamente<sup>6</sup>.

---

3 Traducido como «asociaciones», un término reductor del más amplio sentido que tiene el anglicismo, que se prefiere utilizar en el texto.

4 Para un mayor detalle en la diferenciación entre ambos métodos y entre los términos «modelo territorial», «estructura territorial», «paisaje», «espacio producido», «visiones territoriales», «desarrollo territorial» y «espacio en producción», vid. Farinós (2004a). Del mismo modo, para un mayor detalle sobre las características y los posibles propósitos de las estrategias (visiones) territoriales, vid. Farinós y Romero (2003a).

5 En no pocas ocasiones las instituciones locales que lideran el proceso de preparación de un plan estratégico abundan en la democracia representativa sobre la democracia activa, deslegitimando el proceso y encontrando el rechazo de los agentes locales que se sienten de esta forma discriminados. También los cambios de signo político tras las elecciones suponen a menudo la parálisis de la iniciativa.

6 Un comentario sobre el nivel de desarrollo de una cultura política territorial en el caso español puede leerse en Plaza, Romero y Farinós (2003).

Desde un punto de vista metodológico debe introducir elementos de rigor para no quedar en meras operaciones de publicidad o de voluntarismo. Los sistemas de evaluación continuada, con indicadores y métodos de seguimiento adecuados para cada caso, resultan imprescindibles. De lo contrario puede incurrirse en uno de los mayores riesgos de la planificación estratégica: la banalización: «Precisamente porque se trata de una estructura flexible, de un proceso relativamente abierto, y de un acuerdo global que tiene valor de «contrato político» pero no de norma jurídica, requiere una voluntad directiva muy fuerte. Pero también se presta a formar parte del «pensamiento blando» y convertirse en una pseudo legitimización de un conjunto de actuaciones y proyectos solamente articulados sobre el papel...» (Borja, J., 2000, 8-23).

Esto nos traslada a la compleja cuestión de las nuevas formas de gobierno del territorio como resultado de una hipotética evolución de los tradicionales sistemas de regulación a las nuevas formas de *gobernanza*, más indicativas. En ellas las políticas se adaptan a cada territorio, y no a la inversa como sucede hoy, mediante nuevos instrumentos como los contratos, acuerdos o convenios entre administraciones, pero también entre el sector público, el sector privado y el tercer sector, todos los actores locales concernidos por la toma de decisiones<sup>7</sup>.

## 2. Evolución de la planificación territorial estratégica en España

Diversos son los motivos que explican la aparición de los planes estratégicos a nivel internacional. Entre ellos la crisis industrial de finales de los años 70 y principios de los 80 a la que se enfrentaron muchas ciudades con una importante tradición industrial (caso de Turín, Lyon, Manchester, Glasgow o Barcelona y Bilbao en el caso español). Esta crisis obligó a muchas ciudades con importante tradición industrial a buscar nuevas formas de gobierno con una actitud más emprendedora, pensando en el mercado y en la localización de las empresas. Esto suponía el tránsito del «*managerialism*» (mera administración de los ciudadanos) al «*entrepreneurialism*» que obligarán a muchas ciudades con importante tradición industrial<sup>8</sup>.

---

7 Estas fórmulas tienen su encaje en la llamada «Teoría de los Contratos». Se trata de acuerdos puntuales sobre materias u objetivos territoriales específicos, con diferente nivel de intensidad del acuerdo entre los diferentes niveles concernidos. De forma simple, el «contrato» es una práctica de conciliación de los intereses generales de distintos niveles territoriales para aplicar una política compartida. Algunas políticas como las del empleo y económica, que no son competencia comunitaria sino estatal pero para las que los Estados estiman una mayor eficiencia desde el nivel de Bruselas con la implicación de las escalas inferiores, se viene recurriendo a un nuevo método de decisión denominado «Método Abierto de Coordinación», en el que las partes (UE, Estados, entidades locales) intercambian información y evalúan periódicamente los resultados.

Para un mayor detalle vid. Comisión Europea (2001 y 2002) y Working Group 4c (2001).

8 Esta orientación mercantilista es uno de los aspectos más criticados de planes como el de Barcelona, que quiere convertirse en metrópoli-empresa con nueva marca (Barcelona S.A., Brandcelona) y que aspira a ser viable y competitiva. Con graves consecuencias como la «urbanalización», el acoso inmobiliario, los procesos de exclusión, precarización social y «mobbing», pero sin capacidad de transformar la realidad social, económica y territorial del país (SOCINTEC, 2001).

No coinciden estas críticas con la opinión del propio autor del Plan (Santacana, 2000), para quien el modelo norteamericano *business-oriented*, en el caso de Barcelona derivó hacia un enfoque *citizen-oriented*. Para Ganau y Mallarach (2003, 14) el color político del Ayuntamiento de Barcelona hizo que las formas de gestión empresarial del capitalismo avanzado experimentaran una reorientación de los objetivos: no sólo era necesario buscar el crecimiento económico sino que también debía tenerse en cuenta la distribución de este crecimiento.

Otra posible causa es la crisis por la que atraviesa la planificación tradicional, sobre todo urbanística, principalmente en el mundo anglosajón y en el momento álgido de los planteamientos neoliberales, en los que la desregulación es la nota dominante. También la recuperación de la teoría del caos amenaza las formas tradicionales de planificación. Si el futuro se presenta cada vez más incierto, inestable y cambiante, cuanta más información aporten las partes y más consensuadas sean las decisiones, mayores probabilidades de éxito existirán. Por tanto interesa compartir las opiniones y las responsabilidades.

En el caso español cabe apuntar una circunstancia adicional: lo que algunos autores han dado en llamar la repolitización del ámbito local a partir de la década de los años 90, una vez finalizada la etapa asistencial y de provisión de equipamientos que se inició en 1979 (Fundación Encuentro, 1998; Farinós, 2004b). El tránsito de la administración al gobierno local, a la «*local governance*», también se ha visto favorecido de forma significativa por la práctica de las Agendas 21 locales, que han contribuido a introducir la metodología estratégica en el funcionamiento de los gobiernos locales (Ganau y Mallarach, 2003, 25).

La aparición de los nuevos planes estratégicos en España ha sido una constante desde finales de la década de los años 80 hasta hoy, pudiéndose identificar en este corto lapso de tiempo tres etapas: de inicio (1988-1992), intermedia (1992-1999) y reciente (a partir de 2000). Entre sus objetivos principales destacan promover la revitalización económica, la mejora continua, la coordinación de las actuaciones y la colaboración público-privada (EBRÓPOLIS, 2001):

Los primeros planes estratégicos (P.P.EE.) españoles (1<sup>er</sup> P.E. de Barcelona —el pionero en España, de 1988— y la asociación Bilbao Metrópoli 30, de 1989), que sirvieron de modelo para el resto (por ejemplo el I y II P.E. de Barcelona para el P.E. Valencia 2015), forman parte de los P.P.EE. europeos de segunda generación, caracterizados por incorporar en su diseño, junto al gobierno municipal y el sector privado empresarial local, al tejido asociativo, al mundo sindical y a las universidades. Con una estructura metodológica similar pero en la escala subregional, se elaboró entre 1992 y 1993 el Plan Estratégico del Eje del Vinalopó, si bien, el cambio de gobierno ocurrido en la Comunidad Valenciana a partir de 1993, impidió su desarrollo (Ramos, A. y otros, 1996). Los más recientes, de tercera generación, generalmente de ciudades pequeñas y medias, crean espacios de participación mixta (como también lo hacen las políticas de sostenibilidad), con la incorporación directa de las personas al lado de las entidades<sup>9</sup>.

Los primeros planes han tenido resultado desigual. Sólo los de Barcelona, Bilbao y Vigo siguen en marcha. El resto se han dado por finalizados o están en espera de revisión. Los planes de la segunda fase (mediados de los noventa) son los más numerosos y en gran parte siguen activos<sup>10</sup>. El efecto imitación hace que en los años del cambio de siglo se registre un

9 Un caso singular fue el Proyecto del Triángulo Alicante-Elche-Santa Pola, también de ámbito supramunicipal, e incluso con vocación metropolitana, al tratarse de una iniciativa impulsada por una asociación de empresarios, con participación de la Universidad, si bien las dificultades para movilizar a los ayuntamientos implicados y lograr un marco de cooperación institucional dieron al traste con la idea.

10 Entre éstos se encuentra el de Málaga, realizado tras una fase de crecimiento espectacular de la ciudad y la consiguiente necesidad de afrontar nuevas vías más cualitativas para el futuro. Con la colaboración de todas las instituciones, agrupadas en Fundación CIEDES, el Plan se interpreta como herramienta para hacer frente a nuevos procesos y dar coherencia a proyectos esenciales orientados al bienestar social. Particular interés tuvo en su momento la metodología de trabajo, con una amplia participación social e institucional.

importante resurgir de este tipo de planes. EBRÓPOLIS estima que pertenecen a esta tercera fase un 25% del total, por este motivo calificaba la situación de la planificación estratégica en España (con un centenar de planes urbanos y territoriales) como en fase de implantación. Algunos de ellos se encuentran estancados o se han dado por finalizados (las más de las veces por el cambio de signo político del gobierno municipal). Otros muestran una gran vitalidad: Barcelona (III Plan), Málaga, Osona, Rubí, Vilafranca del Penedés... han elaborado segundas ediciones. Particular interés tiene el caso de Sevilla, cuyo Plan Estratégico Sevilla 2010 aparece ya en 2001, es decir, con bastante retraso respecto a los elaborados en otras ciudades de similar tamaño; aunque este hecho ha permitido la utilización de una metodología y conceptos más innovadores.

En cuanto a la base territorial, la mayoría de ellos se centran en un único municipio. Con un peso mucho menor aparecen los planes metropolitanos (que se mantienen estancados) y los plurimunicipales (comarcales o de otro tipo: mancomunidades, agrupación de municipios...) que cada vez van cobrando una importancia mayor. La planificación estratégica debe superar los límites administrativos y experimentar con nuevas fórmulas de cooperación que no permiten otro tipo de planificaciones como la urbanística. Debe evolucionar hacia agrupaciones territoriales con intereses compartidos que hagan posible conseguir grandes objetivos territoriales y sociales inalcanzables de forma individual. Entramos de este modo en el campo de la cooperación intermunicipal, que tiene perfecto acomodo en algunos de los principios que inspiran el documento de la Estrategia Territorial Europea, como el *policentrismo* y los *partenariados rur-urbanos* (una parte inseparable de aquél), ambos en relación con los nuevos desarrollos teóricos en el campo de la gobernanza del territorio (en especial la *gobernanza metropolitana*)<sup>11</sup>.

Los vínculos económicos, sociales y medioambientales entre las ciudades y las regiones circundantes están cambiando con rapidez. Existe una considerable inercia de las estructuras institucionales, que pueden no ser las más adecuadas para las nuevas condiciones. El éxito de las metrópolis y la calidad del vínculo con su propia región constituyen, por su efecto de impulsión sobre el conjunto, factores esenciales para el desarrollo de los territorios. Por este motivo los países ven necesaria una estrategia nacional de refuerzo del sistema urbano, capaz de superar los constreñimientos derivados del tamaño, con perímetros ampliamente inferiores a los que serían pertinentes en términos de actividad económica, potencialidad de desarrollo y solidaridad social<sup>12</sup>. Es imprescindible que haya una mayor cooperación entre

11 La cooperación a nivel intermunicipal es uno de los tres ámbitos que la ETE pretende potenciar: subregional, interregional y europeo. Más específicamente, la futura reforma de los Fondos Estructurales podrá crear cuadros de cooperación adaptados entre regiones o territorios transfronterizos.

12 De sobra conocido es el problema del inframunicipalismo como factor limitador de capacidad y eficacia a la hora de diseñar y aplicar políticas y servicios públicos. Este mismo problema también aparece en los planes estratégicos. Como concluyen Ganau y Mallarach (2003, 119-120), la principal preocupación territorial de los planes estratégicos catalanes es la construcción de infraestructuras de comunicación; sin embargo, esto no se traduce en ninguna iniciativa para reforzar las relaciones interterritoriales o intermunicipales. Es justamente esta voluntad de cooperación territorial a distintos niveles (subregional, interregional y transfronteriza) la que trata de impulsar el documento de la ETE (vid. nota anterior).

Otra contradicción importante es la existente entre las recomendaciones que se recogen en los Planes y las posibilidades de actuación reales de los municipios. En no pocas ocasiones se incluyen medidas que trascienden los límites municipales e implican a otras administraciones de rango superior. El nuevo estilo de *gobernanza*, tanto

municipios, así como enfoques basados en las necesidades y el potencial de áreas urbanas funcionales a fin de poder alcanzar los objetivos de sostenibilidad urbana y aumentar los efectos de las intervenciones derivadas de las políticas de la UE o de los propios Estados. Un ilustrativo ejemplo de cambio de enfoque en esta dirección es el nuevo Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, que agrupa 36 municipios y alrededor de 3 millones de personas. Viene a sustituir a los anteriores y reconocidos a nivel internacional Planes Estratégicos (I y II) de Barcelona.

En este sentido, tal y como se señala en la Declaración de Compromiso de Oporto sobre la Planificación y Desarrollo del Espacio por las Regiones y Áreas Metropolitanas de Europa: «Las regiones y áreas metropolitanas comparten problemas comunes de cambio económico, cohesión social, expansión urbana descontrolada, congestión del tráfico, vitalidad y viabilidad del centro urbano, así como daño ecológico y polución... Dado que estos temas se encuentran interrelacionados y que hay que encontrar el equilibrio entre ellos, es esencial la planificación y desarrollo del espacio integrados a nivel metropolitano... Las regiones y áreas metropolitanas constituyen el nivel al que se pueden realizar de una manera más eficaz las metas y objetivos de la planificación y desarrollo del espacio de la Europa más amplia, así como las Visiones Transnacionales... Sin un gobierno metropolitano eficaz, las poblaciones de las áreas metropolitanas no pueden tener influencia sobre algunas de las cuestiones clave que afectan a su futuro y a su sostenibilidad»<sup>13</sup>.

La gobernanza metropolitana se ve favorecida por dos conjuntos de factores: internos y externos (ECPR, 2002: 22-24). Entre los *factores internos* destacan: a) cómo se organiza el área metropolitana (gobierno metropolitano, mecanismos formales o informales de cooperación, con una estructura de ámbito regional...); b) tipología de la red de ciudades: policéntrica (grupo de núcleos fuertes) o monocéntrica (una ciudad central estructura las relaciones con el resto de municipios); c) número y tamaño de los municipios a coordinar; d) factores políticos tales como el color político de los distintos municipios y niveles de gobierno, cultura política, capacidad de liderazgo, capitalidad, modelo de organización territorial del Estado (centralista o federal), etc. Por su parte, los *factores externos* van cobrando mayor importancia en un contexto cada vez más internacionalizado. Las dinámicas supranacionales (globalización económica, construcción europea, eventos de carácter internacional como los juegos olímpicos...) exigen nuevas estrategias de coordinación y cooperación de las ciudades que les permitan ganar peso en la toma de decisiones (*lobbying*). Un ejemplo de ello lo constituye la red EUROCITIES.

---

horizontal (entre los diferentes planes de diversos territorios contiguos o con características comunes, con una visión comprensiva de la planificación –integrando todos los planes que afectan a un territorio) como vertical o multinivel que impulsa la UE, trata precisamente de dar solución a este problema (vid. nota 7).

13 Red de Regiones y Áreas Metropolitanas (METREX): «La Magna Carta Metropolitana sobre la planificación y el desarrollo del espacio por las regiones y áreas metropolitanas de Europa». ([www.eurometrex.org](http://www.eurometrex.org)).

Para un análisis de las relaciones entre los acuerdos para la toma de decisiones en el ámbito metropolitano y la coordinación de la planificación territorial, comparando distintos enfoques seguidos por ciudades europeas de rango muy diverso vid. Kreukels, A.; Salet, W. & Thornley, A. (eds.) (2002).



Estas dos clases de factores se corresponden con los dos tipos de redes que emergen en el actual contexto globalizado: las redes *locales* y las *supralocales*<sup>14</sup>. Corresponden a los dos niveles de representación espacial de territorio: local y global. El primero interpreta el espacio en términos de proximidad (espacio físico), el segundo como una red de flujos y relaciones que vinculan las ciudades independientemente de su distancia física (espacio virtual). En las redes de carácter local el ámbito de interacción es muy reducido y se da entre localizaciones muy cercanas (por ej. los partenariados rur-urbanos o las *edge cities*). En las supralocales la interacción no depende de la distancia, jugando las grandes ciudades un papel muy importante como nodos de acceso a la red global. Estas ciudades han de ser al mismo tiempo competitivas y colaboradoras: competitivas en sus estrategias de relación exterior (en la red global) y colaboradoras en las de relación interior (en el nivel local)<sup>15</sup>.

### 3. Análisis comparado: déficit cuantitativo y cualitativo

Ya se ha aludido al creciente carácter plurimunicipal que va adquiriendo la planificación territorial estratégica en España en estos últimos años. Sin embargo, la situación española cabe situarla muy por debajo de los niveles alcanzados en otros países como Francia, Italia o Alemania (Font, 2002; Hildenbrand, 2004; Schön, 2004). La necesidad de cooperación intermunicipal ha sido aprovechada por el legislador en Francia e Italia como fuerza motriz para la autoorganización de los entes locales, haciendo posible una racionalización del mapa municipal, pero dejando la iniciativa y el protagonismo a los propios municipios (el carácter voluntario se ha demostrado vital en el caso italiano). Sin duda uno de los casos más interesantes es el francés, donde la cooperación municipal se encuentra incentivada económicamente y también ligada a las iniciativas de *Aménagement du Territoire* a escala local, próximas al concepto de *territorial cohesion* o *cohérence territoriale* (vid. texto de A. Faludi en este mismo volumen).

El carácter redistribuidor para dar respuesta a la excesiva concentración parisina, habría impulsado el interés por desarrollar adecuadamente el sistema urbano francés, con el objetivo del policentrismo. Se trata de un concepto relacionado con el de «*polos*» que lanzara en François Perroux (1955), pero ya no sólo de desarrollo (económico), sino también como suministradores de bienes y servicios. Sobre todo estos últimos y, en especial, los de carácter público y los de interés general. Son argumentos que recuerdan la vieja teoría de Christaller y las regiones funcionales, pero vistas ahora desde el paradigma de las redes. Estas redes se producen a dos escalas: la global (ciudades o focos globales) y la local (racimos de territorios para conseguir el umbral suficiente para poder acoger bienes y servicios para la población del

---

14 Se entiende el trabajo en red desde una preocupación centrada en la construcción de un espacio sólido, estructurado y dinámico, capaz de ofrecer servicios de calidad a los habitantes. La red se configura como el marco de cooperación con los municipios, concertando las actuaciones de las distintas administraciones. Por tanto, junto a criterios de eficacia económica, se integran también los de cohesión social, sostenibilidad y desarrollo (Subirats, 2002).

15 Para profundizar sobre estas cuestiones se celebró en Copenhague, del 14-15 de noviembre de 2002, organizado por el Spatial Planning Department del Ministry of the Environment, la conferencia «*European Cities in a Global Era – Urban Identities and Regional Development*». El informe resultante de la conferencia puede consultarse en [http://www.lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/Andre\\_sprog/2003/european\\_cities.pdf](http://www.lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/Andre_sprog/2003/european_cities.pdf)

área). Podría decirse, viejos conceptos de la geografía regional vistos desde nuevos paradigmas, desde nuevas formas de entender el espacio geográfico y sus dinámicas.

Tomando como referencia las iniciativas de ordenación territorial supralocal (en su sentido más afrancesado) resulta interesante comprobar hasta qué punto la realidad de los planes estratégicos supramunicipales en España se aproxima o no a esta concepción. Cuanto más se acerque a ello, más próxima estará de ese estilo de *gobernanza* territorial que parece estar tras el documento de la ETE y sus posteriores desarrollos. No en vano Andreas Faludi, uno de los mayores expertos en esta materia, titula en uno de sus artículos recientes «*Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles*» (Faludi, 2004).

Los primeros resultados de nuestro proyecto vienen a demostrar el predominio del tradicional enfoque de planificación económica, en línea coincidente con el estilo y cultura de planificación económica regional española (Farinós, Romero y Sánchez, 2004). Los planes estratégicos supramunicipales orientados, como explícito objetivo prioritario, al desarrollo territorial sostenible, con un enfoque más integral o comprehensivo que sectorial, prácticamente resultan testimoniales. Así pues, en el caso español las posibilidades de avanzar en este nuevo estilo de planificación permanecen en gran medida inexploradas. Mucho tiene que ver en esta situación la voluntad política, un aspecto clave para el posible desarrollo de este tipo de iniciativas.

Tampoco en este sentido los comentarios pueden ser demasiado halagüeños a la vista de las últimas propuestas legislativas como el llamado Pacto Local<sup>16</sup> y la más reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local. Se recogen, a continuación, algunos de los principales argumentos presentados en el «Anuario del Gobierno Local 2003» (Font, 2004).

Desde el ámbito legislativo estatal se ha experimentado un cambio de óptica más general (Pacto Local, Segunda descentralización, endosado a las CC.AA.) a otra preocupación más específica: el fenómeno genéricamente denominado «de las grandes ciudades»<sup>17</sup>. Font (2004) y Jiménez (2004a,b) señalan que, en lo referente al título X de la LBRL que regulará el régimen de organización de los municipios de gran población, el legislador básico, con una actuación agotadora, vacía de contenido la competencia autonómica. Esto ya ha provocado la reacción de alguna de ellas. Al mismo tiempo, se produce una limitación de la autonomía organizativa municipal de las grandes ciudades en relación con la existente en los municipios comunes. Su organización pasa a estar regulada por ley (excepto en el caso de Barcelona), con un modelo uniforme de alta administración —coordinadores y directores generales— importado del modelo matriz de la Administración central del Estado que «en nada contri-

---

16 El 17 de diciembre de 1998 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobaba el conjunto de medidas para el desarrollo del Gobierno Local. (Para un mayor detalle sobre el Pacto Local pueden consultarse: INAP (1999), INAP y FEMP (1999), MAP (2000) y Rodríguez (1999)). Más tarde se hablaría de «segunda descentralización», en tanto «se pretendía atribuir a las Comunidades Autónomas un importante papel político a la hora de instrumentar normativamente y desarrollar políticamente el fortalecimiento del sistema de administraciones locales» (Font, 2004).

17 Su nombre deriva de la incorporación de un nuevo capítulo X a la Ley de Bases reguladora del Régimen Local —LBRL— por el que se establece un régimen orgánico especial para los municipios de gran población, pero sin determinar nada más, ni cuantía ni status, para dar cabida al mayor número posible de municipios, y tendiendo al uniformismo en el modelo de gestión en lugar de a la diversidad.

buirá a la ‘modernización’ de los municipios españoles, sino a todo lo contrario». El aspecto más positivo es que se aplica la forma de gobierno parlamentaria al espacio institucional de los municipios de gran población. Pero no se dice nada, en cambio, sobre competencias ni financiación de estos municipios, justamente lo que más necesitan. A la luz de estos comentarios cabe preguntarse si puede hablarse de una segunda descentralización o si en realidad se trata de un nuevo intento de recentralización.

A pesar de todo, la Ley 57/2003 presenta un contenido muy diverso, demostración de que existe conciencia por parte del legislador de que es necesario modificar la legislación de régimen local en muchos de sus extremos. En lo que al tema de la cooperación territorial se refiere, la ley presenta algunas novedades destacables:

- Refuerza las formas asociativas de los municipios por la vía de las mancomunidades (art. 11.2 y 11.3), que podrán ser incluso interautonómicas, siempre y cuando lo permitan las normativas de las CC.AA. implicadas (art. 44.5). Se incrementa el papel y la posición jurídica de las mancomunidades, como mecanismo ordinario de gestión conjunta de servicios, pero también para el ejercicio de aquellas competencias municipales para las que los municipios les otorguen potestad. También contempla la creación de consorcios transfronterizos (art. 87.2).

Sin embargo la ley no hace referencia a otras formas de cooperación como las *comunidades de municipios* creadas por el legislador catalán, y cuando lo hace para referirse a las comarcas, áreas metropolitanas y «demás entidades locales», remite a las leyes que deben dictar las CC.AA. de acuerdo con su competencia (art. 152.3 CE).

Las tendencias que se adivinan en materia de comarcalización son diversas si no contrapuestas. Las comarcas son oficiales en Cataluña, Aragón, País Vasco y Castilla y León (sólo El Bierzo). En algunos casos como en Aragón, Galicia, Extremadura o Andalucía existe una tendencia favorable a la comarcalización, pero de carácter estrictamente funcional (excepto en el caso aragonés). El caso catalán es diferente, aquí la discusión se centra en un debate más avanzado como es la racionalización del mapa municipal y la agrupación de comarcas en *vegueries*, prescindiendo incluso de los límites provinciales. En el caso de El Bierzo persisten problemas de estabilidad de su gobierno y sus relaciones con el gobierno autónomo. En tres CC.AA. uniprovinciales como son Madrid, La Rioja y Murcia el impulso de las comarcas no sólo no se ha producido sino que la tendencia más bien es la contraria. En ellas, especialmente en Murcia pero sobre todo en la Comunidad de Madrid, en línea coincidente con el texto de la Ley 57/2003, las entidades promovidas han sido las mancomunidades.

- Refuerza las provincias, atribuyendo a las Diputaciones la competencia en materia de cooperación en el desarrollo económico y social y en la planificación, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas (art. 36).

De hecho ya se ha manifestado una tendencia a «comarcalizar» desde algunas Diputaciones Provinciales (de Badajoz, La Coruña o Málaga), con el objetivo de promover la elaboración de algunos planes estratégicos comarcales. Sin embargo este enfoque

resulta demasiado dirigista (*top-down*) y corre el riesgo de insistir poco en los procesos participativos y partenariales (*bottom-up*)<sup>18</sup>.

- La ley también contempla una mayor participación<sup>19</sup>. Pretende promover una ¿controlada? participación ciudadana (art. 24.1) a través de los distritos (art. 128.1) y por medio del establecimiento de reglamentos orgánicos que deberá aprobar el Pleno (art. 123.1.c).
- Del mismo modo hace una regulación detallada de las formas de prestación de los servicios públicos locales (podiera pensarse en clave europea en «servicios de interés general»), lo cual ya ha provocado su impugnación ante el Tribunal Constitucional por entender que se inmiscuye en competencias autonómicas.

Habrà que estar atentos a su desarrollo normativo en los Reales Decretos para ver hasta qué punto la nueva filosofía de la *gobernanza* y la cohesión territorial impregna los textos. El espíritu de la Ley parece no caminar, precisamente, en este sentido. Y el hecho de que en ningún apartado de la misma se haga una mínima referencia a los principios de cooperación territorial de la ETE, habla de la oportunidad perdida en esta revisión de la Ley de Bases del Régimen Local. Sirvan para ilustrar este comentario las palabras de Jiménez (2004b) que traducimos: «*La citada Ley... presenta, a mi entender, una escasa adecuación al sistema constitucional de distribución de competencias... En el fondo, el problema no es sólo de la interpretación y el alcance de las reglas y los principios constitucionales y estatutarios, sino que se trata más bien de un problema conceptual o, si se prefiere, de cultura de descentralización política...*».

No podemos estar más de acuerdo con la última afirmación, como ya se ha expresado en otros trabajos (Plaza, Romero y Farinós, 2003; Farinós, Romero y Sánchez, 2004). El camino que debe recorrerse parece, pues, todavía largo.

## II. CARACTERIZACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SUPRAMUNICIPAL EN ESPAÑA

La denominación *Planes Estratégicos*, de carácter supramunicipal, como criterio para acotar uno de los tipos de iniciativas de cooperación territorial, finalmente acabó resultando demasiado confusa. Se había definido el todo (la filosofía que está detrás de la planificación

---

18 Este reforzamiento de la figura de las Diputaciones Provinciales abunda en el espíritu no sólo de la LBRL de 1985, sino de incluso normas anteriores. Desde mediados del siglo XX las Diputaciones Provinciales han sido la administración cooperadora con los municipios por excelencia. Esta cooperación local se basaba en la constatación de que la existencia de servicios, infraestructuras o actividades de responsabilidad municipal que no podían ser ejecutadas por un ayuntamiento, pueden serlo o pueden resultar más eficientes si se realizan entre varios y/o con el concurso de otras administraciones. Con esta filosofía se instituían a principios de la década de 1960 los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

Por su parte, la legislación básica de régimen local convierte las políticas de cooperación local en su misión estratégica central, en garantía última de las competencias provinciales y en justificación principal de los ingresos, nada desdeñables, que les garantiza la legislación de haciendas locales (Mir, 2004, 13 y 17).

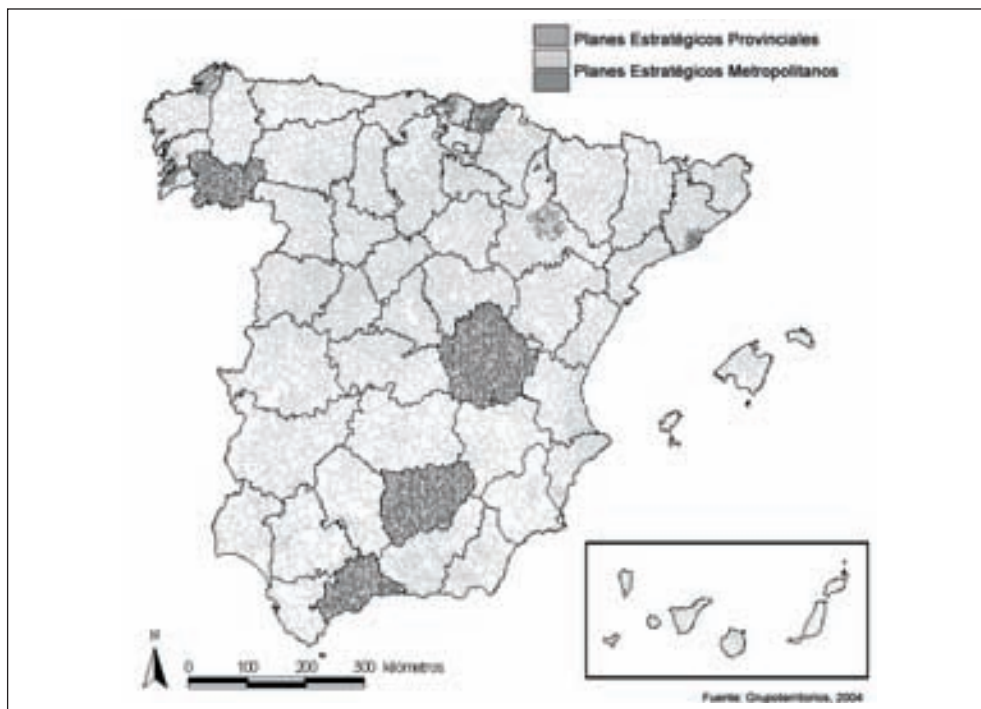
19 La ley contempla la creación del Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas que, entre otras, tendrá como misión la «*elaboración de propuestas de planificación estratégica de la ciudad*» (art. 131).

**Cuadro 1**  
**PLANES ESTRATÉGICOS DE CARÁCTER SUPRAMUNICIPAL EN ESPAÑA**

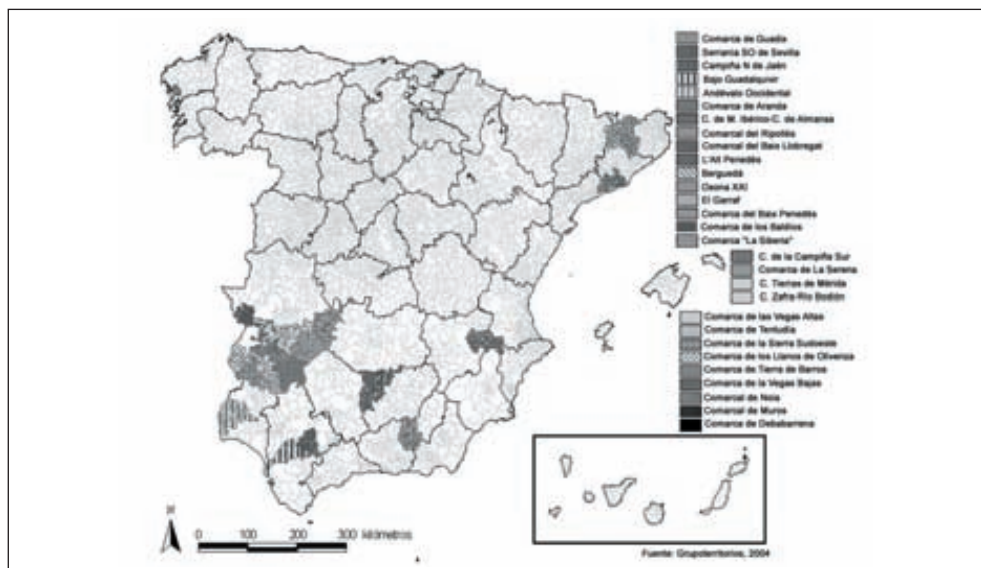
CC.AA.	Nº	Denominación del Plan	Ámbito	1*	2*	3*
<b>Andalucía (9)</b>	1	- Plan Estratégico de Desarrollo Territorial (Mancomunidad de municipios Beturia)	Mancomunidad	s.d.	X	X
	2	- P.E. de Desarrollo de las comarcas de Baza y Huéscar	Supracomarcal	X	X	X
	3	- P.E. de Desarrollo de la comarca de Guadix	Comarcal			
	4	- P.E. Comarcal (Serranía Suroeste de Sevilla)	Comarcal	X	X	X
	5	- P.E. Des. Rural de la Campiña Norte de Jaén	Comarcal	X		
	6	- Plan de Actuaciones Estratégicas para la Provincia de Málaga	Provincial	X	X	
	7	- P.E. de la provincia de Jaen	Provincial	X	X	X
	8	- P.E. del Andévalo Occidental	Comarcal	X	X	X
	9	- P.E. del Bajo Guadalquivir	Comarcal		X	X
<b>Aragón (2)</b>	10	- P.E. de la comarca de Aranda	Comarcal	s.d.	X	
	11	- Ebrópolis – P.E. de Zaragoza	Metropolitano	X	X	X
<b>Asturias (1)</b>	12	- P.E. del Valle del Nalón.	Mancomunidad	s.d.	X	
<b>Canarias (2)</b>	13	- Plan de Desarrollo Sostenible de La Palma	Insular	X	X	X
	14	- P.E. Económico y Social de Gran Canaria	Insular	s.d.	X	s.d.
<b>Castilla-La Mancha (2)</b>	15	- P.E. de Desarrollo Local Integrado para la provincia de Cuenca	Provincial	s.d.		
	16	- P.E. de la Comarca de Monte Ibérico-Corredor de Almansa	Comarcal	s.d.	X	
<b>Cataluña (11)</b>	17	- P.E. de la Vall de Ges, Orís i Bisaura.	Comun. Munic.	X	X	X
	18	- Pla de Futur de Mura i Talamanca	Comun. Munic.	s.d.	X	
	19	- P.E. Metropolità de Barcelona	Metropolitano	X	X	X
	20	- P.E. d'Igualada i Conca d' Odena	Comun. Munic.	X	X	
	21	- P.E. del Berguedà. Construïm el futur	Comarcal		X	
	22	- II P.E. Econòmic i Social Osona XXI	Comarcal	X	X	X
	23	- P.E. de l'Alt Penedès.	Comarcal	X	X	X
	24	- P.E. Comarcal del Baix Llobregat	Comarcal	X	X	
	25	- P.E. Comarcal del Ripollès	Comarcal	X	X	
	26	- Estrategias para el Garraf	Comarcal	s.d.	X	
	27	- P.E. de la comarca del Baix Penedès	Comarcal	s.d.	X	
<b>C. Valenc. (1)</b>	28	- Comarcas Centrales Valencianas	Supracomarcal		X	
<b>Extremadura (12)</b>	29	- P.E. de la Comarca de los Baldíos	Comarcal			
	30	- P.E. de la Comarca «La Siberia».	Comarcal			
	31	- P.E. de la Comarca de la Serena	Comarcal	X	X	s.d.
	32	- P.E. de la Comarca de las Tierras de Mérida	Comarcal			
	33	- P.E. de la Comarca de Vegas Bajas	Comarcal			
	34	- P.E. de la Comarca de Zafra - Río Bodión	Comarcal			
	35	- P.E. de la Comarca de Vegas Altas	Comarcal			
	36	- P.E. de la Comarca de Tentudía	Comarcal			
	37	- P.E. de la Comarca de la Sierra Sudoeste	Comarcal			
	38	- P.E. de la Comarca de los Llanos de Olivenza	Comarcal	X	X	X
	39	- P.E. de la Comarca de la Campiña Sur	Comarcal			
	40	- P.E. de la Comarca de Tierra de Barros	Comarcal			
	<b>Galicia (6)</b>	41	- P.E. de Vigo y su área de influencia	Metropolitano	X	X
42		- Ferrol Metròpoli	Metropolitano	X	X	X
43		- P.E. Ourense 2010	Provincial	X	X	X
44		- Plan Director de Estrategias en los municipios del Área Territorial Urbana de Pontevedra	Metropolitano	s.d.	X	
45		- P.E. Comarcal de Noia	Comarcal	s.d.	X	
46		- P.E. Comarcal de Muros	Comarcal	s.d.	X	
<b>Navarra (1)</b>	47	- P.E. de la Ribera de Navarra	Supracomarcal	X	X	X
<b>País Vasco (3)</b>	48	- P.E. de la Comarca de Debabarrena	Comarcal	s.d.	X	
	49	- P.E. de Guipúzcoa	Provincial	X	X	X
	50	- Plan Estratégico Bilbao Metròpoli 30	Metropolitano	X	X	X

\* Vid. epígrafe II.3.

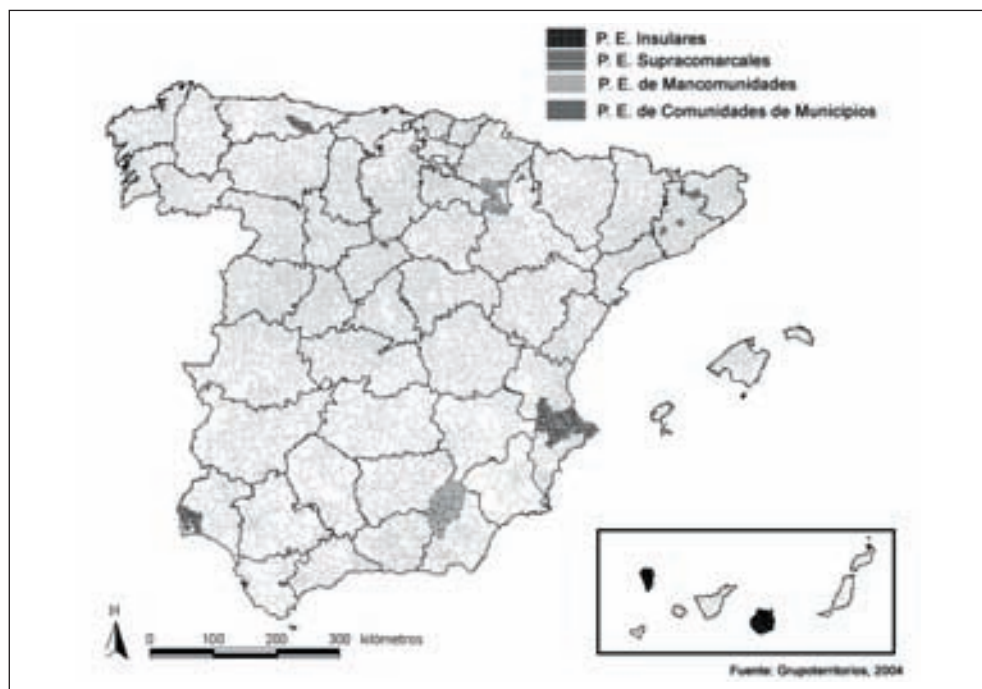
**Mapa 1: Planes Estratégicos Metropolitanos y Provinciales**



**Mapa 2: Planes Estratégicos Comarcales**



Mapa 3: Otros Planes Estratégicos



estratégica territorial) por la parte (el Plan, el producto o instrumento en que aquélla se manifiesta, que puede ser un plan u otro tipo de instrumento). La primera consecuencia fue que nos encontramos con casos que, presentados como planes estratégicos, no se ajustaban al objetivo de una planificación territorial integral a escala subregional. Bien porque su enfoque sigue siendo marcadamente sectorial, bien porque no dejan de ser ejercicios de diseño tecnocrático con escasa participación de los actores (ciudadanos y agentes) locales en la toma de decisiones, bien porque siguen moviéndose en la lógica reglamentista en lugar de promover la negociación y la cultura del pacto con el objetivo de conseguir metas comunes en un horizonte a largo plazo, pero desde ahora.

El cuadro 1 presenta, por Comunidades Autónomas (CC.AA.), el listado final de iniciativas de planificación territorial estratégica<sup>20</sup>.

20 Han quedado excluidas algunas experiencias de planificación con una marcada orientación sectorial (empresarial o agraria), como el Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés, el P.E. Sectorial para la comarca de Requena-Utiel en Valencia, el P.E. Empresarial de Pisueña en Cantabria, el P.E. de Lea Artibai, en Vizcaya y el P.E. de la comarca del Goierri, en Guipúzcoa, ambos con el objetivo de atraer inversiones y generar empleo.

Del mismo modo hay otras que, presentando unas características adecuadas, también han debido quedar excluidas del análisis posterior. Las razones son variadas: bien por no disponer de información suficiente (P.E. comarcal de Terra de Trives, P.E. de Écija y su comarca), por encontrarse todavía en una fase muy incipiente (caso del Bages, de Anoia y de la zona del Montsec) o porque desaparecieron nada más ser enunciados (caso del de Álava), bien porque concluidos en su primera fase, han acabado por enmarcarse en otras iniciativas más amplias. Es el caso del Plan

## 1. Análisis territorial

Las Comunidades Autónomas que presentan un mayor número de iniciativas son las que ocupan una situación más periférica (Andalucía, Cataluña, Extremadura, Galicia y País Vasco). La región con mayor número de experiencias es Cataluña, hecho que no debe sorprender dado que Barcelona fue la primera ciudad que inició la elaboración de su plan estratégico, lo que tuvo un efecto difusor para el conjunto del territorio catalán y español. A ello también contribuyó el particular modelo de organización territorial y la labor desarrollada por el grupo de técnicos que desarrollaron la metodología del 1<sup>er</sup> P.E. de Barcelona<sup>21</sup>.

Desde un punto de vista institucional, se corresponden con las autonomías de vía rápida (art. 151), excepción hecha de Extremadura, cuya destacada presencia se debe a la reciente iniciativa de la Diputación de Badajoz, que ha impulsado la elaboración de planes estratégicos en todas sus comarcas. Existe también cierta correlación con la presencia de iniciativas de comarcalización, con la notable excepción aragonesa, hecho que no deja de resultar significativo<sup>22</sup>. En el resto de CC.AA. los casos son testimoniales y en algunas de ellas, caso de Baleares, Castilla y León o La Rioja, no se han constatado.

Atendiendo a la base territorial de los 50 planes recogidos, la escala comarcal resulta predominante (29 casos); además, en 6 casos más se trata de agrupaciones de municipios (3 de ellos de carácter supracomarcal). Contrariamente a lo que la referida Ley 57/2003 pretende impulsar, los planes de mancomunidades es mínima (únicamente 2 casos), como también lo son los de ámbito provincial (5) o insular (2, todos ellos canarios). Destaca también la escasa presencia de planes de carácter metropolitano (6), la mitad de ellos en el ámbito gallego (Vigo, Pontevedra y Ferrol) y el resto en las ciudades de Barcelona, Bilbao y Zaragoza. También contrasta esta realidad con el pretendido objetivo del policentrismo, el *partenariado* rururbano y la mejor gestión de las áreas funcionales urbanas<sup>23</sup>.

Descontados los cinco planes provinciales y los dos insulares, el conjunto de los 43 planes estratégicos restantes agrupan como media 18'7 municipios (18'4 si se incluyeran los dos planes insulares), con unos valores demográficos y de densidad muy variables (vid. tabla

---

Estratégico de la comarca del Campo de Cartagena (1993-1999) y del Plan Estratégico Bidasoa 93 (1992-1998). El primero, no ajeno a conflictos entre los dos primeros partidos, ha acabado por quedar integrado, «con una consideración especial», en el Plan Estratégico de Desarrollo de la Región de Murcia. Con una motivación muy distinta, el segundo ha quedado integrado en el proyecto transfronterizo «Eurociudad Vasca». Anticipándose a la Ley 57/2003, el 23 de diciembre de 1998 los Ayuntamientos de Hendaya, Hondarribia e Irun, a fin de impulsar y potenciar la cooperación y la actuación común, crearon el Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi, mediante la firma del Convenio Interadministrativo de Cooperación Transfronteriza entre estos tres municipios.

21 En 1995 la Diputación de Barcelona publicaría la primera guía para elaborar un plan estratégico (Forn y Pascual, 1995), reeditada en castellano en 1999 (Pascual, 1999). Para un mayor detalle sobre este proceso de difusión en el territorio catalán, con detalles sobre los territorios implicados, el carácter mimético o los cambios metodológicos en cada fase, vid. Ganau y Mallarach (2003).

22 El caso contrario lo representa Galicia, donde sólo presentan carácter funcional, pero a través de las que el gobierno regional pretende impulsar estrategias de desarrollo local. Como es sabido, al contrario que en el caso aragonés, Galicia cuenta con un sistema de asentamientos mucho más polinuclear.

23 Otras grandes ciudades como Valencia o Sevilla cuentan también con su plan estratégico, en el que no falta la referencia a su área metropolitana. Sin embargo ésta se entiende desde el punto de vista, y de las necesidades, de la propia ciudad, sin un papel protagonista de los municipios que las rodean.



2.1), fundamentalmente por el efecto de los planes metropolitanos, tal y como se aprecia al comparar los valores de la tabla 2.1 con los de la 2.2. La población media de este tipo de planes se sitúa cerca de 200.000 habitantes, 90.000 si se excluyen los planes metropolitanos, un umbral demográfico similar al que presentan las entidades locales británicas y que parecen a priori suficientes para contrarrestar los efectos del inframunicipalismo.

**Tabla 2.1**  
TOTAL PLANES, EXCEPTO INSULARES Y PROVINCIALES

	<b>Población</b>	<b>Superficie</b>	<b>Densidad</b>
<i>Media</i>	197.268'00	1.288'42	10.549'09
<i>Desv. típica</i>	470.806'56	981'43	25.176'82
<i>Mediana</i>	59.443'00	66'68	58'69
<i>1er cuartil</i>	1.774'57	25'62	21'94
<i>3er cuartil</i>	114.670'00	1.721'73	6.132'09
<i>Máximo</i>	2.936.563'00	3.948'92	157.035'45
<i>Mínimo</i>	308'00	76'97	16'47
<i>Recorrido</i>	2.936.255'00	3.871'95	157.018'98
<i>Coef. Variac.</i>	2'39	0'76	2'39

**Tabla 2.2**  
IDEM TABLA 2.1 PERO SIN LOS METROPOLITANOS

	<b>Población</b>	<b>Superficie</b>	<b>Densidad</b>
<i>Media</i>	89.948'84	1.346'69	4.835'96
<i>Desv. típica</i>	140.404'14	1.012'62	7.548'61
<i>Mediana</i>	48.055'00	1.262'07	2.583'60
<i>1er cuartil</i>	31.432'00	26'12	19'70
<i>3er cuartil</i>	4.478'60	96'56	112'64
<i>Máximo</i>	692.892'00	212'31	1.426'29
<i>Mínimo</i>	16'56	4'14	4'00
<i>Recorrido</i>	692.875'44	208'17	1.422'29
<i>Coef. Variac.</i>	1'56	0'75	1'56

Sin embargo, como es bien sabido la media aritmética puede enmascarar importantes diferencias, como es el caso; tanto en lo referente a población como a densidades, y tanto si se cuentan los planes estratégicos metropolitanos, algunas de cuyas capitales disparan

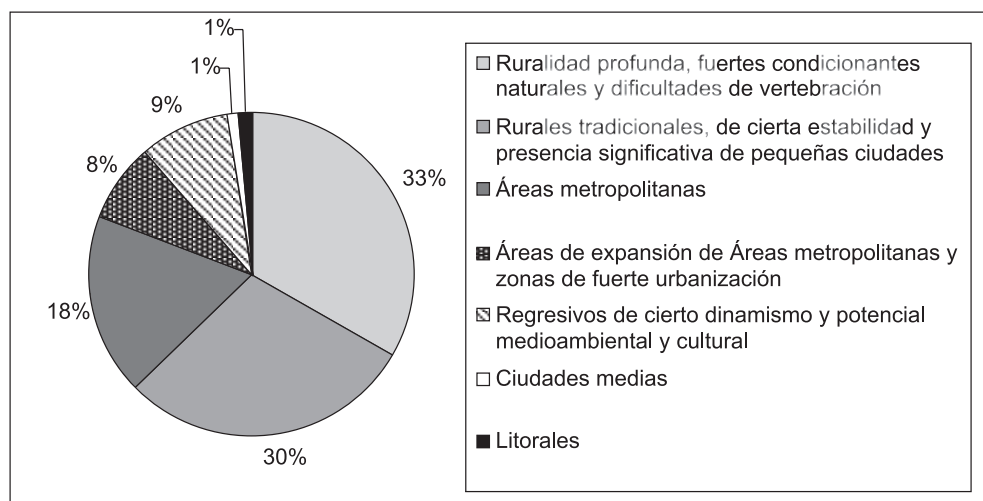
las diferencias, como si no. Los resultados del cuadro 3 resultan ilustrativos. Casi la mitad (44'2%) de los planes no llegan a los 50.000 habitantes, mientras que sólo un 30% superan los 100.000 (además de los 6 metropolitanos, los 2 supracomarcales —Comarques Centrals Valencianes y Ribera de Navarra— y los 5 comarcales del Baix Llobregat, Bajo Guadalquivir, Campiña Norte de Jaén, Osona y El Garraf).

**Cuadro 3**  
DISTRIBUCIÓN DE LOS PLANES SEGÚN PESO DEMOGRÁFICO

< 50.000	<10.000	2	4,7
	10.000-25.000	6	14,0
	25.000-50.000	11	25,6
	<b>Subtotal</b>	<b>19</b>	<b>44,2</b>
50.000-100.000		<b>11</b>	<b>25,6</b>
> 100.000		<b>13</b>	<b>30,2</b>
<b>Total</b>		<b>43</b>	<b>100</b>

El análisis de los municipios implicados en los planes, excluidos los provinciales e insulares, que se muestra en el gráfico 4 presenta una tipificación de los mismos. Predominan los municipios de carácter rural (58%), y de entre ellos los que presentan problemas de ruralidad profunda o son regresivos (27+7%). Sólo el 24% de los municipios implicados en un plan estratégico corresponden a áreas rurales de cierta estabilidad y presencia significativa de pequeñas ciudades. La impronta urbana se encuentra en un tercio de los casos (34%), entre

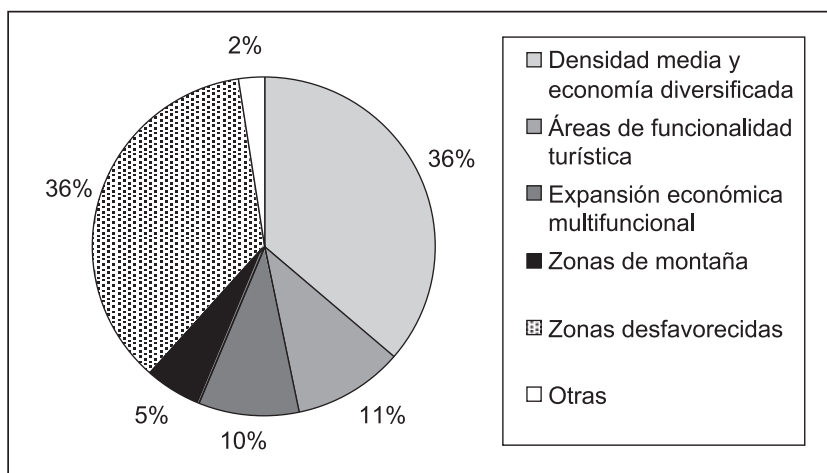
**Gráfico 4:** Tipología de territorios en planes comarcales y metropolitanos



municipios integrados en áreas metropolitanas (28%) y los que se encuentran sometidos a una fuerte urbanización al ser áreas de expansión de las áreas metropolitanas (6%). Por su parte, sólo un 7% presentan ciudades medias.

A la vista de estos datos podría decirse que si en un principio los planes estratégicos de carácter supramunicipal presentaban un marcado carácter urbano o metropolitano, de forma progresiva, y en la actualidad con carácter mayoritario, han cobrado un protagonismo destacado los territorios de ciudades pequeñas e intermedias, con predominio de la componente rural. Como muestra el gráfico 5 se trata, sobre todo, de espacios de densidad media y economía diversificada (36%), de zonas desfavorecidas (36%) y de montaña (5%), que ven en la cooperación una posible vía de salida para su declive. Con todo, la realización de estos planes se hace mayoritariamente en positivo (57%), en territorios cuyo potencial pretende desarrollarse: áreas de densidad media y economía diversificada (36%), áreas de funcionalidad turística (11%) y áreas de expansión económica multifuncional (10%). Parece, por tanto, que progresivamente se van imponiendo las estrategias proactivas, pese a la persistencia de las de carácter reactivo.

**Gráfico 5:** Caracterización funcional de los municipios implicados en iniciativas de ámbito comarcal



## 2. Naturaleza de los planes

Por lo que respecta al origen, la responsabilidad y nivel de desarrollo de los planes se comprueba el claro predominio del liderazgo público (74%) sobre el mixto (26%). La responsabilidad del impulso de los 50 planes resulta variada y se reparte como sigue. Un total de 17 planes han sido impulsados desde las Diputaciones Provinciales. De ellos 12 son planes comarcales (impulsados por la Diputación de Badajoz, planes nº 29-40) y los 5 restantes de ámbito provincial (planes nº 6, 7, 15, 43 y 49). En el caso de los planes de las provincias de Orense (nº 43), donde ya existe una comarcalización oficial, y de Málaga (nº 6) la aplicación

de medidas se contempla a nivel comarcal. Mayor representación tienen los planes impulsados desde los niveles de base: hasta un total de 33. De ellos 11 han sido impulsados desde los consejos comarcales (nº 10, 13-14, 21, 23-27, 45-46), 2 por mancomunidades (nº 1 y 9) y 10 por agrupaciones de municipios (nº 2-3, 8, 11-12, 17-18, 20, 28 y 44). Los 10 planes restantes presentan una naturaleza muy variada: 4 (nº 41-42, 47, 50) han sido impulsados por Fundaciones, 2 (nº 19 y 22) por entidades sin ánimo de lucro, 2 (nº 5 y 16) son el resultado de un PRODER, uno (nº 4) de un LEADER y uno más tiene su origen en una Agenda 21 comarcal (nº 48).

La estructura organizativa de los planes varía en función de la naturaleza de los promotores y el sector institucional de procedencia. Esta heterogeneidad se muestra en dos niveles: estructuras integradas y estructuras autónomas (vid tabla 6). En el caso de las integradas, las entidades promotoras asumen el trabajo de llevar a cabo los objetivos del plan. Los motivos hay que buscarlos en la escasez de recursos en el ámbito local (muy presente en los planes impulsados por asociaciones municipales, consejos comarcales y mancomunidades) que no permite la articulación de un servicio de gestión externa y en la necesidad de efectuar el control político sobre la marcha del plan (diputaciones, cabildos y gobiernos regionales). Las estructuras de gestión se articulan en torno a comisiones o mesas sectoriales, así como a grupos de trabajo con una marcada orientación hacia la representatividad de los agentes público-privados. Por su parte, las estructuras de ejecución están integradas en los departamentos y unidades ya existentes (agencias de desarrollo local o comarcal, unidades y departamentos de promoción económica, etc.).

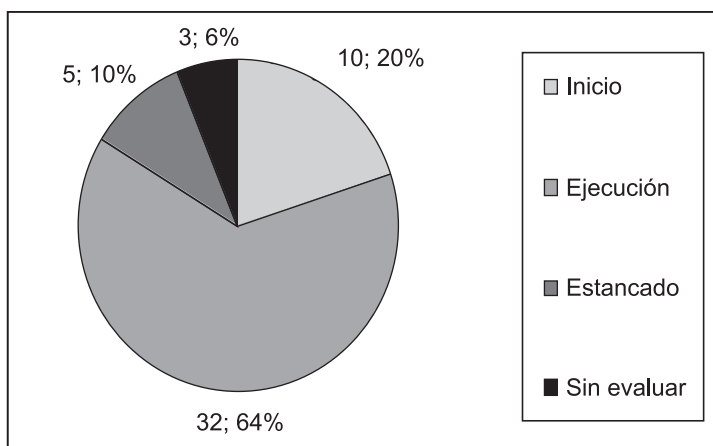
**Tabla 6**  
ENTIDADES RESPONSABLES DEL DESARROLLO DEL PLAN

<b>ESTRUCTURAS INTEGRADAS</b>		<b>ESTRUCTURAS AUTÓNOMAS</b>	
		<b>Oficinas Técnicas</b>	<b>Asociaciones de Desarrollo</b>
- Ayuntamientos	<b>3</b>	- Gabinetes Técnicos	<b>1</b>
- Consejos Comarcales	<b>8</b>	- Fundaciones	<b>5</b>
- Mancomunidades	<b>2</b>	- Consorcios	<b>2</b>
- Diputaciones	<b>16</b>	- Otras Asociaciones sin ánimo de lucro	<b>4</b>
- Cabildos Insulares	<b>2</b>		
- Gobierno Regional	<b>1</b>		
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>12</b>	<b>6</b>

En el caso de las estructuras autónomas, las funciones organizativas pueden ir directamente a una entidad o institución designada al efecto. A su vez, estas pueden clasificarse en dos grupos: las oficinas técnicas o las asociaciones de desarrollo. El objetivo de las primeras es precisamente llevar a cabo los planes (casos de Barcelona y de Osona XXI). Las asocia-

ciones de desarrollo, públicas o privadas, presentan objetivos más amplios y su posicionamiento en la concertación territorial permite llevar a cabo la promoción de estas iniciativas. Dos formas organizativas representan bien esta tipología, las fundaciones (Pro-Penedés, Fundación proVigo y su Área) y las asociaciones de desarrollo con marcado interés en la promoción de las áreas rurales (Asociación para el Desarrollo de la Campiña Norte de Jaén PRODECAN, Asociación para el Desarrollo Rural de la Comarca de Guadix...). Estas últimas suelen coincidir en la adecuación de sus objetivos con los de otras políticas de desarrollo (INTERREG, LEADER +, PRODER II,...).

**Gráfico 7:** Fase en que se encuentran los planes



Precisamente la existencia de entidades de gestión de carácter no político puede interpretarse como una mayor garantía para la continuidad del plan ante los eventuales cambios de signo de los gobiernos locales. Para el análisis de las fases de los planes hemos considerado tres posibles situaciones: inicio, en ejecución o estancados. Se interpretan en fase de inicio aquellos planes que se encuentran en alguna de estas fases: elaboración del primer diagnóstico, formulación y selección de estrategias, redacción y aprobación del plan. Superado este estadio, entrarían en una segunda fase de mayor maduración del plan, la de ejecución. Si no pasan a la fase de ejecución, o si una vez iniciada ésta se detiene, se clasifican como estancados. El gráfico 7 muestra que uno de cada cinco planes se encuentran todavía en la fase de inicio, siendo casi dos tercios (64%) los que se hallan actualmente en ejecución. Sólo uno de cada diez, se ha paralizado. Es importante destacar que la información disponible para el seguimiento de los planes es escasa y desigual. Existe una gran diferencia entre la información que es posible obtener de los planes en fase de inicio y la que se suministra sobre los planes en ejecución. Mediáticamente tiene mayor repercusión el plan al inicio que en su desarrollo. Existe un interés palpable de transmitir los objetivos del plan, de dar a conocer quién participa, y de saber cuáles serán los beneficios para la ciudadanía. En cambio, un plan en ejecución es más difícil de ser evaluado, sobre todo cuando no se ha previsto mecanismo

**Cuadro 8**  
**PRÁCTICAS DE NUEVA GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN**

CC.AA.	N	Denominación del Plan	Multinivel			Part. Local			Multidirecció.			Instituc.			Particip.		
			1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	A	B	C
AND	1	PE.D.T. (Mancomunidad de municipios Beturia)				X											X
	2	PE.D. comarcas de Baza y Huéscar								X						X	
	3	PE. de Desarrollo de la comarca de Guadix								X						X	
	4	PE. Comarcal (Serranía Suroeste de Sevilla)		X												X	
	5	PE. Des. Rural de la Campiña Norte de Jaén							X							X	
	6	P. A. Estratégicas para la Provincia de Málaga										X					X
	7	PE. de la Provincia de Jaén										X					
	8	PE. del Andévalo Occidental					X								X		
ARA	9	PE. del Bajo Guadalquivir					X										X
	10	PE. de la comarca de Aranda				X											X
AST	11	Ebroópolis – PE. de Zaragoza										X				X	
	12	PE. del Valle del Nalón				X											X
CAN	13	Plan de Desarrollo Sostenible de La Palma						X								X	
	14	PE. Económico y Social de Gran Canaria				X											X
CLM	15	PE.D.L. Integrado para la Provincia de Cuenca	X														X
	16	PE. Com. de M. Ibérico-Corredor de Almansa				X											X
CAT	17	PE. de la Vall de Ges, Orís i Bisaura.									X					X	
	18	Pla de Futur de Mura i Talamanca						X									X
	19	PE. Metropolità de Barcelona										X				X	
	20	PE. d' Igualada i Conca d' Odena				X										X	
	21	PE. del Berguedà. Construir el futur				X											X
	22	II PE. Econòmic i Social Osona XXI									X					X	
	23	PE. de l' Alt Penedès.							X							X	
	24	PE. Comarcal del Baix Llobregat								X						X	
	25	PE. Comarcal del Ripollès				X										X	



de seguimiento y control alguno, y mucho más cuando los objetivos del plan están compartidos con otras iniciativas y fuentes de financiación.

Atendiendo a su proceso de elaboración y a los niveles de participación de los actores implicados, se demuestra la importancia que tienen los planes estratégicos multidireccionales y de iniciativa local en el conjunto de planes estratégicos analizados; unos y otros suponen casi el 75% del total (vid. cuadro 8). En este grupo, los planes coordinados horizontalmente, esto es, aquellos donde la cooperación ha sido principalmente en este sentido por acción de gobiernos locales son los que manifiestan un dinamismo mayor. En efecto, se incluyen en este grupo los planes estratégicos territoriales desarrollados en Cataluña, la mayoría de ellos en fases iniciales de ejecución. Destaca el hecho de que aquellos planes que se encuentran en fase madura (34%), es decir, con establecimiento concreto de actuaciones, responsables, presupuestos y planes de trabajo, se corresponden, en la clasificación propuesta en este trabajo, con planes multinivel y multidirección. Se trata de un fenómeno comprensible puesto que aquellos planes con capacidad real de movilización (social, económica, política) requieren de un grado de compromiso entre diferentes administraciones y entre diversos agentes sociales en aras a la obtención de los objetivos estratégicos establecidos. De ahí el escaso número de planes «institucionales» (2 planes), promovidos por un solo agente, que difícilmente son capaces de poner en marcha dinámicas territoriales, por su escasa capacidad de movilización de la ciudadanía.

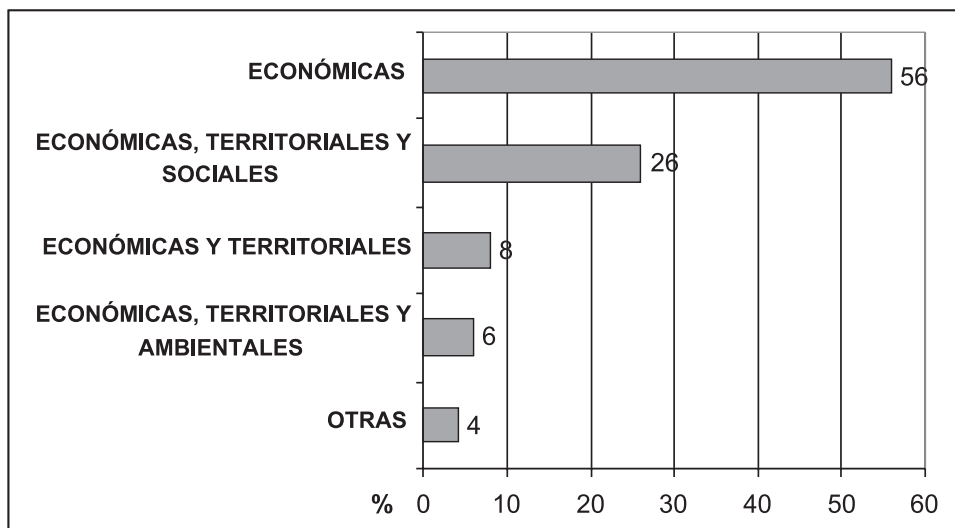
En relación con la participación ciudadana en los planes estratégicos no son mayoría, paradójicamente, los que han desarrollado estos procesos de colaboración con asociaciones, organismos o representantes sociales del territorio en cuestión. Antes al contrario, el 56% de los planes existentes o no han iniciado procesos de participación ciudadana o debido a su juventud no tienen todavía claro la incorporación de estos debates. Se trata de una cuestión importante porque el éxito de un plan estratégico territorial depende de la decisión política del momento y del grado de compromiso de los agentes sociales implicados. No puede haber planificación estratégica efectiva sin participación ciudadana. En este sentido, los planes estratégicos puestos en marcha en Andalucía, Cataluña, Aragón, Galicia, Navarra o el País Vasco han cuidado este aspecto, frente a los planes comarcales de Extremadura que, debido a su carácter reciente y al estar impulsados por la administración regional (*top-down*) no han iniciado los procesos de participación ciudadana.

Finalmente, con objeto de evaluar el grado de adecuación de las iniciativas al objetivo del desarrollo territorial, se han inventariado los objetivos reconocidos en los planes y se han analizado las medidas concretas propuestas. Se trata de averiguar qué tipo de medidas son las más recurridas. Desde un punto de vista formal, en la declaración de intenciones, los objetivos económicos, territoriales e infraestructurales resultan prioritarios. Se reconocen en la práctica totalidad de planes analizados (94, 94 y 88% respectivamente). A distancia figuran los objetivos ambientales (sólo en el 54% de los casos) y sobre todo sociales (el porcentaje baja al 38%). Se prima, pues, la vertiente competitiva del territorio frente a la de equilibrio y calidad de vida.

Esto se manifiesta mucho más claramente cuando de las declaraciones de intenciones se pasa a las acciones propuestas. Entonces, el predominio de las cuestiones económicas resulta incluso más importante: 96% de los casos, en el 56% como claramente dominantes sobre cualesquiera otras. Es una circunstancia que no se repite con otro tipo de medidas (de carác-



Gráfico 9: Medidas dominantes en los Planes



ter territorial, ambiental o social), cuya consideración de relevancia siempre es conjunta con otra u otras (vid. gráfico 9). Las medidas de carácter territorial se proponen en el 40% de los planes, las sociales en el 26% y las medidas concretas de protección ambiental tan sólo en el 6% de los casos. De ello se deducen los siguientes aspectos: a) se refuerza la orientación económica de los planes, b) existe desajuste entre los objetivos que se persiguen y las acciones propuestas para conseguirlos, c) la preocupación ambiental parece más retórica que real, d) las políticas sociales se encuentran escasamente representadas pese a su importancia a nivel de corporaciones locales, mientras que las cuestiones territoriales, referidas prioritariamente a infraestructuras, han acabado por constituirse en la segunda gran preocupación por detrás de la económica.

### 3. Mejores prácticas

Al objeto de identificar aquellos planes que respondan de forma más adecuada a la caracterización de estratégicos y propicios a las nuevas formas de *gobernanza*, se han establecido tres criterios de selección (a los que se refieren las tres últimas columnas del cuadro 1):

- 1: Planes participativos. Se trata de planes donde tanto los actores locales, incluyendo el tejido asociativo y empresarial, empresarial como la ciudadanía en general han participado activamente en alguna fase del plan a través de mesas de debate, encuestas, consultas populares, foros, reuniones etc...
- 2: «*Bottom – up*» Iniciativas promovidas desde la iniciativa local. Los agentes locales, muchas veces por conciencia de crisis, comienzan un proceso de reflexión estratégica sobre el territorio que habitan para abordar los principales problemas que obstaculizan el desarrollo territorial.

- 3: Planes consolidados: Se consideran consolidados cuando han pasado el umbral de la simple formulación y están en una fase de diagnóstico avanzado como mínimo. Además empiezan a ser aprehendidos o tenidos en cuenta por los agentes socioeconómicos e institucionales del territorio planificado, ya que estos empiezan a involucrarse en su desarrollo o al menos se posicionan al respecto. Todo ello genera debates, encuentros, entrevistas, etc.

En total, son 17 los planes que cumplen con los tres requisitos (sombreados en el cuadro 1): 5 metropolitanos, 5 comarcales, 2 supracomarcales, 3 provinciales, 1 insular y 1 comunidad de municipios. La tabla 8 por su parte analiza con más profundidad estos tres criterios al relacionar en qué etapa de desarrollo se halla el plan en relación con los mecanismos de cooperación utilizados y al analizar si han previsto mecanismos de participación social en alguna fase del plan. Se observa que aquellos planes con mecanismos de cooperación multidireccional se hallan en fases avanzadas de ejecución y cuentan con participación ciudadana.

La distribución de planes de acuerdo con su base territorial cambia sustancialmente respecto de la que presentaban el total de los planes. En cambio, la representación geográfica se mantiene a grandes rasgos: Andalucía (4), Cataluña (4), Galicia (3), País Vasco (2), Aragón, Canarias, Extremadura y Navarra (todas con 1). En síntesis, la mayor proyección de estos planes se da en las regiones periféricas y con voluntad política de organizar el territorio a escala subregional, con predominio de las CC.AA. de vía rápida o régimen foral.

Mientras 29 de los 50 planes analizados (el 58%) eran comarcales, tan sólo 5 de los 17 seleccionados (el 29,4%) lo son. A diferencia, se han incluido todos los planes metropolitanos supramunicipales inventariados. En el ámbito comarcal se detecta un mayor número de planes poco exitosos, especialmente en el criterio participativo. Con demasiada frecuencia un gran número de planes de este ámbito obvia este aspecto fundamental de toda planificación estratégica. La no institucionalización de la mayoría de comarcas, sin órganos de representación política, no permite la consolidación de liderazgos en la toma de decisiones estratégicas. Esto se traduce en la definición de planes caracterizados por el déficit participativo y en la tutela de los planes por parte de otras administraciones superiores.

No obstante, el marco territorial no es el único factor determinante para el futuro de estos planes, porque las áreas metropolitanas no disponen de un órgano rector, en ocasiones fracasado. Por ese motivo hay que buscar otro tipo de razones, por ejemplo la coyuntura económica del territorio, las características del capital social y del marco institucional, la generación de estructuras de acompañamiento y gestión del plan, la coexistencia con otro tipo de iniciativas como PRODER o LEADER, los flujos de información etc.

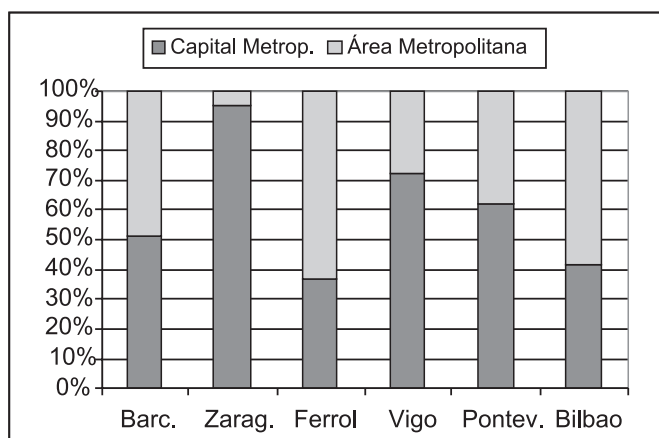
### III. ALGUNAS CONCLUSIONES

La situación española en materia de cooperación territorial para la definición de estrategias territoriales supramunicipales cabe catalogarla de *incipiente*, localizada en unas cuantas CC.AA. y sin ofrecer todavía un claro ajuste a los objetivos del policentrismo y del *partenariado* rururbano que propugna la UE. En este sentido, el número de planes metropolitanos y de áreas funcionales urbanas resulta significativamente bajo, cuando la mayor parte de las grandes ciudades han iniciado su propio plan estratégico. Esta circunstancia, junto con la

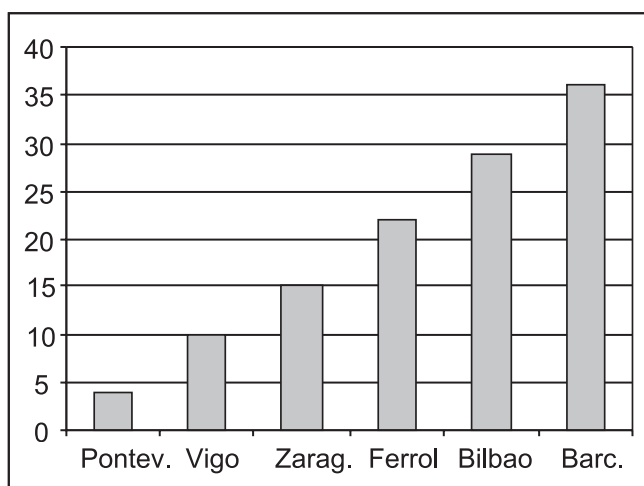
filosofía del «café para todos» en la nueva «Ley de grandes ciudades», la manifiesta desconfianza de los municipios adyacentes a las grandes ciudades a ‘colaborar *partenarialmente*’ con la metrópoli (tal vez el caso más ilustrativo sea el de Zaragoza, aunque también subyace en el de Barcelona), junto al predominio de la planificación estratégica de carácter unimunicipal o urbano (Ebrópolis, 2001), apuntan la inexistencia de una cultura de cooperación territorial suficiente. Asimismo, no parece que el nuevo marco normativo vaya a ser capaz de cambiar esta realidad, con el objetivo de promover una ordenación del territorio a escala subregional.

Los gráficos 10.1 y 10.2 muestran el peso demográfico de la metrópoli sobre el total del área y el número de municipios implicados en cada plan. Cabe resaltar el hecho de que sólo

**Gráfico 10.1:** Peso demográfico de la capital



**Gráfico 10.2:** N° de municipios implicados



en los casos de El Ferrol y de Bilbao la población de la capital representa menos de la mitad de la población total metropolitana, valor que sí alcanza la ciudad de Barcelona y superan la de Vigo y Pontevedra (60 y 70%); más destacado es el protagonismo de la ciudad de Zaragoza. Coincidiendo con el menor peso demográfico de la capital, vuelven a ser Barcelona, Bilbao y El Ferrol los tres planes que involucran a un mayor número de municipios, circunstancia a priori favorable para desarrollar procesos de negociación y acuerdo mejor trabados.

Débil situación por tanto de la planificación territorial estratégica, sobre todo si la comparamos con la tendencia experimentada en otros Estados del ámbito comunitario. También presenta un enfoque distinto, más centrada en la prestación de servicios, la promoción socio-económica y la consecución de equipamientos e infraestructuras sobre el principio de una autonomía municipal, que en el diseño de estrategias territoriales posibles de forma coordinada superando las limitaciones impuestas por el minifundismo. Alejada, por tanto, del «*aménagement du territoire*», «actuación pública cuyo objetivo es la disposición de forma equilibrada en el territorio de la población, las actividades y las infraestructuras de tipo físico, de acuerdo con las condicionantes geográficas y humanas del área en cuestión» (DATAR). También distante, en consecuencia, de un entendimiento de la cohesión territorial afín al concepto de desarrollo sostenible, equilibrado en un mismo territorio y entre distintos territorios (vid. Farinós y Parejo, 2004).

Es una situación propia del predominio de un enfoque de planificación económica regional, muy diferente del modelo comprensivo e integrado propio de sistemas de planificación más maduros (vid. CE, 1997; Farinós y Romero 2003a). Desde una perspectiva local supone el predominio, todavía, de una estrategia en la que para impulsar el desarrollo local se priman las iniciativas de promoción económica sobre las de desarrollo territorial local (vid. Farinós y Romero, 2003b; Dematteis y Governa, en este mismo volumen). Esta caracterización sin duda tendrá sus consecuencias de cara al cuarto período de programación, en el que habrá una renovada Política Regional Europea con mayor impronta territorial (vid. artículo de Faludi en este mismo volumen). Para poder provocar cambios en esta materia se precisa, como requisito primordial, una firme voluntad política.

Parece existir cierta contradicción entre la base territorial que presentan los planes y las tendencias que pretenden impulsarse tanto desde la UE como del Estado; ambas cuestiones tampoco son coincidentes. Nuevamente la pugna entre los diferentes niveles del Estado parece estar detrás de esta situación. El fracaso de las CC.AA. para avanzar en una descentralización en la escala subregional ha sido una invitación que el gobierno central no ha desaprovechado para amarrar un modelo de gobierno local que no parece caminar en el sentido de una nueva *gobernanza*, de un moderno gobierno del territorio que pretende impulsarse desde la UE con el objetivo de la cohesión territorial.

Es como si de una moda se tratara y que ésta hubiera calado primero en las entidades locales (fruto de la oportunidad del momento) para después tener que trasladarse a niveles superiores que, al ver que no era pasajera, han tenido que intervenir banalizando la idea de planificación estratégica territorial, para incorporarla a las viejas prácticas reglamentistas que poco tienen que ver con su propia filosofía. Al final, en el momento actual, un nuevo ejemplo de pseudomodernidad, de que todo cambia para seguir igual. Probablemente a causa de la excesiva profusión de nuevos y no siempre bien entendidos, ni definidos, conceptos y métodos (paisaje, estrategia territorial, cohesión territorial, policentrismo, gobernanza, evaluación

de impacto territorial, evaluación ambiental estratégica, evaluación integral de impacto...). A pesar de ello, las reacciones que se han producido por el legislador cabe calificarlas como tales; en sentido contrario a la tendencia.

Sin embargo, la doctrina dictada por el Tribunal Supremo y por el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias (STC 32/1983, 77/1984, 227/1987, 36/1994, 40/1998) no hacen sino insistir, una y otra vez, en la necesidad de coordinar las actuaciones entre las diferentes niveles del Estado (Central, Autonómico y Local) y entre las diferentes políticas (de ordenación del territorio, urbanística y sectoriales). Frente al clásico principio de jerarquía administrativa del viejo Estado centralista, la compleja realidad de un Estado Compuesto como el español, funcionalmente federal (Peces Barba, 2003), requiere de nuevas técnicas o principios de cooperación, colaboración y coordinación como manifestación del superior valor de lealtad constitucional que debe inspirar cualquier actuación pública (Sosa Wagner, 2004).

Podría decirse que la labor desarrollada por ambos Tribunales, en especial el Constitucional, no sólo ha contribuido de forma decisiva al desarrollo del Estado Autonómico en España (Romero, 2003), sino también al progresivo afianzamiento de la ordenación del territorio. El desarrollo de esta función pública necesita un nuevo gobierno del territorio, nuevas fórmulas de *governance*, con un renovado enfoque *bottom-up* y una mayor recurrencia a la coordinación y a la concertación de las actuaciones. Nuevas y más eficientes formas de desarrollar las políticas, de hacer política, en un nuevo contexto de soberanías múltiples y compartidas. Una filosofía presente en sentencias muy tempranas que se anticipaban, en más de una década, a los futuros y más elaborados desarrollos teóricos sobre el territorio-red, el gobierno-red y las nuevas formas de gobernanza.

La cooperación en el ámbito local ha experimentado cambios significativos en los últimos años, lo que obliga a mejorar las fórmulas de relación entre los municipios. Se ha pasado de la elaboración de planes de obras y servicios, que tenían en el desarrollo de infraestructuras y servicios municipales el objeto principal de cooperación entre administraciones locales y donde el protagonismo principal correspondía a los gobiernos municipales que debían ponerlos en marcha, al desarrollo de modelos de cooperación donde lo esencial es la necesidad del territorio —y de sus ciudadanos— objeto de la cooperación (Mir, 2004, p. 14-15). En este sentido, debe importarse menos la obra a realizar y la ayuda económica que la compañía, siempre bajo el parámetro de la inmediatez a que obliga el calendario electoral, como la valoración, a medio y largo plazo, de los efectos territoriales de una actuación, de forma integral. La cooperación municipal, afortunadamente, se ha diversificado en sus objetivos y actores y, en este nuevo contexto, la elaboración de planes estratégicos se convierte en un instrumento, particularmente idóneo, en este nuevo marco de relaciones supramunicipales.

Por último, cabe enfatizar un comentario sobre la importancia y necesidad que para la escala regional, a priori la prevalente, tiene un buen entendimiento con la escala local (Farinós, 2004c). Para el diseño y aplicación de las políticas europeas, la EU siempre ha pretendido la implicación de las entidades subestatales<sup>24</sup>. Posiblemente la política regional europea haya sido el mayor banco de pruebas en este sentido. Los cambios que en esta política se apuntan en el Tercer Informe de la Cohesión (CE, 2004), así como la revisión de la ETE

24 La más reciente muestra de esta voluntad de entendimiento con las colectividades territoriales (regionales y locales) ha sido la Comunicación de la Comisión COM (2003) 811 final.

que la Comisión está dispuesta a liderar (Farinós & Parejo, 2004), pueden tener importantes repercusiones sobre las aspiraciones de las regiones para convertirse en actores principales de la construcción europea. En primer lugar por el reforzado papel que tendrán los Estados en las decisiones sobre los futuros objetivos 2 y 3 dentro de su propio territorio. En segundo lugar porque el interés por legitimar políticamente las actuaciones en materia territorial está provocando un creciente interés a nivel europeo por la implicación de la ciudadanía en la producción del espacio, y la escala en la que esto se produce más fácilmente es la local.

Así pues, en el contexto europeo, las regiones pueden encontrarse en un futuro próximo con una nueva situación en la que deban hacer frente a una posible pérdida de peso específico en las fases no sólo de aplicación sino también de diseño de las políticas. Tanto desde el punto de vista de la legitimidad como del objetivo de la cohesión territorial (posible nueva forma de política territorial a nivel europeo), las regiones pueden haber retrocedido en favor de las entidades locales. Esta circunstancia les obligaría a establecer relaciones de cooperación con la escala local como elemento estratégico. Y no sólo en materia de ordenación del territorio, lo que contribuiría a una mayor calidad y eficacia de las actuaciones, sino también en sus relaciones con la EU. De forma insospechada, puede que sean las regiones quienes más necesiten de esta cooperación. ¿Se producirá finalmente este encuentro y habrá quien lo facilite?

## BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN EUROPEA (1997): *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Regional Development Studies 28, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *La Gobernanza europea - un libro blanco*, COM (2001) 428 final, DOCE C-287, de 12.10.2001.; White Paper on European Governance.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): *Comunicación de la Comisión sobre un marco para contratos tripartitos por objetivos entre la Comunidad Europea, los Estados miembros y las autoridades territoriales*. COM (2002) 568.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea*, COM (2003) 811 final, de 19.12.03.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- EBRÓPOLIS (2001): *La Planificación Estratégica en España, hoy*. [www.ebropolis.es/planificacion.asp](http://www.ebropolis.es/planificacion.asp)
- ECPR (2002) «La Governança Metropolitana», European Consortium for Political Research (ECPR) Joint Sessions, group nº 12, organised by EPCR and Torino University, 22-27th March. (Versión en catalán: 'Què s'ha dit' nº 11, monográfico, Barcelona, Diputació de Barcelona, Patronat Flor de Maig, Centre per a la Innovació Local, 28 pp).
- ESTRATÈGIES DE QUALITAT URBANA S.L. (1998): «El mapa dels Plans Estratègics Locals», *Elements de Debat Territorial*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

- FALUDI, A. (1999) «European Spatial Planning: A contested field», en *Review Built Environment* vol.27, nº 4 (monográfico sobre la Estrategia Territorial Europea). pp. 253-262.
- FALUDI, A. y PEYRONY, J. (1999) «The French pionering role», en *Review Built Environment* vol.27, nº 4 (monográfico sobre la Estrategia Territorial Europea). pp. 253-262.
- FALUDI, A. (2004a) 'Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles', *Urban Studies*, 41(7), pp. 1349-1365.
- FARINÓS, J. (2004a): «La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialidad», in Camagni, R. and Tarroja, A. (Eds.) *Estrategias Territoriales: una nueva cultura de la ordenación y desarrollo del territorio en Europa y Cataluña*, Barcelona, Diputación de Barcelona, Colección 'Territorio y Gobierno: Visiones', nº 4 (en prensa).
- FARINÓS, J. (2004b): «Emergencia de la escala local en el País Valenciano. ¿Espejismo o realidad?», en Honrubia, J. (coord) «Globalización y Desarrollo Local: Una perspectiva valenciana», València, Universitat de València, pp. 45-72.
- FARINÓS, J. (2004): «Challenges of multilevel governance for spatial planning between local and regional levels», en Farinós, J. y Romero, J. (Eds.), monográfico «*European Spatial Planning: A view from Spain*», *Quaderns de Política Econòmica* nº 6, pp. 80-95. (Revista electrònica: [www.uv.es/poleco/revista/](http://www.uv.es/poleco/revista/)).
- FARINÓS, J. y PAREJO, T. (2004): «Building Politics through Policies: Guiding Trends (Legitimately?) from EU Level?», texto presentado al ECPR Workshop on *European Spatial Politics or Spatial Policy for Europe?*, Uppsala, 13-18 abril, 22 pp. [www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/upsala/ws14/Farinos.pdf](http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/upsala/ws14/Farinos.pdf)
- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2003a): «Política Territorial y Gobierno del Territorio», en Michavila, F. (coord.) *El futuro de los valencianos. Estrategias y políticas*, Valencia, Fundació Societat i Progrés, pp. 453-469.
- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2003b): «Cohesión Territorial desde el ámbito local», *Banco de Buenas Prácticas en Geografía II: Desarrollo Local*, Colegio de Geógrafos, pp. 5-7. Disponible en: [www.geografos.org/BOLETIN/banco/banco.htm](http://www.geografos.org/BOLETIN/banco/banco.htm).
- FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SÁNCHEZ, I. (2004): «Structural problems for the renewal of planning styles: The case of Spain», en Janin Rivolin, U y Faludi, A. (Eds.) 'Southern Perspectives on European Planning', núm. Monográfico de *European Planning Studies*, 12 (7) (en prensa).
- FONT, A. (coord) (2003): *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Edic. de UIMPB y Centre Ernest Lluch, Diputación de Barcelona, 255 pp.
- FONT, T. (Dr.) (2002): «Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma», *Elements de Debat Territorial* nº 16, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- FONT, T. (2004): «La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos», en Instituto de Derecho Público (Universidad de Barcelona), *Anuario de Gobierno Local de 2003*, Madrid, Marcial Pons.
- FORN, M. de; PASCUAL, J.M. (1995): *La planificación estratégica territorial. Aplicació als municipis*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- FUNDACIÓN ENCUENTRO (1998): «Veinte años de ayuntamientos democráticos: el retorno a la política local», en *Informe España 1997: Una interpretación de su realidad social*, Madrid, CES.

- GANAU CASAS, J. y MALLARACH ISERN, J. (2003): La planificació estratègica territorial a Catalunya. Quinze anys d'evolució, Barcelona, Generalitat de Catalunya, ODECAT, Panorama Territoris 7.
- HILDENBRAND, A. (2004): «Las redes de cooperación entre ciudades: la experiencia europea», en Camagni, R. y Tarroja, A. (Eds.) *Estrategias Territoriales: una nueva cultura de la ordenación y desarrollo del territorio en Europa y Cataluña*, Barcelona, Diputación de Barcelona, Colección 'Territorio y Gobierno: Visiones', nº 4 (en prensa).
- INAP (1999): *El desarrollo del gobierno local. (Una aproximación doctrinal)*, Madrid, MAP.
- INAP y FEMP (1999): *El Pacto Local*, Madrid, MAP/FEMP.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2004a): «Política y administración en la reforma del gobierno local. Un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los 'municipios de gran población'», en Instituto de Derecho Público (Universidad de Barcelona), *Anuario de Gobierno Local de 2003*, Madrid, Marcial Pons.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2004b): «Llei de modernització i règim local: una perspectiva constitucional», texto de la conferencia pronunciada en la *Jornada sobre la funció pública directiva les entitats locals*, organizada por la Escola d'Administració Pública de Barcelona, el 27 de abril de 2004, 6 pp. ([www.eapc.es/documents/2004/2105\\_jimenez.pdf](http://www.eapc.es/documents/2004/2105_jimenez.pdf)).
- KREUKELS, A.; SALET, W. y THORNLEY, A. (Eds.) (2002): *Metropolitan Governance and Spatial Planning: comparative case studies of European city-regions*, Spon Press
- MAP (2000): *Gobierno y pacto local*, Madrid, MAP, Colección Estudios, Serie Administraciones Territoriales.
- MIR, J. (2004): «La cooperació territorial local. Actors, àmbits i instruments», en MIR, J. (Coord.) «Cooperació territorial. Una perspectiva comparada de les Comunitats Autònomes», *Elements de debat territorial* nº 19. Diputació de Barcelona. Xarxa de municipis. Barcelona, pp. 13-19.
- OLCINA CANTOS, J, RICO AMORÓS, A. y BAÑOS CASTIÑEIRA, C. (2000): «Planificación Estratégica de Escala Subregional: El Plan Estratégico del Eje de Desarrollo Económico del Vinalopó (Alicante)», en *Hacia un nuevo espacio euromediterráneo*. (Jordá Borrel, R., Navarro Luna, J. y Miranda Bonilla, J. Eds). Fundación Catalana per a la Recerca y Grupo de Estudios Regionales de la Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 119-127.
- PASCUAL, J.M. (1999): *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumentos: métodos, técnicas y buenas prácticas*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- PECES-BARBA, G. (2002): «Una lectura de la Constitución Española», en Cucó, A.; Romero, J. y Farinós, J. (Eds.) *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Valencia, Universitat de València, pp. 67-77.
- PERROUX, F. (1955), «Note Sur la Notion de Pole de Croissance», *Économie Appliquée*, núms. 1-2.
- PLA ESTRATÈGIC METROPOLITÀ DE BARCELONA (2003): «La Planificació Estratègica a Europa», *Documents de Treball* nº 15, Barcelona, Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.
- PLAZA, J.I.; ROMERO, J. & FARINÓS, J. (2003): «Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa», *Ería*, nº 61, pp. 227-249.



- RAMOS HIDALGO, A., RICO AMORÓS, A. M., OLCINA CANTOS, J. y TALTAVULL DE LA PAZ, P. (1996): *Ordenación del territorio y planificación estratégica en el eje de desarrollo económico del Vinalopó (Alicante)*. Universidad de Alicante, Alicante, 192 pp.
- RICO AMORÓS, A.M. y OLCINA CANTOS, J (1997): «Ordenación del Territorio y Análisis Geográfico Regional. Propuesta de un método de trabajo aplicado: el Plan Estratégico del Eje Económico del Vinalopó (Alicante)». En *Investigaciones Geográficas n° 17*, Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante, pp. 57-68.
- ROMERO, J. (2003): «Nationalities and Regions. The limits of the Autonomic State», *Iberian Studies*, Western European Section Studies Section Web. <http://www.lib.byu.edu/~rdh/wess/iber/autonomy.html>
- RODRÍGUEZ, J.M. (1999): *La reforma del régimen local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local*, Barcelona, Bayer.
- SÁNCHEZ GARCÍA, J. (ed) (2004): *Toma de decisiones colectivas y política del suelo*. Fundación Cesar Manrique, Madrid, 258 pp.
- SCHÖN, K. P. (2004): «La Ordenación del Territorio en Alemania», en Romero, J. y Farinós, J. (Eds.), *Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón, TREA (en prensa).
- SOCINTEC (2001): *Informe Territorial de la Provincia de Barcelona 2001*. Informe encargado por la Diputación de Barcelona y la Cámara de Comercio de Barcelona.
- SOSA WAGNER, F. (2004): «Ayuntamientos y ordenación urbanística», texto de la conferencia pronunciada en el Curso *La Ordenación del Territorio en las Administraciones Públicas*, Valencia, Diputación de Valencia, 22 pp. (En prensa).
- SUBIRATS, J. (coord) (2002): *Redes, territorios y gobierno*. Edic. del Consorci UIMPB y Centre Ernest Lluch, Diputación de Barcelona, 415 pp.
- VEGARA, A. (dir) (1993): *Ejes de desarrollo y nueva centralidad. El Triángulo Alicante-Elche-Santa Pola*. Edic. del Club de Inversores y la Diputación Provincial de Alicante.
- VERA, J.F. y MONFORT, V.M. (1994): «Agotamiento de modelos turísticos clásicos: una estrategia territorial para la cualificación. La experiencia de la Comunidad Valenciana», en *Estudios Turísticos*, n° 123, Instituto de Estudios Turísticos, Madrid, pp. 17-45.
- WORKING GROUP 4c (2001): «Multi-Level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels», 47 pp., pág. 7. Disponible en: [http://europa.eu.int/comm/governance/areas/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/areas/index_en.htm)

