

CONGRESO AECPA 2022

GOBERNANZA METROPOLITANA: MODELOS, ACTORES Y POLÍTICAS

La gobernanza metropolitana en España. Un análisis transversal

Mariona Tomàs

Universitat de Barcelona

marionatomas@ub.edu

borrador- no citar

Abstract:

El objetivo de este *paper* es abordar qué respuesta institucional –en el sentido amplio de la palabra– se da ante el fenómeno metropolitano en el conjunto de España. A partir de la definición de las 45 Áreas Urbanas Funcionales Grandes delimitadas por Instituto Nacional de Estadística y Urban Audit, se ha hecho una búsqueda intensa de todos los instrumentos de gobernanza existentes en cada una de las AUF. De esta manera, nuestro estudio puede ser comparado con las realidades urbanas de Europa y entre ciudades españolas con un mismo criterio.

Palabras clave:

Gobernanza metropolitana, instituciones, España

1. Introducción

Este texto resume de manera sintética y no exhaustiva los resultados del proyecto “Gobernanza Metropolitana en España: Institucionalización y Modelos” del Plan Nacional I+D+i 2019 del Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2019-106931GA-I00), dirigido por la profesora Tomàs y compuesto por profesores de distintas universidades españolas y de distintos departamentos (ciencia política, geografía, sociología, gestión y administración pública, urbanística y ordenación del territorio). Está previsto que en 2023 se publique un libro con los resultados del proyecto, así que aquí solo avanzamos objetivos y algunos resultados que serán expuestos de manera más completa en la presentación del congreso.

El proyecto nace de la constatación que la gobernanza metropolitana en España representa una anomalía en Europa: el tratamiento de la cuestión metropolitana puede calificarse de “fracaso y abandono” (Hildenbrand, 2017: 67). En efecto, mientras la mayoría de países europeos están dando una respuesta política al proceso de metropolitanización, en España no existe ni una definición estadística sistemática de las áreas metropolitanas ni una respuesta política o institucional a la realidad metropolitana. El proyecto quiere profundizar tanto en el conocimiento del fenómeno metropolitano en España como en las razones que explican el abandono de la cuestión metropolitana.

Así, este proyecto de investigación ha elaborado, por primera vez, una base de datos sobre los instrumentos de gobernanza metropolitana en España, desde modelos hard (gobiernos metropolitanos) a modelos soft (de cooperación voluntaria), pasando por modelos intermedios. A partir de esta primera radiografía, se han identificado unos casos de estudio y se ha procedido a su análisis, gracias a la información documental y a la realización de entrevistas a actores clave.

En resumen, este proyecto aborda de una manera sistemática y comparada el fenómeno metropolitano en España desde un punto de vista institucional, cubriendo una laguna académica. El análisis de las causas del abandono metropolitano en España es aún más relevante si tenemos en cuenta que más del 50% de la población mundial y 75% de la población europea vive en áreas urbanas. Además, la innovación metodológica de la base de datos puede ser un

referente para los investigadores de América latina, donde el fenómeno metropolitano tiene cada vez más relevancia.

2. Los modelos de gobernanza metropolitana

El marco del modelo de gobernanza urbano de España es deudor del momento de cambio político de finales de los 70s y principios de los 80s. Mientras en el mundo se estaban dando las primeras dinámicas neoliberales, donde el Estado deja de ser promotor económico y las metrópolis se capacitan como polos de atracción económica, España estaba desarrollando su Estado del Bienestar y reestructurando su sistema político después de la dictadura. Este hecho, como apunta (Martí-Costa and Tomàs 2017), conduce a un modelo de gobernanza urbano que se configura con la reestructuración territorial fruto del proceso de configuración autonómico, entre otras causas. Las CCAA son las que lideran el desarrollo del Estado del Bienestar y son, a su vez, los agentes que suprimen gran parte de las estructuras políticas metropolitanas preexistentes en el franquismo, configurando un marco concreto en el ámbito local e institucional.

Así, los nuevos gobiernos autonómicos no son partidarios de ceder poder a las grandes aglomeraciones (Lefèvre 2010), las antiguas estructuras municipales no quieren ceder su autonomía a instrumentos metropolitanos institucionalizados (Medir, Magre, and Tomàs 2018) y el Estado se muestra ausente en la dirección institucional del modelo metropolitano (Tomàs 2016; Lefèvre 2010). Esto nos lleva a un modelo local basado en una gran fragmentación municipal que afronta retos conjuntamente mediante la colaboración horizontal segmentada en territorio y temática y con una estructura provincial que ya no responde a los grandes retos del territorio (Rodríguez Álvarez 2010). La única aproximación estatal al hecho urbano, la Ley 57/2003, llamada de “grandes ciudades”, se basa en el municipio de la metrópolis, sin atender al hecho metropolitano (Rodríguez Álvarez 2010; Lefèvre 2010).

Para poder analizar los instrumentos de gobernanza de ámbito metropolitano existentes, partiremos de cuatro modelos básicos de gobernanza metropolitana (Tomàs 2017):

1. El gobierno metropolitano: Con elección directa o indirecta de sus miembros, está establecido por ley y atiende a la mayoría de los ámbitos de políticas metropolitanas: económicas, territoriales, sociales...
2. Las agencias metropolitanas: son agencias públicas que se centran en solo una temática o servicio.
3. La coordinación vertical: Basado en que otros niveles ya existentes de gobierno (como podría ser la provincia o la Comunidad Autónoma) realizan las funciones de instituciones metropolitanas o realizan las políticas de ese ámbito territorial.
4. La cooperación horizontal: Es la colaboración voluntaria entre municipios para la atención de una o varias temáticas de ámbito metropolitano. Esta colaboración puede abarcar desde las asociaciones de municipios hasta instrumentos de gobernanza que sumen también sociedad civil o el sector privado en la construcción de una visión estratégica metropolitana. No necesita de un grado elevado de institucionalización y se basa en la voluntad de sus partes para su constitución.

Una vez analizados los instrumentos en España podremos determinar qué modelo es el más acorde con la realidad del gobierno de nuestras áreas metropolitanas. De ahí podremos sacar conclusiones sobre su adecuación: ¿Abarca la realidad territorial del área? ¿Responde a una visión metropolitana? ¿Hay disparidad según cada ciudad o hay homogeneidad en su configuración?

3. Distribución de los instrumentos de gobernanza según las Comunidades Autónomas y según el grado de institucionalización

Para poder determinar cómo son gobernadas nuestras ciudades, se ha puesto el punto de partida en las 45 Áreas Urbanas Funcionales Grandes (AUF-G) delimitadas por Instituto Nacional de Estadística (INE) y Urban Audit, a nivel europeo. A partir de ahí se ha hecho una búsqueda intensa de todos los instrumentos de gobernanza¹ existentes en cada uno de esos territorios. De esta manera, nuestro estudio puede ser comparado con las realidades urbanas de Europa y entre ciudades españolas con un mismo criterio.

¹ A lo largo de todo el documento se utilizarán como sinónimos los términos “instrumento” y “mecanismos” de gobernanza metropolitana.

En primer lugar, debemos analizar la distribución de los instrumentos de gobernanza metropolitanos. Por una parte, **Andalucía** es la Comunidad Autónoma con un número mayor de áreas metropolitanas (11 AUF), así como la segunda región con un número mayor de mecanismos de gobernanza (99 instrumentos). A continuación, encontramos cuatro Comunidades Autónomas que abarcan 4 áreas metropolitanas cada una de ellas: **Cataluña, Castilla y León, Comunitat Valenciana y Galicia**. Destaca que Cataluña ha implementado un número elevado de mecanismos de gobernanza (125 instrumentos, siendo la Comunidad que más tiene de España) mientras que las otras tres Comunidades Autónomas han implementado entre 15 y 20 instrumentos de gobernanza. A continuación, encontramos una Comunidad Autónoma que abarcan 3 AUF: **Euskadi**. Destaca que Euskadi ha implementado asimismo un número elevado de mecanismos de gobernanza (28 instrumentos). Por otra parte, encontramos las Comunidades Autónomas que abarcan menos de 3 áreas metropolitanas. Si bien la **Comunidad de Madrid** ha implementado un número elevado de mecanismos de gobernanza (35 instrumentos), las otras Comunidades Autónomas han implementado un número reducido de instrumentos de gobernanza. Destaca que **Castilla La Mancha, Extremadura y La Rioja** han implementado únicamente 2 instrumentos de gobernanza. En suma, podemos señalar que existe una diferencia significativa entre Comunidades Autónomas y según la cantidad de AUF que acogen y según el tamaño de dichas AUF.

Tabla 1. Distribución de los instrumentos de gobernanza en las Comunidades Autónomas.

CCAA	Número de AUF-Grandes	% de AUF-Grandes	Número de instrumentos	% de instrumentos
Extremadura	1	2,22%	1	0,26%
Rioja, La	1	2,22%	1	0,26%
Castilla La Mancha	2	4,44%	2	0,52%
Murcia	2	4,44%	2	0,52%
Cantabria	1	2,22%	3	0,79%
Aragón	1	2,22%	4	1,05%
Asturias	2	4,44%	4	1,05%
Balears, Illes	1	2,22%	5	1,31%

Navarra, Comunidad Foral de	1	2,22%	8	2,09%
Canarias	2	4,44%	10	2,62%
Valenciana, Comunitat	4	8,89%	16	4,19%
Castilla y León	4	8,89%	18	4,71%
Galicia	4	8,89%	21	5,50%
Euskadi	3	6,67%	28	7,33%
Madrid, Comunidad de	1	2,22%	35	9,16%
Andalucía	11	24,44%	99	25,92%
Cataluña	4	8,89%	125	32,72%
Total general	45	100,00%	382	100,00%

Fuente: Elaboración propia.

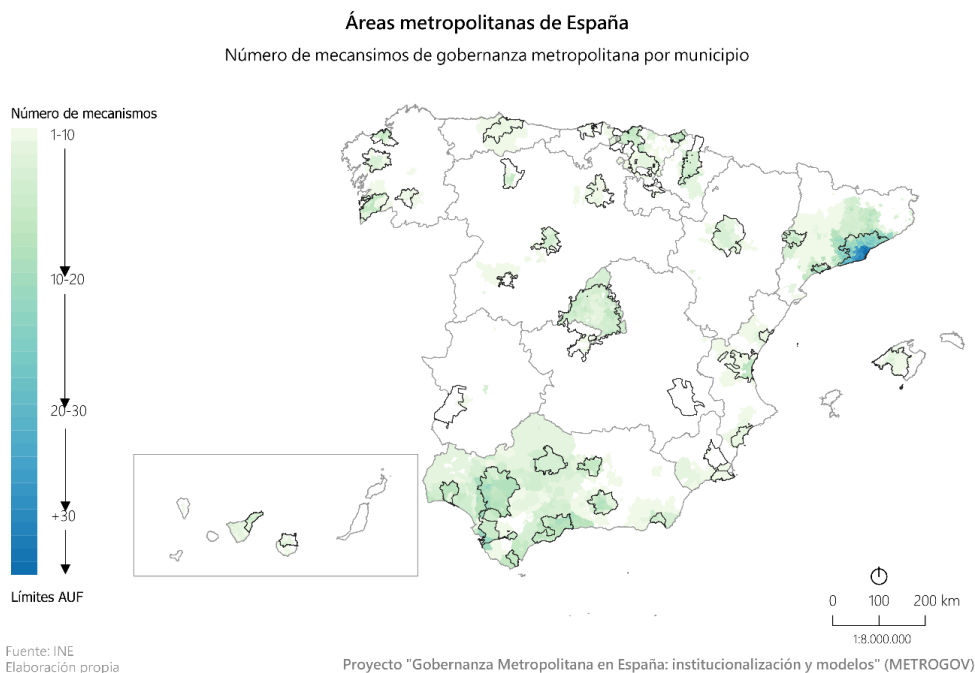
Analizado la cantidad de los instrumentos en cada Comunidad, vale la pena fijarnos en su **distribución territorial**. Gracias a ello podemos ver si los límites de los instrumentos se corresponden con la AUF, así como el nivel de concentración de dichos instrumentos. El *Mapa 1* nos permite observar dos variables centrales para comparar las realidades institucionales de las áreas metropolitanas españolas: el nivel de concentración/dispersión de los instrumentos (es decir, la densidad de instrumentos por municipio) y los límites territoriales de estos (es decir, si se corresponden con los límites funcionales de las AUF). A partir de allí y de lo analizado en la *Tabla 1* podemos distinguir los siguientes modelos:

1. **Número bajo de instrumentos y dispersos:** Es el modelo de las Comunidades con ciudades medias de España (Castillas, Murcia, Asturias...) y de las Islas Baleares y Canarias. No disponen de muchos instrumentos y, los que tienen, se reparten por todo el territorio sin destacar ninguna zona central de gran concentración. Cabe decir que muchas de estas ciudades apoyan su acción metropolitana en instituciones de segundo nivel local o en las CCAA, hecho no reflejado en nuestros datos, ya que lo hacen con visión regional y no urbana (sería el caso, por ejemplo, de las Islas, con los Consells y Cabildos) (Rodríguez Álvarez 2010). A medio camino entre este modelo y el siguiente esta Navarra y Aragón, donde hay más instrumentos y/o más concentración
2. **Número medio de instrumentos, concentrados y con límites en la AUF:** Es el caso de Euskadi, Galicia y Comunitat Valenciana, principalmente. Presentan un número más elevado de instrumentos, se

puede ver más claramente la concentración en el centro de las AUF (la metrópoli en sí) y suelen ser instrumentos que se acotan a los límites de la AUF o que crecen desde ella (con la excepción de Euskadi).

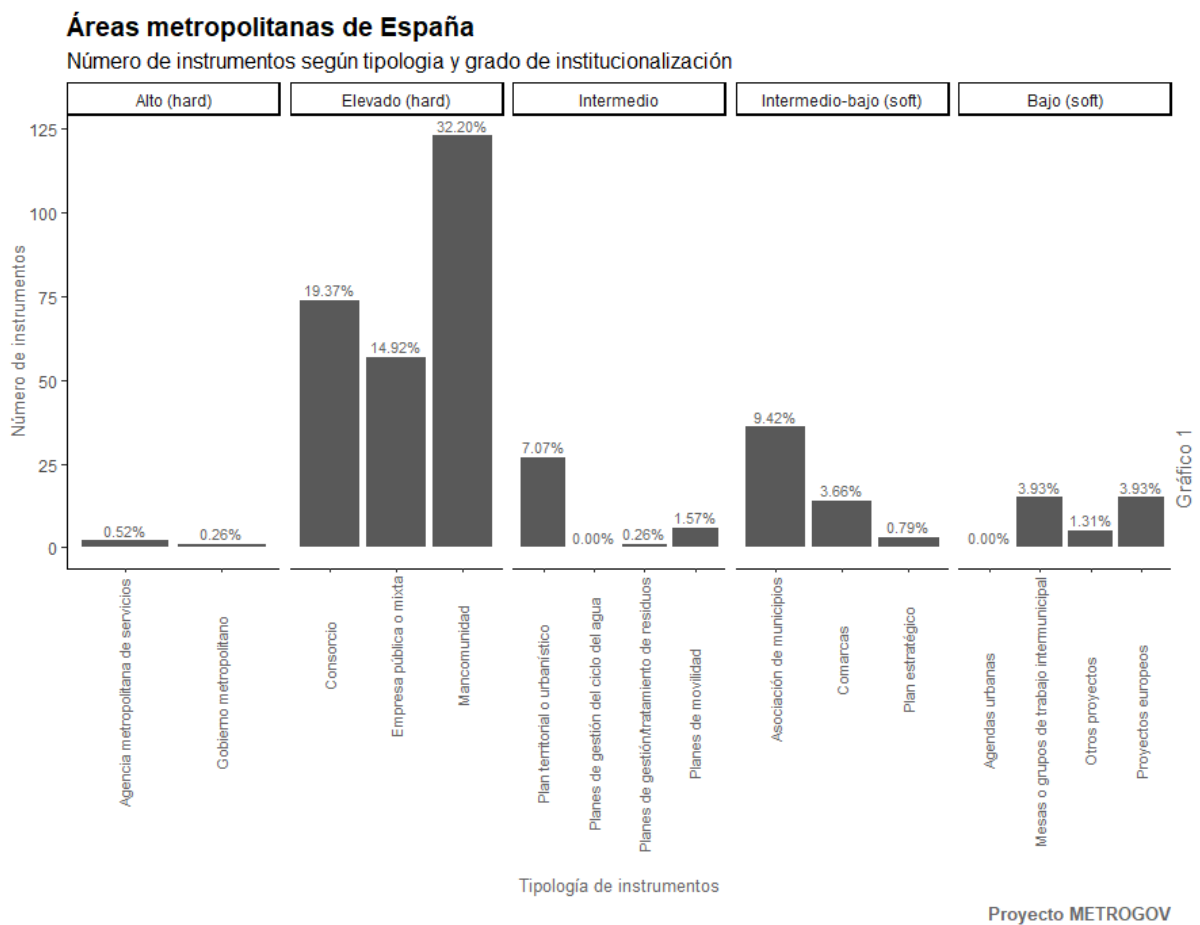
- Número elevado de instrumentos, dispersos y sin respetar los límites funcionales:** Es el caso de Andalucía y Madrid, que o sobrepasan o no abarcan todo el territorio funcional del área. Además, en especial en el caso de Madrid, presentan una clara dispersión, donde el centro no presenta mayor densidad de instrumentos que las periferias. En Andalucía sí se puede ver que el corredor que va de Sevilla a Cádiz o Málaga y Marbella actúan como centros urbanos también en el ámbito institucional, pese a una clara dispersión.
- Número elevado de instrumentos, concentrados y con irradiación sobre toda la Comunidad Autónoma:** El único caso es Cataluña. Presenta un número muy elevado de instrumentos que se concentran en el entorno de Barcelona. A medida que nos vamos alejando, cada vez hay menos concentración de instrumentos metropolitanos, pero vemos cómo van apareciendo a lo largo de toda la AUF y que irradian el resto de territorio de la Comunidad afectado por la metropolización.

Mapa 1. Número de instrumentos/mecanismos por municipio



En segundo lugar, debemos analizar la presencia de instrumentos de gobernanza metropolitanos en función del grado de institucionalización. El instrumento de gobernanza metropolitano más común es la mancomunidad, seguida por el consorcio. Por el contrario, los planes estratégicos y las agendas urbanas son instrumentos de gobernanza metropolitanos muy poco comunes. De este modo, los instrumentos *hard* como la mancomunidad son más comunes que los instrumentos *soft* como los planes estratégicos. También es interesante fijarse que los instrumentos con más institucionalización (elevada o intermedia) que salen de la colaboración entre municipios son mucho más numerosos que los que nacen de otras instancias, comparado por ejemplo la mancomunidad con las comarcas o los gobiernos metropolitanos por ley.

Gráfico 1. Número de instrumentos de gobernanza según tipología y grado de institucionalización.



4. Otros elementos de análisis

A partir de esta base de datos, hemos elaborado otros análisis que serán presentados en el congreso. Por ejemplo, si la acción de los instrumentos de gobernanza metropolitana es temática, multitemática o integral, haciendo un análisis de las temáticas por ámbitos.

También hemos analizado qué extensión de las áreas metropolitanas cubren los instrumentos de gobernanza que hemos identificado, así como el número de municipios del área que cooperan en términos relativos en el instrumento.

5. Ideas para la discusión

Esta primera aproximación nos permite ver cuál es el marco general la gobernanza metropolitana en España. Para empezar, afirmamos que carecemos de instrumentos metropolitanos que agrupen territorios según su funcionalidad urbana o que se basen en una visión metropolitana institucionalizada. La mayoría de los instrumentos nacen de cooperaciones entre municipios que no se distribuyen por las necesidades de la ciudad y por instituciones locales o supralocales heredadas de los diseños previos a la metropolización del territorio. Este proceso de *path dependency* (Tomàs 2020) deja un panorama de gobernanza fragmentada entre instrumentos y políticas que impiden una visión holística de la AUF. Como ya hemos señalado, España se está convirtiendo en un país cada vez más urbano y metropolitano, pero con una estructura institucional que sigue reivindicando un modelo territorial hoy en día inexistente (Cuadrado Ciuraneta 2016; Rodríguez Álvarez 2010; Tomàs 2019).

En segundo lugar, cabe destacar la diversidad de modelos de gobernanza metropolitana existentes en España. Por un lado, está el modelo de Madrid: ausencia de la metrópolis en la mayoría de los instrumentos, basado en la colaboración voluntaria de los municipios periféricos y la acción de la Comunidad Autónoma y dejando de lado políticas de planificación territorial). Por el contrario, en Cataluña los instrumentos de gobernanza metropolitana institucionalizados irradian sobre el resto del territorio catalán en todas las políticas. Otro caso es el

de las ciudades medias, con un nivel bajo de instrumentos para su gobernanza. Todos estos modelos (y otros intermedios apuntados en los anteriores apartados) difieren en su desarrollo y definición.

Pese a esta diversidad de modelos, premia encima de todos la que nace de la colaboración entre municipios o la dirección de las políticas urbanas por los gobiernos regionales. Así, la diversidad de modelos no se reparte de igual manera: la gobernanza basada en la colaboración horizontal de estructuras preexistentes y sectorizado según temáticas es la predominante en la gran mayoría de ciudades. Las excepciones y la búsqueda de modelos más institucionalizados (o de formas de gobernanza basadas en una visión metropolitana, utilizando, por ejemplo, los planes estratégicos) son *rara avis*, fruto de culturas políticas más propensas a la aproximación metropolitana.

De esta manera, partiendo de los cuatro modelos clásicos de gobernanza metropolitana, podemos afirmar que en España se podrían encontrar todos ellos. Por un lado, existen gobiernos metropolitanos, como en Barcelona o Vigo (aunque en este último caso aún no esté en funcionamiento); agencias metropolitanas sectoriales, como en Valencia y Bilbao; AUF que dependen de la gestión de la región, como las ciudades medias o Madrid, con un claro liderazgo de la Comunidad Autónoma, y, el modelo más repetido, el de la colaboración entre municipios. En este último caso, predomina una red de mancomunidades, consorcios o empresas que actúan de manera fragmentada y repartida en todo el territorio metropolitano. En cambio, los modelos de los planes estratégicos o las asociaciones son menos presentes, pese a ser un buen punto de partida para la construcción de una cultura metropolitana y para una colaboración entre los actores más coordinada y acorde con la funcionalidad urbana (al menos respecto el modelo predominante actual).

Bibliografía

- Cuadrado Ciuraneta, Sergi. 2016. "La Metropolización Del Territorio En El Cambio de Siglo: Dispersión Metropolitana, Urbanización Del Medio Rural y Transformación de Los Espacios Turísticos En La Europa Mediterránea." *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* 21 (1154).
- Lefèvre, Christian. 2010. "¿Metrópolis Ingovernables? Experiencias Europeas." *Política y Sociedad* 47 (3): 131–43.
- Martí-Costa, Marc, and Mariona Tomàs. 2017. "Urban Governance in Spain: From Democratic Transition to Austerity Policies." *Urban Studies* 54 (9): 2107–22. <https://doi.org/10.1177/0042098016669452>.
- Medir, Lluís, Jaume Magre, and Mariona Tomàs. 2018. "Mayors' Perceptions on Local Government Reforms and Decentralization in Spain." *Revista Espanola de Ciencia Política* 1 (46): 129–55. <https://doi.org/10.21308/recp.46.06>.
- Rodríguez Álvarez, Manuel José. 2010. "Estructura Institucional y Organización Territorial Local En España: Fragmentación Municipal, Asociacionismo Confuso, Grandes Ciudades y Provincias Supervivientes." *Política y Sociedad* 47 (3): 67–91.
- Tomàs, Mariona. 2017. "Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain." *Raumforschung Und Raumordnung* 75 (3): 243–52. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0445-0>.
- . 2019. "Towards a Right to the Metropolitan City: An Institutional Analysis." *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 123: 69–91. <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.69>.
- . 2020. "Metropolitan Revolution or Metropolitan Evolution? The (Dis)Continuities in Metropolitan Institutional Reforms." In *Metropolitan Regions, Planning and Governance*, 25–39.