

## PRESENTACIÓN

El número 61 de la revista **Papers** se centra en la **gobernanza metropolitana**. Los datos son innegables: el proceso de urbanización en el mundo es una tendencia estable y en aumento. Según Naciones Unidas, en el año 1950 el 30% de la población mundial vivía en áreas urbanas; actualmente, este porcentaje es del 51% y se estima que en 2030 llegará al 60% y en el año 2050, al 66%. Las aglomeraciones urbanas en todo el mundo comparten una serie de retos, especialmente la cohesión social y las consecuencias del cambio climático. Para poder afrontar dichos problemas, la **gobernanza metropolitana** es un elemento clave. Desde los años 90, progresivamente y con algunos recelos, se ha ido sustituyendo el concepto de 'gobierno' por el de 'gobernanza', especialmente en el ámbito local. La gobernanza urbana o metropolitana hace referencia a otro modo de gobernar, menos jerárquico, basado en redes de actores que incluyen no solo a la Administración sino a otros actores del sector público, del sector privado y del tercer sector. En el caso de las aglomeraciones urbanas, la gobernanza afronta una serie de retos específicos, puesto que se trata de un territorio en constante evolución, a menudo sin un reconocimiento institucional y con una concentración al mismo tiempo de la actividad económica y de las desigualdades sociales.

En este número hemos querido recoger análisis y reflexiones sobre los diversos elementos que influyen en la **gobernanza metropolitana**: la dimensión espacial y la configuración de áreas metropolitanas, las competencias, la financiación, el tipo de representación democrática, las relaciones entre los diversos actores (horizontales y verticales), las políticas concretas a escala metropolitana. Los artículos abordan los diferentes elementos de la **gobernanza metropolitana**, incluyendo una perspectiva comparada (con ejemplos de otros países), pero también reflexionando sobre nuestro entorno más próximo.

En efecto, con este número de **Papers** queremos contribuir al análisis de los retos de la gobernanza, especialmente del Área Metropolitana de Barcelona (AMB). El AMB es la única área metropolitana que existe formalmente en España como administración local y fue creada en el año 2010, aunque la cooperación metropolitana ya cuenta con más de 40 años de trayectoria. Después de dos mandatos, es un buen momento para ver cuáles son sus debilidades y cuál es su potencial para el despliegue de políticas metropolitanas. Los autores y las autoras de los artículos son personas referentes en cada una de las temáticas tratadas, ya sea desde el ámbito y la reflexión académica

como desde su compromiso y experiencia dentro de la Administración pública. Queremos agradecerles su generosidad e imprescindible colaboración para hacer posible la publicación de este monográfico.

En definitiva, el número 61 de **Papers** pone sobre la mesa las cuestiones más relevantes de un tema que pensamos que debería ser prioritario en la agenda política, tal y como han puesto de manifiesto las diversas agendas mundiales como la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana o la Agenda Urbana Europea, entre otras. Esperamos que las reflexiones y conocimientos contenidos en la revista sirvan para continuar y extender el debate dentro del ámbito académico y de la Administración y también entre la ciudadanía.

## INTRODUCCIÓN: LOS RETOS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA DEL ÁREA DE BARCELONA

MARC MARTÍ-COSTA

Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona

La creciente urbanización del territorio, la importancia económica de la aglomeración urbana, las mejoras en las infraestructuras y las reducciones en los tiempos de desplazamiento han producido un reescalamiento del fenómeno urbano, en el que las metrópolis o las ciudades-región toman cada vez más sentido en la vida cotidiana de la población y requieren formas de gobierno reforzadas pero también flexibles, eficientes pero también democráticas. A lo largo de los artículos que constituyen este monográfico hemos querido reflexionar sobre la gobernanza metropolitana en torno a dos grandes cuestiones: a) el grado de institucionalización de las áreas metropolitanas en España y cómo el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) se sitúa en dicho contexto; y b) cuáles son los retos, problemas e instrumentos existentes para que el AMB desarrolle su potencial normativo como gobierno metropolitano.

### 1. La institucionalización de las áreas metropolitanas en el contexto español y catalán

El modelo español de gobierno local se acostumbra a clasificar dentro del modelo napoleónico, en contraste con los modelos anglosajones, nórdicos o centroeuropeos (Bertrana, 2015). La tradición napoleónica se caracteriza por la uniformidad en la planta

territorial (en el caso español réplica por todo el territorio de autonomías, provincias y municipios; más las comarcas, en el caso catalán), la fragmentación (gran cantidad de pequeños municipios y grandes resistencias a la fusión), la falta de recursos propios del gobierno local en relación con los servicios que ofrece, y la centralidad de la figura del alcalde, tanto como representante de la comunidad local, como al frente de la Administración municipal (Pano y Magre, 2018). La fuerte identidad local y el liderazgo personalista en contraste con un gobierno colectivo y unos procesos decisionales más consensuales no serían favorecedores de la fusión de municipios como respuesta a las necesidades de mayor eficiencia en la prestación de servicios locales. Sin embargo, en nuestro contexto, de la necesidad se hace virtud y las debilidades de aquellas administraciones municipales con poca población se compensan mancomunando servicios, y con el apoyo de otras administraciones intermedias que proveen del apoyo técnico necesario con el fin de desarrollar las funciones que les son propias y favorecer el intercambio entre los municipios. En el caso catalán, los consejos comarcales y las diputaciones han cumplido esta función complementaria y son, junto con los municipios, las instituciones que configuran los *sistemas de gobierno local*.

La organización territorial basada en municipios y provincias contrasta con las cartografías y los análisis que nos ofrece José María Fera Toribio de la Universidad Pablo de Olavide en el primer artículo del monográfico, en el que pone de manifiesto la importancia en España de los 44 nodos metropolitanos donde viven 33 millones de personas, el 71% de la población. En contraste con la uniformidad de la planta territorial, estas áreas urbanas funcionales tienen características diferentes, que el autor distribuye en seis grupos, que se reúnen en tres grandes categorías. La primera de ellas es la de las *regiones metropolitanas consolidadas* (Valencia, Sevilla y Bilbao), las *áreas metropolitanas polinucleares* (Oviedo-Gijón-Avilés; Bahía de Cádiz-Jerez; Málaga-Marbella; Vigo-Pontevedra; Alicante-Elche) y las *áreas metropolitanas estándar* (Las Palmas; Zaragoza; Murcia, Palma; Granada; A Coruña; Santa Cruz de Tenerife; Donosti; Valladolid; Santander; Tarragona; Castellón y Pamplona). Finalmente, encontramos las *áreas metropolitanas menores e incipientes* que agrupan a menos población y extensión territorial y tienen una integración más limitada del mercado residencial.

Aunque la constitución de las áreas metropolitanas en España está prevista en el artículo 43 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local bajo el impulso y concreción de los gobiernos autonómicos, dicha constitución ha sido anecdótica y hasta la actualidad solo se han constituido dos: el Área Metropolitana de Barcelona en el año 2010 y el Área Metropolitana de Vigo en el año 2012. Según Andreas Hildenbrand (2017), el abandono de la cuestión metropolitana en España se puede explicar por distintos factores: en primer lugar, por la percepción de algunos gobiernos municipales de que el área metropolitana se pueda convertir en una amenaza a su autonomía local de la mano de los gobiernos autonómicos, en vez de como una mejora sustancial en las formas de cooperación intermunicipal. En segundo lugar, por el poco interés de los gobiernos autonómicos en constituir un nuevo nivel de gobierno donde se concentre la mayor parte de la población y se convierta en un potencial rival político e institucional, tal y como sucedió en los años 80 en Cataluña. En tercer lugar, por el papel pasivo del Estado a la hora de impulsar las áreas metropolitanas a nivel legislativo (Tomàs, 2017) en contraposición al activo papel que ha tenido el Estado en los países de nuestro entorno. En este último punto habría que añadir que lo que ha potenciado el Estado como principales entes de cooperación supramunicipal y de prestación de servicios locales en las sucesivas modificaciones legales (especialmente en la Ley 54/2003 y las modificaciones introducidas en la ley de bases por parte de la Ley 27/2013, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local) han sido las diputaciones.

Como apuntábamos anteriormente, esta situación de dejadez del hecho metropolitano no se da en los grandes países de nuestro entorno (Heinelt y Kübler, 2005). El artículo de Karsten Zimmermann y Patricia Feiertag, de la Universidad Técnica de Dortmund, nos aporta una útil comparación de las formas de gobernanza regional y metropolitana en los casos de Francia, Italia y Alemania. El caso de Francia es bastante ilustrativo, por pertenecer también al grupo de países de tradición napoleónica pero con un grado mucho más avanzado de institucionalización del hecho metropolitano. En este país el gobierno central le ha dedicado una especial atención desde la década de los 60 con la creación de tres *communautés urbaines* (Lille, Burdeos y Lyon) y la proliferación durante la década siguiente de distintos tipos de entidades metropolitanas como una forma de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios ante la fuerte fragmentación de su planta municipal. En el año 1999 el Estado simplifica las formas de cooperación municipal con tres figuras: a) las comunidades urbanas, que agrupan diferentes municipios y en conjunto tienen que llegar a más de 500.000 habitantes; las comunidades de aglomeración, que deben tener más de 50.000 habitantes y un núcleo de al menos 15.000 habitantes, y, finalmente, las comunidades de municipios, sin unos valores demográficos determinados y que pueden ser permanentes o temporales. Las últimas reformas legislativas introducidas entre 2010 y 2014 han potenciado las entidades metropolitanas, ofreciendo a las principales ciudades-región la transformación de las principales *communautés* en una nueva forma institucional: la *métropole*. Hasta enero de 2018 se habían creado 22 *métropoles* con un tratamiento específico de las tres grandes aglomeraciones urbanas: Gran París, Aix-Marsella y Lyon.

En el caso italiano, el mismo Parlamento legisló con el fin de fomentar la creación de áreas metropolitanas a partir de los años 90, pero hasta 2015 tuvieron una baja implementación. Además, en el año 2001 se modificó la Constitución con el fin de introducirlas como entidades, junto con los municipios, las provincias, las regiones y el Estado, que constituyen la República. Sin embargo, el impulso definitivo de la *città metropolitana* se dio con la Ley de 7 de abril de 2014 en el marco de las políticas de austeridad y de reducción de la Administración pública. Hasta la actualidad se han establecido 15 ciudades metropolitanas, lo que a efectos prácticos ha supuesto la conversión de 15 provincias a esta nueva figura.

Una hipótesis, con el fin de explicar el abandono de la cuestión metropolitana en España, podría ser su estructura cuasifederal, en que las competencias para desarrollar este tipo de ente recaen en los gobiernos autonómicos. No obstante, en Alemania, donde la responsabilidad de desarrollar estos instrumentos se sitúa en los *länder*, existen en la actualidad 24 áreas metropolitanas 21 de las cuales cuentan con instituciones de gobernanza metropolitana, con diferentes grados de institucionalización. La fuerte tradición de planificación territorial de este país ha sido una base importante para desarrollar después formas de gobernanza supramunicipal, que van desde mecanismos *soft* de cooperación voluntaria entre municipios, a gobiernos metropolitanos con la elección directa de sus consejeros, como es el caso de Stuttgart y Hannover. Tal y como nos explican Zimmermann y Feiertag en su texto, el gobierno federal alemán, conjuntamente con los 16 *länder*, ha impulsado también las regiones europeas metropolitanas (*europäische Metropolregionen*) con el fin de fortalecer las principales regiones urbanas alemanas como estrategia para mejorar la competitividad del país a nivel europeo.

En el caso español, durante los años 90 se detecta una apuesta por las ciudades como Barcelona, Bilbao, Valencia o Sevilla por parte del gobierno central como motores de la transformación económica del país en el marco de la economía posfordista (Martí-Costa y Tomàs, 2016). Sin embargo, la potenciación de las distintas regiones urbanas más allá de la de Madrid como espacios para la mejora de la competitividad del país no ha sido una prioridad por parte del Gobierno del Estado en las últimas décadas, a pesar de algunas iniciativas regionales-periféricas como son el eje atlántico y la cooperación transfronteriza con Portugal, o bien la reivindicación por parte de gobiernos autonómicos y asociaciones empresariales con el fin de desarrollar el corredor ferroviario mediterráneo. Las medidas de eficiencia y de austeridad activadas en el marco de la crisis financiera y económica de 2008, que han propiciado reformas como la *città metropolitana* en Italia o la agregación de municipios en Grecia, se han vehiculado en el caso español a través de mecanismos de fortalecimiento del control presupuestario y financiero de los gobiernos locales por parte del Ministerio de Hacienda, fortaleciendo el control centralizado, o bien reforzando el papel de las diputaciones, tal y como se ha comentado anteriormente.

En este contexto, la creación y el impulso del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) a partir de la aprobación de la Ley 31/2010 con la integración de las distintas agencias metropolitanas y la Mancomunidad de Municipios representa, sin duda, una destacada excepcionalidad en el contexto descrito (Tomàs, 2017). Aunque

es una institución joven, la trayectoria de los últimos 30 años de gobernanza metropolitana sitúa el AMB entre las experiencias avanzadas a nivel comparado (Ger házi y Tosics, 2018), a pesar de sus especificidades y los importantes retos que tiene que afrontar. Los límites territoriales son, sin duda, uno de estos retos. En la actualidad, el AMB incluye la ciudad de Barcelona más 35 municipios de su entorno con una población de 3.247.281 habitantes (2017), lo que la configura como el corazón de una ciudad-región que tradicionalmente se ha delimitado como Región Metropolitana de Barcelona (RMB) con más de 5 millones de habitantes, aunque la ciudad funcional seguramente ya supera algunos de los límites establecidos para la RMB, con relaciones cada vez más intensas con las áreas metropolitanas de Gerona y Tarragona. La ampliación de los límites territoriales del AMB al menos al resto de la Región Metropolitana de Barcelona se prevé políticamente complicada ya que incorporaría a más de dos tercios de la población de Cataluña y podría llegar a rivalizar con la misma Generalitat. En cualquier caso, la Región es un territorio de una alta densidad institucional donde operan la Generalitat de Catalunya, la Diputación de Barcelona, 7 consejos comarcales (si incluimos el Garraf y el Penedès), 164 ayuntamientos, diversas mancomunidades y otros entes de gestión como la Autoridad Metropolitana del Transporte o Aigües Ter-Llobregat. En este contexto regional, variable y cambiante, instrumentos y mecanismos de gobernanza en red menos institucionalizados que un gobierno local metropolitano serían seguramente más adecuados (Ger házi y Tosics, 2018). El artículo de Oriol Estela, economista y coordinador del Plan Estratégico Metropolitano, expone con más detalle qué herramientas se pueden desarrollar para fortalecer la cooperación regional plena desde geometrías variables en términos territoriales, sectoriales e institucionales. En este sentido, la capacidad flexible y relacional de la Oficina del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona puede ser un instrumento adecuado para coordinar y reforzar las relaciones entre el AMB y su entorno.

## 2. Los retos del Área Metropolitana de Barcelona: competencias, financiación y legitimidad democrática

El grueso de los artículos de este monográfico abordan el análisis del desarrollo de las competencias y la financiación del AMB, con propuestas sobre cómo se podría mejorar en dichos aspectos. Es preciso destacar que los márgenes de mejora pasan a menudo por una reorganización o potenciación de la misma AMB con concertación con los municipios que la integran, pero también por una mayor atención y reconocimiento del hecho metropolitano y regional por parte de la Administración autonómica y estatal. El artículo de Tomàs Font de la Universidad de Barcelona explica minuciosamente cuál es el marco legal sobre el que se sustenta el AMB y cuál es su potencial. La regulación básica del AMB la encontramos en la Ley 31/2010, que en términos funcionales se concreta con el Reglamento Orgánico Metropolitano; pero como bien nos recuerda Font, el anclaje de la Ley del Área Metropolitana de Barcelona (LAMB) se encuentra en aquellas leyes que regulan la autonomía local: la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) o la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). En este sentido, el AMB es una entidad local supramunicipal de carácter territorial que Font califica como un "verdadero gobierno local" dadas las

potestades y competencias otorgadas por la Ley. Las principales competencias atribuidas por la LAMB serían la de urbanismo, las que eran propias de las agencias sectoriales (transporte y movilidad, agua, residuos y medio ambiente), y dos novedades importantes: el desarrollo económico y social y la cohesión social y territorial.

El desarrollo económico ha sido uno de los razonamientos importantes a la hora de desplegar la gobernanza metropolitana en aglomeraciones como por ejemplo Stuttgart, en un primer momento impulsada por el sector empresarial como estrategia para superar la crisis industrial durante los años 80. En el caso de Barcelona, el Pacto Industrial, el Plan Estratégico Metropolitano, los pactos territoriales por el empleo o asociaciones como Ámbito B30, entre otros, han sido los principales instrumentos de gobernanza económica metropolitana, que cubren ámbitos territoriales distintos y a menudo superpuestos. La multiplicidad de actores con intereses y objetivos a veces contrapuestos, la fragmentación de recursos con el fin de conseguir dichos objetivos y la intersección con otros campos de políticas torna especialmente crítico el trabajo de consensuar objetivos y determinar prioridades, así como también convierte en crucial la alineación correcta de regulaciones, normativas, mecanismos de inversión y financiación, sistemas de información y formación (responsabilidad de distintas administraciones), etc., a fin de que sean coherentes con los objetivos propuestos. El sociólogo Héctor Santcovsky, director del Área de Desarrollo Social y Económico del AMB, relata los retos actuales de la gobernanza económica de la Barcelona metropolitana para avanzar hacia un "crecimiento inclusivo y sostenible". El nuevo instrumento para desarrollar el potencial competencial en este ámbito por parte del AMB es la Agencia de Desarrollo Económico. La nueva Agencia pretende ser un organismo ágil para el impulso y la concertación de estrategias económicas supramunicipales y se estructura en cuatro grandes ámbitos: la internacionalización y la captación de inversiones; el fomento y la promoción de economías locales emergentes (cooperativa, verde, alimentaria...); el desarrollo del emprendimiento y la innovación con un uso intensivo de la tecnología; la reindustrialización y la coordinación y el apoyo de los servicios a la empresa en el ámbito metropolitano.

En relación con la cohesión social y territorial, esta se concreta en la participación en la Comisión de la Seguridad del ámbito territorial correspondiente y en "promover la implantación de políticas públicas comunes en materia de servicios municipales y de fomento de la cohesión social y territorial, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y el equilibrio territorial de los municipios que la integran". Estudios recientes han demostrado que las diferencias que se dan entre los municipios metropolitanos respecto a los criterios de concesión de las ayudas económicas de urgencia social, como también en el nivel de las cuantías de dichas prestaciones, no ayudan a corregir las desigualdades socioespaciales existentes (Lara-Navarro, 2017; Daleph, 2017). Por lo tanto, las prestaciones sociales municipales y su accesibilidad, deberían atender mejor tanto las especificidades del territorio como las necesidades redistributivas de los municipios, sin estar tan sujetas a la desigual capacidad presupuestaria (o a las prioridades) de los ayuntamientos metropolitanos. Sergio Porcel, Lara Navarro-Varas e Irene Cruz, investigadores del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona,

van un paso más allá y exploran los efectos de un complemento económico a nivel metropolitano de la renta garantizada de ciudadanía de la Generalitat de Catalunya. El pleno despliegue de la renta garantizada de ciudadanía en Cataluña debería disminuir las necesidades de prestaciones de urgencia social responsabilidad de los municipios, con un efecto, como mínimo, de disminución de la intensidad de la pobreza en todo el territorio. En este escenario, tal y como proponen los autores, resulta necesario repensar el papel y la cuantía de las prestaciones de urgencia social municipal en el territorio metropolitano a fin de que combinen criterios de homogeneidad metropolitana pero también criterios de heterogeneidad, debido a los distintos costes de vida a nivel municipal, muy condicionados por los gastos asociados a la vivienda.

En relación con la vivienda, el artículo 22 de la LAMB otorga al AMB la definición de políticas metropolitanas de suelo y vivienda para garantizar la solidaridad intermunicipal, y la suficiencia y la viabilidad de dichas políticas para garantizar el derecho constitucional a la vivienda. Es, por lo tanto, una competencia compartida con la Generalitat y los municipios metropolitanos, pero que, como en los casos de la política de desarrollo económico y de cohesión social, apenas en estos últimos años se está impulsando de forma más decidida desde el AMB. Jordi Bosch, de la Universidad Politécnica de Cataluña, y Carles Donat, del Observatorio Metropolitano de la Vivienda, identifican en su artículo la tendencia internacional hacia un mayor compromiso con esta materia por parte de los gobiernos metropolitanos. Esto se justifica, como también señala el texto de José María Feria Toribio, en primer lugar, porque las regiones y las áreas metropolitanas maduras se caracterizan no tan solo por la integración del mercado de trabajo, sino también por la creciente integración de su mercado residencial. En segundo lugar, debido a los mayores problemas de acceso a la vivienda en estas áreas y porque fenómenos como la segregación residencial son más acentuados. Frente a esta realidad, los autores señalan tres vías posibles con el fin de mejorar la planificación de las políticas de vivienda a escala metropolitana: a) que el AMB establezca un plan para concretar el Plan Territorial Sectorial de la Vivienda de la Generalitat (a día de hoy en aprobación inicial); b) la delegación de las competencias al AMB por parte de los municipios metropolitanos, y/o c) que el AMB sea el ente competente en el área metropolitana para desarrollar un plan de vivienda metropolitana. Entretanto, y a falta de una planificación más integral, se han establecido una serie de directrices y se han desarrollado instrumentos de política de vivienda metropolitana: el IMPSOL, para la gestión de suelo y la promoción de vivienda; Habitatge Metròpolis, para la promoción y gestión del alquiler; el Consorcio Metropolitano de la Vivienda, para gestionar las ayudas a la rehabilitación; el Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, como instrumento de análisis y conocimiento, y el Plan Director Urbanístico Metropolitano, como instrumento de planeamiento urbanístico. Faltaría un mayor empoderamiento competencial y una mejor financiación con el fin de desarrollar esta política.

La financiación del AMB se convierte, pues, en un tema especialmente crítico. Paula Salinas, de la Universidad Autónoma de Barcelona, y Maite Vilalta, de la Universidad de Barcelona, abordan esta cuestión. En primer lugar, las autoras se preguntan qué tendría que ser financiado por un área metropolitana como la de Barcelona, con

qué políticas y bajo qué principios. Dichos principios son especialmente útiles a la hora de orientar normativamente las relaciones multinivel: autonomía financiera, suficiencia para las competencias atribuidas y equilibrio entre los diferentes niveles de gobierno, equidad horizontal (que los municipios con menos recursos no tengan que hacer un mayor esfuerzo que otros para tener los mismos servicios), transparencia, coordinación y lealtad institucional. Una de las principales conclusiones de su análisis es la limitada autonomía tributaria del AMB (tanto en relación con los ingresos como con los gastos, el 70% de los cuales tiene carácter finalista, que se configura como el principal obstáculo a superar para que aquellas competencias propias, pero todavía embrionarias, como la de vivienda o la cohesión social, terminen tomando vuelo. Además, después de la aprobación de la LRSAL, la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal se convierte en un factor clave a la hora de poder recibir competencias delegadas de otras administraciones.

El último gran reto que se aborda en este monográfico es el de la legitimidad democrática de una institución metropolitana como el AMB. El análisis comparado internacional sobre gobernanza metropolitana da cada vez más relevancia al estudio de la calidad democrática de la gobernanza metropolitana y las formas de mejorarla, más allá de los temas tradicionales de investigación orientados a la eficiencia en la prestación de servicios (Kübler, 2012; Kübler y Schwab, 2007; Lidström, 2010 y 2013; Buser, 2013; etc.). El AMB se encarga de temas clave para el buen funcionamiento de la ciudad, pero solo bebe de una legitimidad electoral indirecta que proviene de las elecciones municipales de los municipios metropolitanos. Esto tiene tres consecuencias importantes para la gobernanza metropolitana: primero, que el proceso de rendición de cuentas por parte de los electores se produce de forma indirecta: a menudo son los temas locales y no metropolitanos los que pesan más en las elecciones municipales. En segundo lugar, se debilita la dirección política de la institución, ya que sus representantes lo son primero de los municipios donde son elegidos y, después, de la institución metropolitana. Finalmente, la posible percepción de lejanía de la institución por parte de la ciudadanía y que el proceso de elaboración de políticas públicas a nivel metropolitano sea más bien tecnocrático.

Zimmermann (2014) diferencia cuatro fuentes de legitimidad democrática en el estudio de instituciones como el AMB: a) la legitimidad de entrada (*input legitimacy*), b) la transparencia y rendición de cuentas (*accountability*), c) la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas (*responsiveness*) y d) la legitimidad de salida (*effectiveness – output legitimacy*). La principal legitimidad en que se basa actualmente el AMB es la 'de salida' (*effectiveness*), la capacidad de gestionar servicios metropolitanos del modo más efectivo y eficiente posible. En términos de transparencia y rendición de cuentas se han dado pasos importantes con la reciente creación de la Oficina de Transparencia con el fin de desplegar todo el potencial de la Ley 19/2014, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en la institución metropolitana. Quedan pendientes, pues, el desarrollo de las herramientas de democracia participativa, con el fin de dar una mejor respuesta a las demandas ciudadanas, y los procesos de elección de representantes, para reforzar la legitimidad de entrada. Mariona Tomàs, de la Universidad de Barcelona, analiza cómo, aunque todavía hay pocos casos de

elección directa de entes metropolitanos, van en aumento en países como Inglaterra, Italia, Francia y Portugal; lugares donde está previsto que sus respectivas metrópolis tengan elección directa. Aunque la elección directa también puede tener sus desventajas, permite dar más visibilidad a la institución y al hecho metropolitano, así como una mejor rendición de cuentas, tal y como señalábamos anteriormente. Mariona Tomàs también apunta que los sistemas de representación, con el fin de habilitar las legitimidades de entrada, son distintos en cada ciudad-región: aquellos que podríamos denominar más ‘parlamentaristas’, cuando solo se elige a representantes de la asamblea metropolitana (Stuttgart); aquellos más ‘presidencialistas’ (Manchester y Liverpool), o finalmente los sistemas ‘mixtos’ (Hannover y Londres). A la hora de avanzar hacia alguno de ellos, la autora profundiza en el estado de la *demós* metropolitana o de la “comunidad de ciudadanía metropolitana”, tal y como la denomina Font, en relación con su conocimiento sobre el AMB, del territorio metropolitano y la posibilidad de una elección directa del alcalde metropolitano. Entre los resultados aportados, es preciso destacar, en primer lugar, que la movilidad se convierte en el factor clave en la integración social metropolitana, mientras que las identidades se siguen asociando o bien con la localidad o bien con el país. En segundo lugar, aunque una mayoría parece que no vería mal la elección de un alcalde para el área metropolitana, se pone de manifiesto la mayor resistencia por parte de los habitantes de los municipios más pequeños por miedo de ser absorbidos por las dinámicas de la ciudad central, así como el gran desconocimiento de la actual AMB.

Territorio, institución y políticas públicas son los distintos elementos que hemos querido combinar en este monográfico de **Papers** con el fin de reflexionar y aportar conocimiento sobre los retos de la gobernanza metropolitana. Una gobernanza metropolitana en la que el AMB es la institución pública central con importantes retos organizativos, financieros y democráticos, que serán determinantes para el buen desarrollo de unas públicas que promuevan una mayor prosperidad, sostenibilidad y cohesión social en la metrópoli.

## ¿VOLVER AL METRO-MODELO? GOBIERNO Y PLANIFICACIÓN EN REGIONES METROPOLITANAS EN CAMBIO. UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE FRANCIA, ITALIA Y ALEMANIA

KARSTEN ZIMMERMANN Y PATRICIA FEIERTAG  
TU Dortmund, Facultad de Ordenación del Territorio, Culturas de Planificación Europea

### Resumen

En muchos estados europeos actualmente se está redefiniendo la gobernanza de las regiones metropolitanas debido a los

cambios en los estados de bienestar y a una competencia global cada vez mayor. En algunos estados como Francia e Italia, pero también en Alemania, observamos el surgimiento de acuerdos de gobernanza y de políticas de planificación específicos para este tipo de regiones, en unos casos surgidos *bottom-up* y dependientes de los contextos regionales, y otras veces activados por los incentivos y la legislación del gobierno central. Italia y Francia, por ejemplo, han adoptado recientemente leyes nacionales que introducen nuevas formas institucionales para las regiones metropolitanas, Métropole y Città Metropolitana. En el estado federal de Alemania, no existe tal cosa, pero ha habido incentivos suaves a nivel nacional que llevan al establecimiento de once Europäische Metropolregionen. Este capítulo compara los desarrollos recientes en Francia, Italia y Alemania y busca responder la pregunta de qué y quién impulsa las reformas metropolitanas.

**Palabras clave:** gobernanza metropolitana, Métropole, Città Metropolitana, Europäische Metropolregionen.

### 1. Introducción

Las recientes reformas legales en Francia e Italia cambiaron el estatus quo de los acuerdos de gobernanza metropolitana en estos dos países en un grado significativo. Estas reformas han tomado forma en las leyes nacionales e indican en ambos casos una reforma dirigida por el gobierno central con el propósito de crear gobiernos metropolitanos más fuertes o incluso casi-jurisdicciones. En cierto modo, las soluciones institucionales ahora en implementación contradicen la teoría del *New Regionalism* que estuvo de moda durante muchos años (Norris, 2001; Rodríguez-Pose, 2008). Esta teoría destacó la competitividad y las formas de gobierno. La gobernanza de las regiones metropolitanas flexibles, como agencias, asociaciones y redes. Considerando la dirección de las reformas recientes en Italia y Francia, vale la pena plantearse la pregunta: ¿estas reformas indican un cambio en el debate sobre la gobernanza metropolitana? ¿La teoría de la reforma metropolitana está de moda otra vez? Para responder a esta pregunta, este capítulo compara los desarrollos recientes en Francia, Italia y Alemania y busca responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué funciones públicas se atribuyen y se realizan a nivel metropolitano?
- ¿Qué tipo de formas de gobierno se establecen? ¿Podemos observar alguna convergencia?
- ¿Cuáles son las implicaciones para la coordinación territorial estratégica a esta escala?

Alemania, Francia e Italia han sido elegidas por varias razones (figura 1). Después de una discusión en curso desde la década de 1990, se puede considerar que las recientes reformas en Italia y Francia han llegado a momento decisivo, al menos a primera vista. Alemania fue elegida porque presenta un sistema de gobierno local diferente y, debido al federalismo, hay menos intervención estatal. Alemania es un caso diferente desde el punto de vista institucional, pero aun así, en algunas regiones urbanas, la posición de reforma metropolitana está de moda. Los desarrollos en los tres estados mencionados ilustran diferentes vías: podemos caracterizar la manera alemana como *bottom-up*, emergiendo lentamente y, por lo tanto, dependiendo de los contextos regionales.

En Francia e Italia, observamos más enfoques *top-down* con fuertes incentivos y nuevas regulaciones dadas por el gobierno central. Sin embargo, aunque las estrategias espaciales estatales para las regiones metropolitanas en los tres países utilizan el vocabulario de gobernanza estratégica coherente y territorio delimitado; empíricamente, aparecen un conjunto de ideas contradictorias sobre cómo debe organizarse y gobernarse un territorio.

En este artículo, presentaremos la descripción y el análisis posterior de las vías de desarrollo en las políticas nacionales de desarrollo espacial respecto a las regiones metropolitanas en los tres estados. Sin embargo, el término región metropolitana es borroso y, en algunos casos, el término ciudad-región podría ser más apropiado. Por lo tanto, empíricamente, la comparación se organiza en torno a cuatro dimensiones: aspectos institucionales, aspectos funcionales (competencia *versus* políticas de bienestar), ideas (razones y argumentos a favor de la reforma metropolitana) y aspectos espaciales (tamaño y relaciones interescales). Este enfoque diferenciado permite una descripción más matizada de tendencias convergentes o divergentes.

La dimensión institucional explica cómo se distribuyen las competencias en el sistema multinivel y qué tipo de instituciones se han establecido en la cooperación ciudad-región. El análisis funcional de la gobernanza metropolitana distingue las funciones relacionadas con la reproducción social y el bienestar, como la vivienda, el transporte público, los servicios públicos, la política ambiental y las funciones relacionadas con la competitividad y el desarrollo económico (*marketing*, desarrollo económico, políticas de innovación). La dimensión de las ideas abarca las razones y los argumentos utilizados para justificar las reformas, mostrando la dirección prevista de los cambios (austeridad, modernización del sector público, competitividad, coherencia territorial). La dimensión espacial se refiere al territorio sobre el cual tienen efecto de los acuerdos de gobernanza, teniendo en cuenta la posible superposición de diferentes instituciones que se ocupan de los problemas de la ciudad y la región y su relación entre sí.

El artículo presenta un avance de los resultados de la investigación empírica en los tres estados. Sobre la base de la etapa actual de nuestra investigación, nos concentraremos en las políticas y discursos nacionales sobre la gobernanza metropolitana (lo que llamamos la política de gobernanza metropolitana). La investigación incluye estudios de casos de trabajo en seis metro-regiones (dos en cada país).

### 2. Cambio impulsado por iniciativas nacionales

Las metro-regiones son consideradas cada vez más como objetos políticos, tanto de las políticas nacionales, como de las internacionales (Metropolis, 2017; Ahrend & Schumann, 2014; Rodríguez-Pose, 2008). De hecho, las reformas de la gobernanza metropolitana están fuertemente influenciadas por la legislación nacional y las respectivas iniciativas políticas con el propósito de resolver descoordinaciones entre el sector público y la planificación del uso del suelo; o de apoyar la posición de las grandes ciudades en la competencia económica global. Los *benchmarks* y las clasificaciones internacionales, las redes de metro-regiones como METREX, así como las definiciones utilizadas por ESPON o la OCDE, indican el carácter universal de la gobernanza metropolitana (Ahrend y Schumann, 2014).