

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVI, Nº 222, invierno 2024

Págs. 1153-1172

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.222.4>

CC BY-NC-ND



La gobernanza de la movilidad en España: un enfoque metropolitano

Mariona TOMÀS ⁽¹⁾Enrico PORFIDO ⁽²⁾⁽¹⁾ Profesora agregada⁽²⁾ Investigador⁽¹⁾ Grup de Recerca en Estudis Locals, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Barcelona⁽²⁾ Sealine Research Center, Departamento de Arquitectura, Università degli Studi di Ferrara, Italia

Resumen: Este artículo analiza los instrumentos de gobernanza de la movilidad en las áreas metropolitanas españolas desde una perspectiva institucional. A partir de la definición estadística de las Áreas Urbanas Funcionales, el estudio analiza los instrumentos de gobernanza metropolitana relativos a la movilidad en las 45 aglomeraciones urbanas más pobladas de España. Los distintos instrumentos se clasifican según el grado de institucionalización (de mayor a menor), los actores principales y la escala territorial donde operan. El diagnóstico muestra la relevancia de los gobiernos autonómicos en el impulso de instrumentos de cooperación metropolitana, destacando los consorcios, las empresas públicas o mixtas y los planes supramunicipales como los más frecuentes. El análisis también pone de manifiesto el desajuste entre los instrumentos de gobernanza y las áreas funcionales. El caso de Barcelona, por su gran variedad de instrumentos formales e informales, nos ayuda a entender las dificultades en la gobernanza metropolitana de la movilidad.

Palabras clave: Gobernanza metropolitana; Movilidad metropolitana; Áreas metropolitanas españolas; Transporte metropolitano.

Recibido: 26.07.2023; Revisado: 14.02.2024

Correo electrónico (1): marionatomas@ub.es ; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-18635330>Correo electrónico (2): enrico.porfido@unife.it ; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8978-4950>

Los/as autores/as agradecen los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Este artículo parte de unos resultados obtenidos en el marco del proyecto Gobernanza Metropolitana en España: Institucionalización y Modelos (METROGOV) del Plan Nacional I+D+i 2019 del Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2019-106931GA-I00).

Mobility governance in Spain: a metropolitan approach

Abstract: This article analyzes the characteristics of mobility governance in Spanish metropolitan areas from an institutional perspective. Based on the statistical definition of Functional Urban Areas, the study analyzes the metropolitan governance instruments related to mobility in the 45 most populated urban agglomerations in Spain. The different instruments are classified according to the degree of institutionalization (from highest to lowest), the main actors and the territorial scale where they operate. The diagnosis shows the key role of regional governments in promoting metropolitan cooperation instruments, as well as the most frequent use of consortia, public or public-private companies and supra-municipal plans. The analysis also reveals the gap between governance instruments and functional areas. The case of Barcelona, due to its wide variety of formal and informal instruments, helps us understand the difficulties in building effective metropolitan mobility governance.

Keywords: Metropolitan governance; Metropolitan mobility; Spanish metropolitan areas; Metropolitan transport.

1. Introducción

La movilidad es un elemento clave para la configuración metropolitana. En efecto, las áreas metropolitanas se forman a partir de la interrelación de los habitantes de distintos municipios, siendo la gobernanza de la movilidad uno de sus principales retos (LE GOIX & BERROIR, 2016). Existen distintos modelos de gobernanza metropolitana, más o menos institucionalizados (TOMÁS, 2017), pero en todos ellos, de una forma u otra, se aborda la gestión de la movilidad y las políticas de transporte metropolitano. En los últimos años, la movilidad a escala metropolitana se ha vuelto cada vez más importante como medio para abordar los desafíos del desarrollo urbano sostenible (ZEGRAS, 2017). En este sentido, proporcionar a la ciudadanía de un sistema de movilidad coordinado e interconectado tiene el potencial de reducir la congestión y la contaminación (MARSDEN & RYE, 2010), aumentar el acceso a los medios de transporte para todos los ciudadanos y facilitar el desarrollo económico (VEENEMAN & MULLEY, 2018), jugando un papel clave en temas de perspectiva de género (LLOPIS-ORREGO & al., 2024). También puede ayudar a fomentar la equidad social y la inclusión. En efecto, la población de bajos ingresos y socialmente vulnerable a menudo se ve obligada a soportar mayores efectos negativos del transporte de mala calidad, incluidos los tiempos de viaje más largos, y la mayor exposición a la contaminación y el riesgo de accidentes de tráfico (TITHERIDGE & al., 2014). Al mismo tiempo, la mejora de la gobernanza de la movilidad metropolitana contribuye a administrar mejor las redes de transporte existentes y proporcionar una oportunidad de desarrollo de modelos innovadores y sostenibles de transporte (BATTARRA & MAZZEO, 2022).

Como recoge JAIMURZINA (2018), la mayoría de los estudios en materia de gobernanza de la movilidad ponen de manifiesto que existe una ausencia de coordinación e integración de los actores implicados, causando fragmentación y suboptimización de los modos de transporte. Se destacan tres factores explicativos principales: 1) los cambios frecuentes en la organización y en el reparto de responsabilidades entre diferentes niveles administrativos, 2) la ausencia de enfoque integrado de la política pública de transporte público y de una cultura de la cooperación para garantizar una gobernanza del transporte efectiva y 3) la escala -inapropiada- de aplicación de las políticas. En este sentido, el análisis de MARSDEN & MAY (2006) pone de relieve la importancia de disponer de entes con capacidad financiera y ejecutiva a escala de las conurbaciones urbanas. Mientras que otras investigaciones analizan los distintos modos de gobernanza para el desarrollo del transporte público (más vertical u horizontal, con varios mecanismos de coordinación) y especialmente la relación entre las instituciones de tipo formal (autoridades para el transporte) e informal (asociaciones sin ánimo de lucro) (RYE & al., 2018). Por ejemplo, el estudio de PANGBOURNE (2007) en Escocia muestra que el desarrollo de acuerdos informales compensa los problemas derivados de una fragmentación de los acuerdos institucionales formales. En definitiva, el análisis de la gobernanza del transporte se centra en la relación entre los entornos institucionales y la aplicación de políticas de transporte.

Otra aproximación, complementaria, a la gobernanza de la movilidad es la perspectiva de la gobernanza multinivel, desarrollada inicialmente

por HOOGHE & MARKS (2001). Estos autores defienden que las acciones de los distintos niveles de gobernanza (local, nacional, supranacional) están interrelacionadas. Es decir, lo que sucede en un ámbito afecta a la acción de otro, requiriendo un sistema de negociación constante entre gobiernos. Estas negociaciones se clasifican en distintas tipologías según un modelo de Estado con un grado de descentralización variable, implicando relaciones más o menos jerárquicas. Una premisa clave de la teoría de la gobernanza multinivel es que el nivel de gobierno nacional no es necesariamente la unidad dominante en la formulación de políticas. De esta manera, sostienen los autores, la elaboración y la aplicación de políticas muchas veces no están claramente definidas en relación con un único nivel de gobierno, sino que, en la práctica, todos los niveles de gobierno tratan con organismos encargados de tareas específicas. Este es el enfoque utilizado por DE GREGORIO (2014) en su análisis de las políticas de Movilidad Urbana Sostenible en España durante el periodo 2004-2011. En el marco del proceso de descentralización del Estado, las competencias relativas a la movilidad están fragmentadas entre las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y el Estado.

La gobernanza de la movilidad a escala metropolitana es un tema poco estudiado en España desde el punto de vista de los instrumentos de cooperación entre municipios. Salvo algunos estudios de caso, como el trabajo dirigido por CORZO FERNÁNDEZ (2015) sobre la colaboración público-privada del transporte metropolitano en Andalucía (2003-2014), falta un estudio comprensivo de la gobernanza de la movilidad en España con un enfoque metropolitano. Este es el objetivo del presente artículo: aportar un análisis institucional de la gobernanza de la movilidad en las áreas metropolitanas españolas. Por ello, en este artículo, los autores pretenden contestar a las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué instrumentos de gobernanza son los más utilizados? ¿Cuál es el actor (o actores) –ayuntamientos, diputaciones, gobiernos autonómicos, etc.– determinante para impulsar la gobernanza del transporte a escala metropolitana? El objetivo principal del estudio es identificar y analizar las diferentes tipologías de actores y herramientas¹ de gobernanza de la movilidad que se utilizan en las áreas metropolitanas en España.

Para responder a estas preguntas de investigación, los autores han tomado como punto de partida los resultados obtenidos en el marco del proyecto “METROGOV: Gobernanza Metropolitana en España: institucionalización y modelos” financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación² - desde ahora en adelante referido como METROGOV. El objetivo de dicho proyecto es analizar los modelos de gobernanza metropolitana en España y entender por qué España es una anomalía en Europa en relación a esta cuestión (TOMÁS, 2023). Con todo, en este artículo nos proponemos profundizar en el tema de la movilidad, actualizando los datos y ampliando el debate sobre el estado de la metropolización del país, cubriendo las lagunas empíricas sobre esta cuestión.

Así, el artículo se estructura de la manera siguiente. En primer lugar, a través de una revisión de la literatura, estableceremos cuáles son los instrumentos y modelos de gobernanza metropolitana. En segundo lugar, explicaremos la metodología del estudio, que abarca las 45 Áreas Urbanas Funcionales “grandes” - desde ahora en adelante referidas como AUF, que son las que tienen un núcleo central de población superior a los 100 000 habitantes. A continuación, analizaremos los resultados a través de un análisis comparado, mostrando la divergencia de instrumentos de gobernanza metropolitana relacionados con el transporte y la movilidad, desde modelos *hard* (gobiernos metropolitanos) hasta modelos *soft* (de cooperación voluntaria) pasando por modelos intermedios. La elaboración de mapas nos permitirá observar cuáles son las comunidades total o parcialmente legisladas en términos de movilidad metropolitana y de qué manera, para poder reflexionar sobre las diferentes dinámicas que se han desarrollado en los territorios. Finalmente, se realizará una reflexión a partir del caso de estudio del Área Metropolitana de Barcelona.

2. La gobernanza metropolitana: el caso español

2.1. La definición de área metropolitana

El proceso de urbanización en el mundo es una tendencia estable y en aumento. Lo demuestra

¹ A lo largo de todo el texto, las palabras “herramientas”, “mecanismos” e “instrumentos” se utilizarán indiscriminadamente.

² Financiado en el periodo 2020-2023. Referencia completa: PID2019-106931GA-I00. La base de datos está disponible en: <https://data.mendeley.com/datasets/mdcx3v5jp6/1>

el hecho de que la población residente en áreas urbanas ya supera la mitad de la población mundial. Siguiendo la tendencia europea, el 70 % de la población española vive en áreas urbanas. Estas agrupan el grueso de la actividad económica y del empleo, pero también las mayores desigualdades e impactos medioambientales (GOERLICH GISBERT & REIG MARTÍNEZ, 2020). En este contexto, las dinámicas socioeconómicas y de movilidad exceden los límites municipales y es necesario abordar los retos en clave metropolitana. Así, el día a día de gran parte de la población residente en España ocurre en más de un municipio, ya sea a causa del trabajo o estudios (la movilidad ocupacional), o por otras razones como las compras, las relaciones familiares o sociales (muchas de ellas vinculadas con los cuidados), así como por otras razones de desarrollo personal u ocio. La movilidad crece y se diversifica, los flujos son cada vez más numerosos y dispersos en el espacio y en el tiempo. Además, los efectos del cambio climático o el turismo no se pueden circunscribir a un solo municipio, sino que son compartidos por los municipios de las áreas metropolitanas (PORFIDO & al., 2023).

Antes de pasar a abordar cómo se gestiona la movilidad, el problema principal al tratar el caso español es la definición de lo que es un área metropolitana. Estadísticamente, la definición metropolitana es muy reciente y adoptada siguiendo las directrices europeas (ver más abajo). Jurídicamente, la creación de áreas metropolitanas no fue prevista en la Constitución de 1978, mientras que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) determina que son las Comunidades Autónomas (CCAA), mediante sus estatutos de autonomía, las responsables de crear, modificar y suprimir las áreas metropolitanas. Concretamente, el artículo 43 define las áreas metropolitanas de manera genérica, como «entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras». En algunos Estatutos de autonomía se menciona la creación de áreas metropolitanas (Cataluña, Madrid o Comunidad Valenciana), en otros no (País Vasco o Andalucía). De igual modo, algunos institutos de estadística autonómicos tienen definiciones propias del ámbito metropolitano, como sucede en Cataluña, País Vasco y Andalucía. En consecuencia, dentro del territorio español conviven una variedad de definiciones morfológicas, estadísticas y legales del fenómeno metropolitano. También es interesante constatar que, en

muchos casos, no hay una única manera de referirse a lo metropolitano desde el imaginario colectivo (TOMÁS, 2023).

Teniendo en cuenta este contexto, en el proyecto METROGOV - y consecuentemente en el presente artículo- se ha utilizado la noción de «Áreas Urbanas Funcionales» (AUF), impulsada por EUROSTAT a raíz de la reforma del Reglamento Europeo de Unidades Territoriales Estadísticas (Reglamento UE 2017/2391). Un AUF se delimita a partir de la identificación del municipio que forma un núcleo central (con una población superior a 50 000 habitantes y una densidad superior a 1500 habitantes por km²) y se le agregan los municipios del entorno funcional de influencia económica del mismo. Para incluir un municipio al AUF es necesario que el 15% o más de la población ocupada del municipio se desplace a la ciudad por motivo laboral (EUROSTAT, 2021; INE, 2021). El criterio secundario para determinar si un municipio se adscribe al AUF es el de la contigüidad: es decir, los municipios completamente rodeados por otros municipios que satisfacen el criterio del *commuting* se añaden y los municipios completamente aislados de otros municipios que satisfacen dicho criterio se sustraen.

En 2017, el Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE) empezó a crear una serie estadística de las 70 AUF españolas, delimitadas según la definición de EUROSTAT, bajo el epígrafe de «Indicadores Urbanos». El INE introduce una distinción entre «AUF grandes» (con un núcleo central de población superior a los 100 000 habitantes) y «AUF pequeñas» (con un núcleo central de población superior a los 50 000 habitantes). El mapa siguiente (FIG. 1) muestra todas las AUF grandes identificadas en 2021.

El 63,2% del total de la población española, aproximadamente 30 millones de habitantes en 2021, se concentra en las 45 AUF consideradas grandes. Estas 45 AUF son el objeto de estudio de la presente investigación, y se reparten de manera desigual en el territorio (FIG. 2 y FIG. 3):

2.2. El gobierno de las áreas metropolitanas

Gobernar las áreas metropolitanas se ha convertido en un tema de debate académico y político desde principios del siglo XX. En efecto, a partir del crecimiento urbano, fruto del proceso de industrialización, empieza el debate sobre cuál tendría que ser el tamaño ideal de las ciudades y cómo gobernar las aglomeraciones

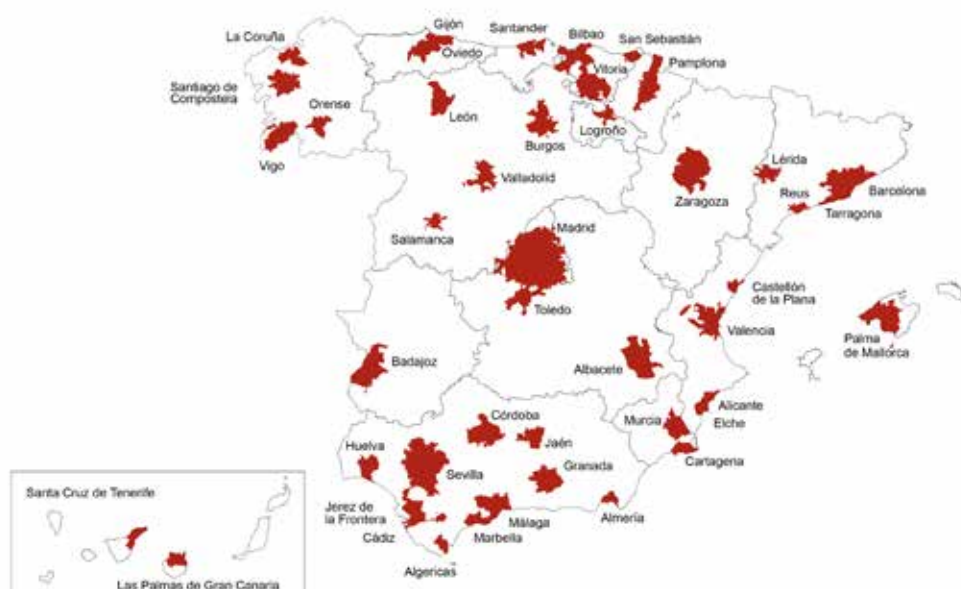


FIG. 1 / Áreas Urbanas Funcionales (AUF) grandes en 2021

Fuente: Elaboración propia a partir de TOMÁS (2023, p. 51)

urbanas que se están creando. Se trata de un debate ampliamente analizado por diversos autores norteamericanos y europeos (HEINELT & KÜBLER, 2005; SAVITCH & VOGEL, 2009; TOMÁS, 2020). El debate reside especialmente en qué forma institucional es la óptima para abordar los desafíos metropolitanos. Es decir, desde modelos de gobernanza *hard* (gobiernos metropolitanos con competencias exclusivas, autonomía fiscal y elección directa de sus representantes) a modelos de gobernanza *soft* (basados en fórmulas flexibles de cooperación voluntaria), pasando por modelos intermedios (agencias metropolitanas para gestionar o planificar un solo servicio, coordinación vertical por parte de otro ámbito de gobierno ya existente) (TOMÁS, 2017).

Sea como fuere, tanto a través de modelos *hard* o *soft* de gobernanza metropolitana, la necesidad de disponer de servicios de transporte adaptados a las áreas metropolitanas es inevitable. Los distintos estudios de caso sobre la gestión de la movilidad en metrópolis europeas muestran los cambios que ha habido en su gobernanza, no solamente en relación con el tipo de autoridad creada sino a la escala de su actuación. Así, se han creado instituciones y herramientas de gobernanza multinivel para intentar adaptarse, con más o menos éxito, a su espacio funcional (PFLIEGER & al., 2009). Ejemplo de ello son los estudios de gobernanza de la movilidad en varias aglomeraciones europeas, como Londres y Barcelona (BUSSETTI, 2015), Praga (HUERTA

MELCHOR & GARS, 2020), Basilea (FORTHOFFER, 2016), Helsinki (AUDOUIN & FINGER, 2018) o las *métropoles* francesas (LE BRAS & SEIGNEURET, 2019; HALPERN & LE GALÈS 2020).

En este sentido, el caso de la ciudad suiza de Basilea es paradigmático, ya que el área metropolitana incluye fronteras internacionales (alemanas, francesas y suizas), distintos idiomas y distintas redes de transporte. A pesar de estas dificultades, se creó gradualmente un servicio metropolitano de cercanías con base en la ciudad central de Basilea y el operador federal suizo (*Swiss Federal Railways*) y con importante participación de los países, regiones y servicios ferroviarios vecinos (FORTHOFFER, 2016). Asimismo, otros casos muestran la dificultad de adecuar los límites administrativos y las instituciones creadas (YOUNG & GARSIDE, 1982). En efecto, el ritmo de la metropolitización es más rápido que la capacidad de los gobiernos en cambiar sus instituciones. Esto da pie a desajustes entre los perímetros funcionales e institucionales, como en el caso de Lyon y otras *métropoles* francesas (DELPIROU, 2014). Los análisis sobre el transporte en Francia son abundantes, especialmente en relación con el sistema de transporte ferroviario. El análisis de LE BRAS & SEIGNEURET (2019) muestra que el sistema de transporte ferroviario en Francia está dividido en una serie de empresas públicas y privadas, y estas empresas no siempre trabajan juntas de manera efectiva. El sistema de

Comunidades autónomas	AUF (núm./CCAA)	AUF grandes Nombres (y número de municipios)	Población AUF / 2021
Extremadura	1	Badajoz (8).	180 532
Rioja, La	1	Logroño (13).	195 465
Castilla La Mancha	2	Albacete (7); Toledo (15).	347 303
Cantabria	1	Santander (21).	383 696
Navarra, Comunidad Foral de	1	Pamplona (52).	394 600
Asturias	2	Gijón (3); Oviedo (10).	600 144
Baleares, Islas	1	Palma de Mallorca (33).	708 703
Aragón	1	Zaragoza (26).	771 447
Murcia	2	Cartagena (2); Murcia (8).	884 847
Castilla y León	4	Burgos (45); León (16); Salamanca (20); Valladolid (24).	1 032 016
Canarias	2	Las Palmas de Gran Canaria (15); Santa Cruz de Tenerife (13).	1 153 858
Galicia	4	Coruña, La (11); Orense (12); Santiago de Compostela (14); Vigo (21).	1 320 160
País Vasco	3	Bilbao (55); San Sebastián (13); Vitoria (19).	1 667 618
Valenciana, Comunidad	4	Alicante (5); Castellón de la Plana (7); Elche (2); Valencia (63).	2 745 639
Andalucía	11	Algeciras (2); Almería (5); Cádiz (3); Córdoba (8); Granada (45); Huelva (9); Jaén (7); Jerez de la Frontera (2); Málaga (17); Marbella (8); Sevilla (46).	4 937 093
Cataluña	4	Barcelona (135); Lérida (19); Reus (6); Tarragona (12).	5 618 244
Madrid, Comunidad de	1	Madrid (166).	6 980 646
TOTAL	45		29 922 011

FIG. 2 / **Tabla de distribución de las Áreas Urbanas Funcionales por comunidades autónomas y su población, en orden de menor a mayor**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2021)

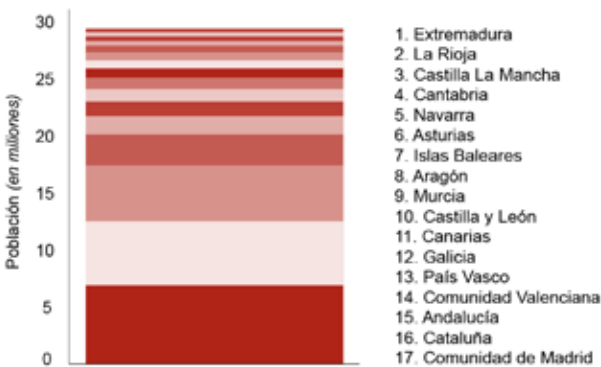


FIG. 3 / **Concentración de población en Áreas Urbanas Funcionales por comunidad autónoma**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2021), FIG.2

transporte ferroviario en Francia también está fragmentado en términos de su financiación, a partir de una variedad de fuentes, incluyendo el gobierno, las empresas y los usuarios. El estudio de HALPERN & LE GALÈS (2020) añade la falta de coordinación entre los diferentes actores, de recursos y de voluntad política. De tal forma que, por un lado, la ausencia de coordinación entre los diferentes actores dificulta la toma de decisiones y la implementación de las políticas. Y, por otro lado, la falta de recursos dificulta la inversión en infraestructuras y la operación del transporte ferroviario, mientras que la ausencia de voluntad política dificulta la adopción de medidas para mejorar el transporte ferroviario.

La literatura académica española en el ámbito de la ciencia política relativa a la gobernanza de la movilidad es escasa. Destacamos algunos trabajos sobre las políticas de Movilidad Urbana Sostenible desarrolladas por las Comunidades Autónomas desde la perspectiva de la gobernanza multinivel por parte de Sonia DE GREGORIO (2013, 2014). Los trabajos tienen como punto de partida la consolidación de la movilidad urbana en la agenda de todos los niveles de gobierno, en un contexto en el que todos ellos tienen competencias en materia de movilidad, especialmente las Comunidades Autónomas. La autora constata que la movilidad sostenible se ha abordado desde distintos instrumentos, ya sea una ley autonómica de movilidad, a través de la ordenación del territorio, de Planes Territoriales Sectoriales o de los Consorcios o Autoridades del Transporte, y sostiene la necesidad de acciones que equilibren el impacto de la fragmentación competencial y que ayuden a construir una cultura de la cooperación entre ámbitos de gobierno. También es interesante mencionar el más reciente trabajo de investigación sobre la primera generación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible en España realizado por Mateus PORTO-SCHETTINO (2024), que se enfoca sobre el análisis del proceso institucional, político y técnico que da lugar a estos planes y, a continuación, reflexiona sobre sus caracterizaciones.

El consorcio es un instrumento de cooperación entre administraciones públicas y otros actores en un ámbito de política pública, como es la movilidad. El estudio dirigido por CORZO FERNÁNDEZ (2015) sobre los consorcios del transporte metropolitano en Andalucía (2003-2014) analiza las distintas fórmulas de gobernanza empleadas en esta Comunidad Autónoma. En este caso, los consorcios de transporte fueron impulsados por la Junta de Andalucía, al amparo de las legislación local y sectorial andaluza y también de la Ley 2/2003 de Ordenación de los Transportes

Urbanos y metropolitanos de Andalucía. Asimismo, los consorcios se crearon en consonancia con el Plan de ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) de 2006. El estudio sobre el caso andaluz (y la comparación con otros casos españoles) es una radiografía de las fortalezas y debilidades del consorcio como instrumento de gobernanza metropolitana del transporte, como también de la existencia de otros instrumentos de cooperación que operan en el territorio metropolitano.

Los resultados del proyecto METROGOV muestran que las áreas metropolitanas disponen de una variedad de instrumentos de gobernanza metropolitana. En el caso español, éstos también se pueden clasificar en un continuum de *hard* a *soft*, de formales a informales, pero con una gran paleta de variaciones, debido al nivel de descentralización del Estado. Más concretamente, encontramos una larga lista de instrumentos de gobernanza, ordenados de mayor a menor grado de institucionalización. La tipología de instrumentos se presenta en la tabla siguiente (FIG. 4).

Así, en primer lugar, con un grado alto de institucionalización, encontramos gobiernos metropolitanos y agencias metropolitanas sectoriales. Se trata de los dos instrumentos más institucionalizados, ya que requieren la aprobación de una ley (en el caso español, una ley que deben aprobar los parlamentos autonómicos). Son los dos instrumentos con una visión claramente metropolitana: multitemática en el caso de los gobiernos metropolitanos y sectorial en el caso de las agencias. En España, este es un modelo residual: solo se encuentra en funcionamiento el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y dos agencias metropolitanas sectoriales en Valencia (Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos). También entra en esta categoría *hard* el Área Metropolitana de Vigo, creada formalmente pero que no se ha llegado a constituir debido a un conflicto judicial (por esta razón se considera como legislación sobre áreas metropolitanas)

En segundo lugar, los mecanismos con un grado elevado de institucionalización nacen de la colaboración entre municipios: la mancomunidad (entre municipios), el consorcio (municipios con otras administraciones públicas) y las empresas públicas o mixtas. Los ayuntamientos españoles han creado estas estructuras de cooperación por la necesidad de compartir recursos: representan más del 60% del total de instrumentos. Los instrumentos con un nivel intermedio de institucionalización (planes territoriales, de

Grado de institucionalización	Tipo de instrumento
Alto	Gobierno metropolitano
	Agencia metropolitana
	Legislación sobre áreas metropolitanas
Elevado	Mancomunidad
	Consortio
	Empresa pública/mixta
Intermedio	Plan territorial o urbanístico
	Plan de movilidad
	Plan de gestión o tratamiento de residuos
Bajo	Comarcas
	Asociación de municipios
	Plan estratégico
	Mesa o grupo de trabajo
	Proyectos europeos
	Otros proyectos

Fig. 4 / Instrumentos de gobernanza metropolitana

Fuente: Elaboración propia en el marco del proyecto METROGOV

movilidad o de gestión de residuos) son escasos (no llegan al 10% del total). Un dato significativo es la ausencia de planificación territorial metropolitana en aglomeraciones urbanas de gran envergadura, destacando el caso de Madrid. Sí que existe algún tipo de plan supramunicipal en Barcelona, Sevilla, Valencia y el País Vasco, que concuerdan, aproximadamente, con las AUF respectivas.

Finalmente, en tercer lugar, los instrumentos poco institucionalizados o de *soft governance* (planes estratégicos, asociaciones de municipios, agendas urbanas, proyectos europeos) son poco comunes, alrededor del 20% del total. Hay ciudades que destacan como pioneras en la planificación estratégica metropolitana, como son Barcelona, Bilbao, Zaragoza, Málaga y Marbella. Otra particularidad es que las comarcas no han sido institucionalizadas. Las comarcas con dotación de competencias y recursos solo existen en Álava, Aragón y Cataluña (además del caso excepcional de El Bierzo). De ellas, solo las de Cataluña y Zaragoza afectan a las AUF.

En resumen, como explicamos de manera detallada en Tomàs (2023), en España escasean los modelos de gobernanza metropolitana situados en los extremos: más del 60% de los instrumentos de gobernanza metropolitana son consorcios, mancomunidades y empresas públicas o mixtas. Además, la mayor parte no coinciden

con el territorio funcional, sino que cubren solo una pequeña parte del área metropolitana. ¿Se reproduce este patrón en la movilidad, o esta área de política pública tiene algún tipo de especificidad? Como se ha dicho, este es uno de los objetivos de este artículo, que desarrollamos a continuación.

3. Metodología

Con un enfoque metodológico descriptivo, el estudio presenta los datos recogidos en el marco del proyecto ministerial METROGOV referidos al tema de la movilidad y los compara posteriormente con el fin de realizar un mapa de la gobernanza metropolitana de la movilidad en España. Por esta razón, el apartado metodológico se subdivide en dos partes. Una primera parte, más breve, que explica el proceso de desarrollo del proyecto METROGOV y sus etapas. Y una segunda parte, más detallada, en torno a la metodología utilizada para la redacción de este artículo.

En el marco del proyecto METROGOV, partiendo de las 45 AUF definidas por EUROSTAT, se llevó a cabo la etapa extensiva de la investigación. Esta consistió en la elaboración de una base de datos con 384 instrumentos de gobernanza metropolitana existentes en las 45 AUF

grandes españolas, entre noviembre de 2020 y noviembre de 2021. Los instrumentos de gobernanza se ordenan de mayor a menor grado de institucionalización y deben cumplir al mismo tiempo dos criterios para ser considerados mecanismos de gobernanza: mostrar una vocación metropolitana e incluir al menos tres municipios adscritos al AUF.

A continuación, la etapa intensiva de la investigación (2021-2022) consistió en la obtención de un relato histórico de la construcción de modelos de gobernanza en seis áreas metropolitanas españolas representativas: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao y Vigo. Para ello se llevó a cabo un análisis cualitativo a partir de documentos, entrevistas y observación participante. Por un lado, se realizaron 73 entrevistas semiestructuradas a actores políticos, técnicos y sociales. Por otro lado, varios autores del proyecto METROGOV han participado en distintos espacios consultivos y de debate metropolitano en su comunidad autónoma, lo que ha añadido una valoración más fundamentada. Este análisis cualitativo nos permitió explicar las razones por las cuales se ha llegado a las formas de gobernanza observadas en la primera etapa (TOMÁS, 2023).

La base de datos del proyecto METROGOV representa el punto de partida para desarrollar nuevos enfoques de investigación. Considerando el gran número de herramientas de gestión del transporte y el hecho indiscutible que

el concepto de área metropolitana está fuertemente relacionado a los de accesibilidad y movilidad, como mencionado en la introducción, los autores han decidido centrarse en el transporte y la movilidad metropolitana. Por esta razón, se ha actualizado la base de datos METROGOV relativa a los instrumentos de movilidad, hasta el 30 marzo de 2023, siguiendo los criterios arriba mencionados, con búsqueda de información secundaria en las páginas web de las administraciones públicas y otras entidades operando en el marco de las AUF. Las etapas que se han seguido en la investigación en la que se basa el artículo son las siguientes:

1. Consolidación de un marco teórico (modelos de gobernanza metropolitana) y creación de un mapa de las áreas metropolitanas españolas que tienen herramientas activas de gobernanza metropolitana de la movilidad.
2. Identificación de las tipologías de herramientas de gobernanza de la movilidad y su clasificación.
3. Identificación de las metodologías de actuación y sus relaciones con las leyes locales, autonómicas y nacionales.

A cada una de estas etapas corresponden metodologías de recopilación de datos y su consecuente elaboración, recogidas en el diagrama a continuación (Fig. 5).

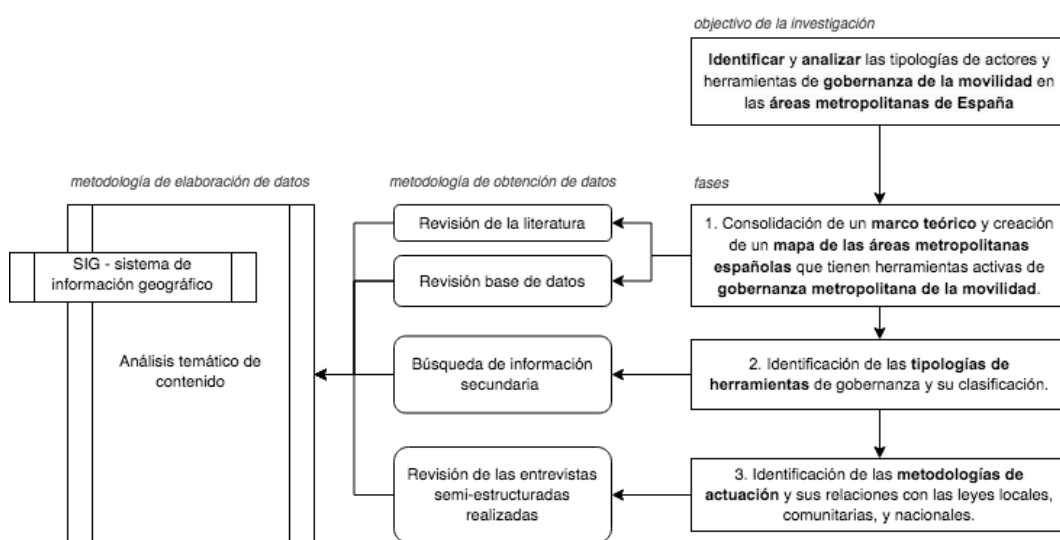


FIG. 5 / Diagrama metodológico

Fuente: Elaboración propia

4. Resultados

4.1. Los instrumentos de gobernanza de la movilidad metropolitana

En la base de datos del METROGOV - ampliada con búsqueda de información específica para el tema de la movilidad - se han identificado 39 mecanismos que abordan la movilidad y el transporte a nivel metropolitano. Estos instrumentos son consorcios (18), empresas público-privadas (10), planes territoriales, sectoriales y especiales (8), dos leyes autonómicas y una asociación voluntaria entre municipios. En la FIG. 6 se muestran ordenados por AUF, tipología de mecanismo y cronológicamente desde el

más antiguo al más reciente. También se especifican los actores que participan en él y se recoge el porcentaje de población que está cubierta por el instrumento de gobernanza. Es necesario aclarar aquí, que para hacer este cálculo se considera la población de los municipios adheridos al consorcio, que son parte de la empresa o asociación, o que están incluidos en el plan, independientemente de que formen parte del AUF. Dicho de otra forma, los casos en los que hay un porcentaje superior al 100% significan que el instrumento abarca una población mayor del AUF de referencia al incluir más municipios de los que estadísticamente pertenecen al AUF. Los resultados de la tabla se recogen a continuación a través del mapa de la gobernanza metropolitana de la movilidad (FIG. 7).

AUF	MECANISMO DE GOBERNANZA	AÑO	ACTORES	% Población AUF / Mecanismo
Legislación - Leyes autonómicas				
Andalucía	Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía	2003	Junta de Andalucía	100,00%
Salamanca, Burgos, León, Valladolid	Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León	2018	Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León	88,25 %
Consorcio conformado al menos por tres municipios de la Área Funcional				
Bilbao	Consorcio de Transportes de Vizcaya	1975	Gobierno Vasco, Diputación Foral de Vizcaya (112 ayuntamientos)	110,00 %
Madrid	Consorcio Regional de Transportes de Madrid	1985	Administración del Estado, Comunidad de Madrid, 50 ayuntamientos y diversas entidades (como operadores privados de transporte, sindicatos y asociaciones de usuarios y consumidores).	96,20 %
Barcelona	Autoridad del Transporte Metropolitano del Área de Barcelona (ATM)	1997	Generalitat de Cataluña, Área Metropolitana de Barcelona (36 ayuntamientos), Ayuntamiento de Barcelona, y Asociación de Municipios para la Movilidad y el Transporte Urbano (AMTU).	32,56 %
Sevilla	Consorcio de Transporte Metropolitano Área de Sevilla	1999	Comunidad Autónoma de Andalucía, la Diputación provincial de Sevilla y 45 ayuntamientos.	51,75 %
Gijón / Oviedo	Consorcio de Transporte de Asturias	2002	Gobierno del Principado de Asturias y 16 ayuntamientos	175,70 %
Granada	Consorcio de Transporte Metropolitano del Área de Granada	2002	Comunidad Autónoma de Andalucía, la Diputación provincial de Granada y 33 ayuntamientos.	94,39 %
Tarragona / Reus	ATM Consorcio del Transporte Público del Camp de Tarragona	2003	Generalitat de Cataluña (Departamento de Territorio), 5 consejos comarcales y 8 ayuntamientos.	110,00%
Málaga	Consorcio de Transporte Metropolitano del Área de Málaga	2003	Comunidad Autónoma de Andalucía, la Diputación provincial de Málaga y 13 ayuntamientos.	109,95 %
Lérida	ATM Consorcio de Transporte Público del Área de Lérida	2005	Generalitat de Cataluña, Consejo Comarcal del Segrià y el Ayuntamiento de Lérida.	73,50 %
Cádiz	Consorcio de Transportes de la Bahía de Cádiz	2005	Comunidad Autónoma de Andalucía, la Diputación provincial de Cádiz y 7 ayuntamientos.	265,08 %

AUF	MECANISMO DE GOBERNANZA	AÑO	ACTORES	% Población AUF / Mecanismo
Algeciras	Consortio de Transportes Metropolitano Campo de Gibraltar	2005	Comunidad Autónoma de Andalucía, la Diputación provincial de Cádiz y 8 ayuntamientos.	183,86 %
Zaragoza	Consortio de Transportes del Área de Zaragoza	2006	Diputación General de Aragón, Diputación provincial y 32 ayuntamientos.	108,65 %
Jaén	Consortio de Transporte Metropolitano del Área de Jaén	2007	Comunidad Autónoma de Andalucía, la Diputación provincial de Jaén y 12 ayuntamientos.	132,96 %
Almería	Consortio de Transporte Metropolitano del Área de Almería	2007	Comunidad Autónoma de Andalucía, la Diputación provincial de Almería y 18 ayuntamientos.	227,50 %
Córdoba	Consortio de Transporte Metropolitano del Área de Córdoba	2008	Comunidad Autónoma de Andalucía, la Diputación provincial de Córdoba y 16 ayuntamientos.	117,89 %
Huelva	Consortio de Transportes Metropolitano de la Costa de Huelva	2010	Comunidad Autónoma de Andalucía, la Diputación provincial de Huelva y 21 ayuntamientos.	176,06 %
San Sebastián	Autoridad Territorial del Transporte de Guipúzcoa	2011	Gobierno Vasco, Diputación Foral de Guipúzcoa y 11 ayuntamientos.	120,67 %
Valencia	Autoridad del Transporte Metropolitano de Valencia (ATMV)	2017	Generalidad Valenciana y 53 ayuntamientos.	101,00%
Empresa pública o mixta que dé servicio al menos a tres municipios de la Área Funcional				
Barcelona	Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, S.A.	1920	Transportes Metropolitanos de Barcelona S.L.	65,33 %
Barcelona	Transportes Metropolitanos de Barcelona S.L.	1925	Área Metropolitana de Barcelona	65,33 %
Barcelona	Transportes de Barcelona S.A.	1925	Transportes Metropolitanos de Barcelona S.L.	65,33 %
Santa Cruz de Tenerife	Transportes Interurbanos de Tenerife S.A. (TITSA)	1978	Cabildo Insular de Tenerife	118,44 %
Palma de Mallorca	EMT - Palma	1985	Ayuntamiento de Palma	77,54 % ³
Valencia	EMT - Valencia	1986	Ayuntamiento de Valencia	44,77 %
Bilbao	Metro de Bilbao	1993	Consortio de Transporte de Vizcaya, Euskal Trenbide Sarea - Red Ferroviaria Vasca (ETS)	34,34 %
Granada	Metropolitano de Granada	1997-2017	Consejería de Fomento y Vivienda a través de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía.	52,37 %
Santa Cruz de Tenerife	Metropolitano de Tenerife, S.A.	2001	Cabildo Insular de Tenerife	70,70 %
Barcelona	Proyectos y Servicios de Movilidad S.A.	2004	Transportes Metropolitanos de Barcelona S.L.	65,33 %
Planes de movilidad supramunicipales⁴				
La Coruña	Plan sectorial de incidencia supramunicipal: Red viaria de La Coruña, Arteijo, Culleredo, Cambre, Oleiros, Bergondo y Sada	1999	Dirección General de Obras Públicas, Xunta de Galicia	93,30 %
Santiago de Compostela	Plan sectorial de incidencia supramunicipal: Red Viaria de Santiago, Ames y Teo	2003	Dirección General de Obras Públicas, Xunta de Galicia	73,15 %

³ La EMT-Palma es un consorcio que conecta la Ciudad de Palma y otros tres municipios - Marratxí, Calvià i Llucmajor. Por esta razón, a la hora de calcular el decalaje, se considera la población de los cuatros municipios.

⁴ Originalmente en esta tabla se habían incluido los planes en fase de información pública (Plan para la Movilidad Multimodal en el Área Metropolitana del Principado de Asturias 2018-2023) y los en elaboración de la Junta de Andalucía (Plan de Transporte Metropolitano de Bahía de Cádiz. Plan de Movilidad Sostenible) y de la Generalidad Valenciana (Plan de movilidad metropolitana sostenible para el área de Castellón; Plan de Acción territorial de las áreas metropolitanas de Elche y Alicante; Plan de Movilidad Metropolitana de Valencia; y el PATEVAL – Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia). Finalmente, los autores han elegido no considerarlos para el análisis porque no hay actualizaciones sobre su estado.

AUF	MECANISMO DE GOBERNANZA	AÑO	ACTORES	% Población AUF / Mecanismo
Santa Cruz de Tenerife	Plan Territorial Especial de Ordenación del Sistema Viario del Área Metropolitana de Tenerife	2007	Gobierno de Canarias, Consejería de Infraestructuras, Transportes y Viviendas	88,05 %
Orense	Plan sectorial de la Red Viaria de Orense y su Área de influencia	2014	Agencia Gallega de Infraestructuras (AXI)	94,57 %
Vigo	Convenio de colaboración para el desenvolvimiento conjunto del transporte metropolitano de Galicia en el Área de Transporte Metropolitano de Vigo	2015	Consejería de Infraestructuras y Movilidad da Xunta de Galicia, 12 ayuntamientos	31,34 %
Barcelona	Plan Metropolitano de Movilidad Urbana	2019	Área Metropolitana de Barcelona	65,33 %
Barcelona	Plan Director de Movilidad 2020-2025	2020	Autoridad del Transporte Metropolitano del Área de Barcelona (ATM)	112,12 %
Barcelona	Plan Director de Infraestructuras 2021-2030	2021	Autoridad del Transporte Metropolitano del Área de Barcelona (ATM)	112,12 %
Asociación Voluntaria de Municipios				
Barcelona	Asociación de Municipios para la Movilidad y el Transporte Urbano (AMTU)	2001	Una mancomunidad y 10 Consejos Comarcales, 132 ayuntamientos y una Entidad Municipal Descentralizada.	47,70 %

FIG. 6 / Tabla comparativa de los actores y herramientas de gobernanza del transporte organizados por mecanismo de gobernanza

Fuente: Elaboración propia consultando la base de datos del proyecto METROGOV y los resultados publicados en TOMÁS (2023)

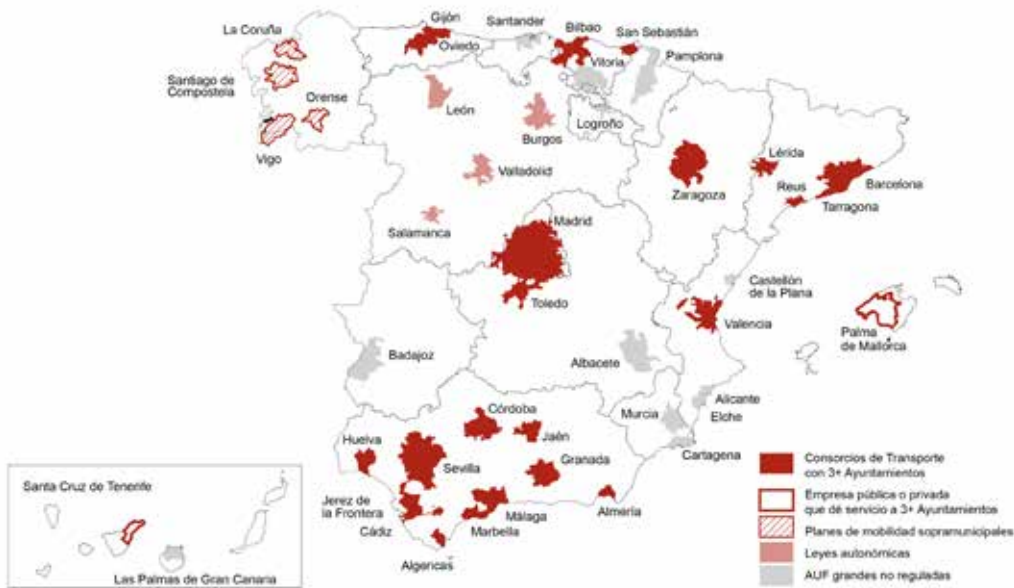


FIG. 7 / Mapa de las Áreas Urbanas Funcionales que tienen herramientas de gobernanza del transporte metropolitano

Fuente: Elaboración propia consultando el trabajo del proyecto METROGOV y los resultados publicados en TOMÁS (2023)

4.2. AUF y gobernanza autonómica

Tras analizar las Figs. 6 y 7, se puede realizar una primera reflexión a nivel estatal y observar algunos patrones de gobernanza según comunidades autónomas. A continuación, se han identificado cuatro categorías geográficas de gobernanza AUF-CCAA.

En los primeros dos casos todas las AUF grandes de la misma comunidad autonómicas están reguladas en materia de gobernanza metropolitana de la movilidad.⁵ Es el caso de las AUF de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares, Principado de Asturias. La diferencia entre estos dos es que en el primer caso la CCAA tiene solamente una AUF grande (comunidad monocéntrica) y, en el segundo caso, hay más AUF (comunidad policéntrica). El tercer caso incluye AUF reguladas y que en sus territorios representan excepciones (comunidades fragmentadas). Es el caso de Santa Cruz de Tenerife, única AUF regulada de las Islas Canarias, o del País Vasco, con dos sobre tres AUF reguladas. Finalmente, el último caso, recoge todas las AUF que no presentan herramientas de gobernanza del transporte metropolitano. A continuación, profundizamos en cada tipología.

4.2.1. Única AUF regulada - comunidad monocéntrica

En esta primera categoría se incluyen todas aquellas comunidades en las cuales consta una sola AUF grande y que está regulada en relación con el transporte metropolitano. Se trata de tres casos, que son Madrid, Palma de Mallorca y Zaragoza.

El Consorcio Regional de Transportes de Madrid es, junto a la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT) de Palma, uno de los instrumentos más antiguos y consolidados en su territorio. El Consorcio, fundado en el 1985, abarca todo el territorio del Área Metropolitana de Madrid, que corresponde al territorio de la Comunidad de Madrid, y también Toledo, que forma parte del AUF de Castilla-La Mancha. Sin embargo, esta última no presenta instrumentos de gobernanza en su territorio. El Consorcio está formado por representantes del Estado (Ministerio de Fomento), de la Comunidad y de todos los

ayuntamientos adheridos, y representantes del sector privado y de los sindicatos.

En el mismo año, la única AUF grande de las Islas Baleares - Palma de Mallorca - empieza a gestionar su movilidad gracias a la EMT de Palma. La empresa municipal gestiona el transporte urbano colectivo de la ciudad y de sus alrededores (ayuntamientos de Lluchmajor, Marrachí y Calviá), mediante convenios con ellos.

Finalmente, Zaragoza - la única AUF grande de la Comunidad de Aragón - gestiona su transporte a nivel metropolitano a través del Consorcio de Transporte del Área de Zaragoza. Establecido en el 2006, el consorcio es una entidad pública de carácter asociativo de la Diputación General de Aragón y de los ayuntamientos en igual porcentaje (47%), más la Diputación Provincial (6%).

4.2.2. Más de una AUF y todas reguladas - comunidades policéntricas

La segunda categoría incluye las AUF de varias CC.AA. con más de una AUF grande: Barcelona, Lérida, Reus-Tarragona, Sevilla, Granada, Málaga, Cádiz, Algeciras, Jaén, Almería, Córdoba, Huelva, Marbella, La Coruña, Santiago de Compostela, Orense, Vigo, Burgos, León, Salamanca, Valladolid, Gijón, Oviedo, Valencia, Elche, Alicante y Castellón de la Plana.

A) AUF reguladas por consorcios

En el territorio catalán hay tres consorcios que abarcan todas las AUF grandes de la comunidad autónoma. El consorcio Autoridad del Transporte Metropolitano del Área de Barcelona (ATM) activo desde el 1997, es impulsado por la Generalitat de Cataluña - que dispone del 51% de votos - y es la misma institución que ha redactado el Plan Director de Movilidad 2020-2025, uno de los primeros ejemplos de instrumentos que planifica la movilidad de manera integrada en casi toda la comunidad, y el Plan Director de Infraestructuras 2021-2023. El Plan de Movilidad, de hecho, se extiende mucho más allá del Área Metropolitana de Barcelona e incluye 315 ayuntamientos, un tercio de toda la comunidad. Los otros dos Consorcios son el del Área de Lérida y el del Campo de Tarragona, que conecta las AUF de Tarragona y Reus. Los

⁵ Los autores consideran necesario aclarar que la presencia de una AUF regulada no significa que exista una regulación para toda la comunidad autónoma. Sería erróneo

simplificarlo de esta forma y, por esta razón, en toda la clasificación se hace referencia a las AUF y no a las CCAA.

tres consorcios juntos permiten recorrer casi la total integridad del territorio de la comunidad. En Cataluña también hay la Asociación de Municipios para la Movilidad y el Transporte Urbano (AMTU), que representa la única asociación de su tipología (asociación voluntaria). Cuenta con 132 ayuntamientos, 10 consejos comarcales, una mancomunidad y una entidad municipal descentralizada y tiene la función de dar soporte técnico, jurídico y administrativo a las entidades adheridas. En Cataluña hay la mayor diversidad de herramientas de actuación.

Todas las AUF grandes de Andalucía tienen un consorcio de transporte metropolitano. En orden cronológico de fundación, entre 1999 y 2010, los Consorcios de Sevilla, Granada, Málaga, Cádiz, Algeciras, Jaén, Almería, Córdoba, Huelva, Marbella y Málaga cubren todo el territorio de la comunidad, integrando muchas veces las AUF pequeñas. De todos los consorcios, la principal promotora es la Comunidad Autónoma de Andalucía, en tándem con las autoridades provinciales correspondientes y los ayuntamientos involucrados. En la estrategia de desarrollo sostenible de la Junta de Andalucía, el transporte público metropolitano representa una prioridad por sus efectos positivos sobre la reducción de la contaminación, su rentabilidad económica y su seguridad. Los consorcios están todos coordinados entre ellos, en términos de tarifas de billetes y tarjetas de abono como la Tarjeta Joven. Además, en 7 de las 9 AUF se ha creado el servicio gratuito Bus+Bici: permite utilizar un servicio de bicicleta compartida sin coste adicional para los usuarios de la Red de Consorcios.

Finalmente, en el caso asturiano, el Consorcio de Transporte de Asturias fue inaugurado en el 2002 y cubría la mitad del territorio de la comunidad. Desde el 2007, se ha ampliado a los 78 consejos de Asturias, que corresponden a todos los municipios del Principado. Las autoridades promotoras son el Principado de Asturias y 16 Ayuntamientos, entre los cuales aparecen las dos AUF asturianas de Gijón y Oviedo.

B) AUF reguladas por planes

Las AUF de Galicia - La Coruña, Santiago de Compostela, Orense, Vigo - representan las primeras en haber planificado el territorio entero con planes supramunicipales. Entre el 1999 y el 2014, la Dirección General de Obras Públicas de la Xunta de Galicia junto con la Agencia Gallega de Infraestructuras han promovido el diseño y la aprobación de planes sectoriales de redes viarias de todo el territorio. En el 2015, se ha promovido el primer convenio entre el gobierno autonómico y 12 ayuntamientos para el desarrollo del transporte metropolitano en la AUF de Vigo.

C) AUF reguladas por leyes autonómicas

Las AUF de Burgos, León, Salamanca y Valladolid se encuentran reguladas, en esta materia, por una ley autonómica. En Castilla y León, la ley autonómica 9/2017 de "Transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León" impulsada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, ha creado consorcios formados por empresas locales, los ayuntamientos y la misma Junta. Hay activas cinco zonas de actuación - Burgos, León, Salamanca, Segovia y Valladolid-, que funcionan con una tarifa única y una única tarjeta de abono.

Las AUF que pertenecen a la Junta de Andalucía deben su regulación a la ley autonómica 2/2003 de "Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía". Esta ley tiene como objetivo "lograr un eficaz sistema de transporte metropolitano" (Artículo 1, Ley 2/2003, de 12 mayo de la Junta de Andalucía). A raíz de esta ley, se ha impulsado la creación de los consorcios de transporte, excepto el de la AUF de Sevilla que era anterior.

4.2.3. Más de una AUF y algunas reguladas - comunidades fragmentadas

En las Islas Canarias hay dos AUF grandes, de las cuales una solamente mantiene activas herramientas de gobernanza del transporte metropolitano. Se trata de Santa Cruz de Tenerife que desde 1987 tiene su empresa de transporte que trabaja en toda la AUF y ha sido impulsada por el Cabildo Insular de Tenerife. Además, el gobierno ha redactado en 2007 el Plan Territorial Especial de Ordenación del Sistema Viario del Área Metropolitana de Tenerife con el objetivo de reducir el tráfico insular y especialmente en el casco urbano.

Finalmente, el caso de las AUF del País Vasco - Bilbao, San Sebastián y Vitoria - representa una peculiar excepción. Como en el caso catalán, las herramientas existentes consiguen cubrir la mayoría de su territorio con el sistema de transporte organizado por dos consorcios: el Consorcio de Transporte de Vizcaya y la Autoridad Territorial del Transporte de Guipúzcoa. En el primer caso, el consorcio es promovido por el gobierno vasco y la Diputación Foral de Vizcaya en partes iguales, mientras que en el segundo se suman los representantes de los ayuntamientos. La excepcionalidad está en la AUF de Vitoria: aunque su territorio está parcialmente conectado gracias a los otros consorcios, en realidad no tiene herramienta propia.

4.2.4. AUF que no presentan ningún instrumento

Las AUF que no presentan ningún instrumento relacionado al transporte metropolitano son las de las CCAA de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Murcia y Navarra. Aunque, en algunos casos, se han presentado algunas propuestas y proyectos relacionados con la movilidad metropolitana, como en Santander (propuesta de creación del consorcio público Santander Metropol para integrar la comunicación en toda la bahía, en 2019).

4.2.5. Tipología de instrumentos: leyes autonómicas, consorcios, planes y empresas



FIG. 8 / Esquema con las tipologías de instrumentos de gobernanza metropolitana

Fuente: Elaboración propia, a partir de la FIG. 6

Treinta AUF - y nueve comunidades - están reguladas por instrumentos públicos de gobernanza. La mayoría han elegido los consorcios de transporte metropolitano (Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid, Aragón, Asturias y País Vasco) como mecanismo de actuación en el territorio (FIG. 8). En todos los casos, los gobiernos autonómicos han sido los promotores y mantienen un porcentaje alto de participación en los consorcios. El más alto es el de la Generalitat de Cataluña que controla el 51% en los tres consorcios regionales, seguido por Andalucía, Aragón y País Vasco, donde el porcentaje se queda entre el 40% y 50% de participación de los gobiernos. En la Comunidad de Madrid y en el Principado de Asturias no se ha podido recuperar el porcentaje de repartición.

En seis comunidades hay empresas público-privadas que gestionan el transporte metropolitano. Las Islas Baleares y las Canarias han establecido empresas de naturaleza municipal en sus AUF grandes (Santa Cruz de Tenerife y Palma de Mallorca). A continuación, hay Barcelona, Bilbao, Valencia, Granada, en sus respectivas AUF.

Por esta razón, la cobertura territorial de las empresas no alcanza la de los consorcios.

Las AUF que han elegido utilizar planes especiales o sectoriales para regular el transporte metropolitano son las de Galicia. Galicia ha sido la primera comunidad en empezar a planificar su transporte metropolitano con el primer plan del 1999. Toda la comunidad hoy está regulada por planes o convenios. También hay otras comunidades que han adoptado planes que no abarcan el territorio comunitario entero (Barcelona, Santa Cruz de Tenerife, Jerez de la Frontera).

Finalmente, las únicas excepciones que se encuentran a las anteriores herramientas de gobernanza son la Ley Autonómica de Castilla-León, que ha obligado a la comunidad a gestionar el transporte de todo el territorio, y la Ley de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

5. Discusión

5.1. Actores y escalas de gobernanza

Observando el mapa de síntesis (FIG. 9), se puede realizar una reflexión sobre la escala de acción, los promotores y actores, las herramientas utilizadas y sus relaciones con las leyes locales, autonómicas y estatales.

En primer lugar, se ha constatado que los gobiernos autonómicos juegan un papel fundamental a la hora de fomentar el desarrollo de las áreas metropolitanas. Hay comunidades autónomas donde los gobiernos han implementado medidas de gobernanza del transporte metropolitano en forma de consorcios. Entre ellas encontramos las comunidades con las AUF que cuentan con la población mayor: Andalucía, Cataluña y Madrid.

Las comunidades que regulan el transporte metropolitano con otras herramientas son la Comunidad Valenciana y Galicia - a través de planes supramunicipales, y Castilla y León y Andalucía - con su ley autonómica de transporte público de viajeros. En los dos casos, se puede observar que el proceso de planificación no siempre corresponde a una actuación real en los territorios. Sin duda, los planes sirven para mejorar la conectividad territorial, pero necesitan herramientas de actuación como los consorcios o las empresas, tanto públicas como públicas-privadas.

También se ha observado que, a veces, los territorios se conectan independientemente de sus confines comunitarios o de AUF. Son los casos de

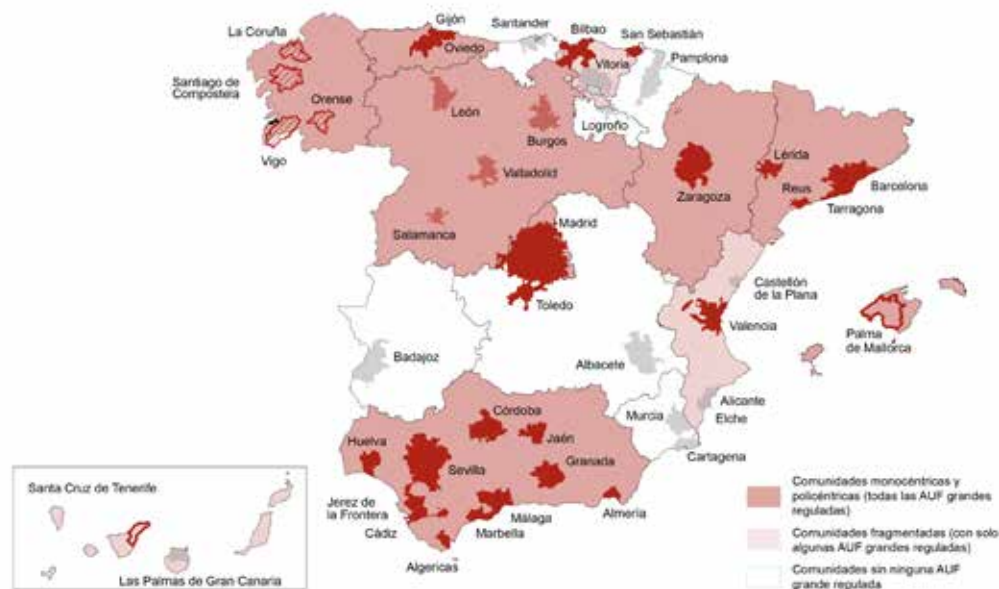


FIG. 9 / Esquema de las Áreas Urbanas Funcionales reguladas y de las comunidades monocéntricas, policéntricas, fragmentadas y no reguladas

Fuente: Elaboración propia

las AUF de Madrid, cuya red de transporte llega a incluir la de Toledo - AUF de otra comunidad, y las de Bilbao y San Sebastián que, con sus consorcios, abarcan también gran parte del territorio de la AUF de Vitoria, que no cuenta con ninguna herramienta de gobernanza del transporte de su área. Otro elemento de discusión ha sido introducido en el punto anterior. Hemos visto que los instrumentos de gobernanza cubren de manera variable la población de las distintas AUF. Algunos casos destacan por cubrir la totalidad del territorio, o incluso exceder, como sucede en Andalucía.

Si comparamos los resultados de los instrumentos de gobernanza en esta área concreta (movilidad) con el conjunto de los instrumentos analizados en METROGOV y recogidos en TOMÁS (2023), observamos que en el ámbito de la movilidad hay más variedad de instrumentos y con una mayor cobertura territorial que en relación con otras áreas (como la del turismo, servicios sociales o vivienda, por ejemplo). En el punto siguiente profundizamos en el caso de Barcelona, ya que no solamente tiene toda la población del AUF cubierta por instrumentos de gobernanza metropolitana del transporte, sino que existe una representación de todos ellos, formales e informales.

5.2. El caso de Barcelona

Centramos en un caso como el de Barcelona nos permite profundizar no solo en la relación

entre los distintos actores sino también entre la relación entre instituciones formales e informales, un enfoque destacado en los estudios de gobernanza de la movilidad (RYE & al., 2018). Como explica DE GREGORIO en su estudio (2014, p. 7), las competencias relativas a la movilidad urbana y metropolitana se reparten entre el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales, siendo la concertación entre diferentes niveles de gobierno un elemento clave de su gobernanza.

En el punto 4 de este artículo hemos visto la variedad de instrumentos de gobernanza de la movilidad en las AUF españolas. De entre todos los casos, el de la AUF de Barcelona es paradigmático, ya que incluye todas las tipologías de instrumentos en su territorio (ordenados de *hard* a *soft*):

- un gobierno metropolitano: el Área Metropolitana de Barcelona (AMB);
- un consorcio: la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM);
- varias empresas públicas: Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, S.A.; Transportes Metropolitanos de Barcelona S.L. (TMB); Transportes de Barcelona S.A.;
- planes de movilidad: el “Plan Metropolitano de Movilidad Urbana” (PMMU 2019-2024) redactado por el AMB; el “Plan Director de Movilidad 2020-2025” y el “Plan Director de Infraestructuras 2021-2030” redactados por el ATM;

- una asociación voluntaria de municipios: Asociación de Municipios para la Movilidad y el Transporte Urbano (AMTU).

Lo que es peculiar además es que cada uno de los instrumentos cubre un número diferente de municipios, que no se corresponde con el AUF, ya sea porque es inferior o superior. Además, en cada una de ellas intervienen distintas combinaciones de representantes de administraciones públicas de distinta escala (municipal, comarcal, metropolitana, provincial, autonómica y estatal). Se produce así la paradoja que, a pesar de ser un AUF dotada de instrumentos de gobernanza metropolitana de la movilidad, la gobernanza real resulta complicada y con varias ineficiencias, que relatamos a continuación.

El instrumento que cubre un territorio mayor que el AUF es la Autoridad del Transporte Metropolitano del Área de Barcelona (ATM). Como hemos explicado en la tabla de la sección 4.1, el porcentaje de población de los municipios adheridos al ATM es del 32,56% sobre el total de la población del AUF de Barcelona. Si, de otra forma, calculamos la población de los 296 municipios que son parte del sistema integrado del ATM y que reciben servicio por parte del consorcio sin haber formalmente adherido, el porcentaje sube a 114% del AUF, ya que se trata de 5 803 986 habitantes.⁶

El ATM es un consorcio público encargado de planificar y coordinar la movilidad, además de garantizar la gestión y sostenibilidad del sistema tarifario, integrado desde 2001 y que supuso un gran avance en la movilidad metropolitana. Así, la ATM coordina los operadores de transporte, establece las tarifas y los títulos de transporte, elabora el Plan Director de Movilidad —que dicta las directrices para los planes locales— y el Plan Director de Infraestructuras 2021-2030 (aunque la ejecución de este último depende de la prioridad y capacidad inversora de la Generalitat y de la Administración General del Estado-AGE). La creación del ATM remonta a 1997, con la participación de las administraciones que en ese momento tenían competencias en el transporte interurbano: la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona (que entonces era responsable de TMB) y la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT), que integraba a 18 municipios de la conurbación barcelonesa.

Sus estructuras de gobierno se han ido adaptando a los cambios de gobernanza metropolitana

de Barcelona, incorporando el AMB desde su constitución en 2011 en lugar de la EMT. Sin embargo, como el AMB tiene 36 municipios y la EMT tenía 18, los otros 18 municipios que formaban parte del AMB, pero no de la EMT, quedaron integrados en una segunda corona (zona 2) con tarifas más elevadas y sin algunas de las bonificaciones que sí existían para los residentes en la primera corona (los 18 municipios que provenían de la EMT). Los municipios de esta primera corona (zona 1) pagaban el denominado tributo metropolitano: un recargo en el IBI que sirve para contribuir al sistema de transporte integrado. A partir de enero de 2019 los 18 municipios de la zona 2 pasaron a formar parte de la zona 1, por lo que se empezó a cobrar el tributo metropolitano a los propietarios de inmuebles, implicando la consecuente reducción de tarifas y acceso a las bonificaciones sociales vigentes. Sin embargo, aún subsisten algunas diferencias en la calidad y accesibilidad del transporte público en los municipios de la segunda corona y de la primera, así como disfunciones en las zonas de uso de abonos como la tarjeta para menores de 16 años (T16).

La ATM se ha ido expandiendo a lo largo de los años y ahora incluye 296 municipios. La ampliación del territorio ha generado demandas de entrar en los órganos de gobierno por parte de grandes municipios que quedaron fuera del consorcio en sus inicios, como Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa, Vilafranca del Penedès y Vilanova i la Geltrú. Tal y como está escrito en el convenio de creación del consorcio, la voluntad era que, progresiva y voluntariamente, el resto de las administraciones titulares de servicios de transporte público de la región metropolitana de Barcelona se fueran adhiriendo a él. Así, algunos de los representantes políticos de estas ciudades crearon en 2001 una asociación voluntaria, la Asociación de Municipios para la Movilidad y el Transporte Urbano (AMTU), que en 2002 firmó el convenio de adhesión a la ATM. Como resultado, representantes de la asociación trabajan en las mesas de planificación de la movilidad y sus infraestructuras. La asociación participa también en la negociación del contrato programa con la Generalitat, gestiona el plan de obras y mejoras de la movilidad para los municipios asociados y promueve estudios, organiza jornadas y desarrolla algunos programas piloto, como un proyecto de autobús autónomo. Sin embargo, aunque forma parte del consejo de administración de la ATM, no forma parte de

⁶ Hoy en día, los ayuntamientos que reciben servicio por la Autoridad del Transporte Metropolitano del Área de Barcelona (ATM) son oficialmente 296, mientras que el Plan

de Movilidad 2020-2025 elaborado por la misma ATM alcanza 12 comarcas y 315 ayuntamientos.

la comisión de financiación y fijación de tarifas, al no ser un contribuidor económico del sistema. Además, los sistemas de transporte urbano de algunos de estos municipios tampoco están dentro de la integración tarifaria interurbana, por lo que mantienen títulos propios o bien conviven ambos, los municipales con los integrados.

El consejo de administración de la ATM está compuesto por 18 miembros, de los cuales 9 representan a la Generalitat de Cataluña, 4 al Ayuntamiento de Barcelona, 3 al Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y 2 a la AMTU. La Generalitat tiene el 51 % de los votos, los entes locales el 49 % restante y la AGE no tiene voto. En el momento de la creación de la ATM, la AGE se planteó su incorporación al consorcio, pero finalmente rehusó. Sí quedó incorporada como observador en los órganos de dirección, plazas que siempre han sido ocupadas. Sin embargo, parece que perviven dificultades por parte de la AGE para lograr un mayor compromiso en la mejora del funcionamiento de la financiación del sistema y la gestión integrada de operadores.

La ATM se financia a través de una combinación de fondos públicos y privados. Los fondos públicos provienen de la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona y el AMB. Los fondos privados provienen de las tarifas de transporte, las subvenciones del Estado y los ingresos por publicidad. El Estado hace una aportación fija a la ATM, independientemente del déficit que se genere ese año. Esta aportación se considera insuficiente por parte de la ATM, que estima que el déficit debe asumirse por la Generalitat (51 %), el Ayuntamiento de Barcelona (25 %) y el AMB (24 %), una vez descontados los ingresos por tarifas y la aportación estatal. Por lo que respecta a la planificación, inversión y gestión, tanto del operador como de las infraestructuras dependientes de la AGE, se señala por parte de la ATM un déficit de concertación e integración. Por ejemplo, no existe un contrato-programa entre la ATM y Renfe, como sucede con los demás operadores con los que las administraciones consorciadas concesionan el servicio o son los mismos titulares. Según el gerente de la ATM, el Plan de Cercanías de la Generalitat se ha configurado tradicionalmente más desde Madrid que desde Cataluña, si bien los esfuerzos y las correcciones que se ha introducido recientemente han logrado acercar prioridades. Con las inversiones de Adif parece suceder lo mismo.

En definitiva, la ATM es un instrumento esencial para la movilidad regional en Barcelona. Ha contribuido a mejorar la integración de los diferentes medios de transporte público, a reducir las tarifas y a mejorar la calidad de vida de

los ciudadanos. Sin embargo, en relación a la gobernanza metropolitana, hay tres retos destacados: (a) reforzar y corresponsabilizar los municipios fuera del AMB a través de la AMTU, sobre todo para avanzar en la integración de sus sistemas de transporte urbano y mejorar la cobertura en transporte público fuera del área metropolitana; (b) conseguir una concertación adecuada con el operador Renfe (ya sea por el traspaso completo a la Generalitat o por un cambio de lógica de la AGE), así como una mayor inversión por parte de Adif y su alineación con el Plan Director de Infraestructuras, reforzando la precaria movilidad ferroviaria actual y convirtiéndola en columna vertebral del sistema integrado de movilidad; y (c) obtener una financiación adecuada por parte de la AGE a la ATM, asegurando su viabilidad y justicia social.

6. Conclusión

El objetivo de este artículo es presentar un estudio de la gobernanza de la movilidad en España con un enfoque metropolitano. Un estudio exhaustivo de la gobernanza de la movilidad debería tratar las cuatro dimensiones avanzadas por JAIMURZINA (2018: 16): quién gobierna, qué se gobierna, cómo se gobierna y con qué propósito. En este sentido, hemos abordado especialmente el “quién”, el “qué” y el “cómo”, sin entrar en detalle en los modelos, presentando una primera radiografía de cómo se aborda la movilidad a escala metropolitana en España. El análisis que hemos hecho es novedoso en relación con la escala territorial, ya que parte del estudio de las Áreas Urbanas Funcionales. Además, presenta un enfoque institucional, recogiendo no solo los instrumentos de gobernanza formales sino también los informales, en la línea de las investigaciones en este campo (RYE & al., 2018).

Como conclusiones, destacamos algunas ideas que surgen a partir del diagnóstico y de la discusión de los resultados del estudio. En primer lugar, se han identificado diferentes disfunciones como, por ejemplo, el hecho que en el territorio español no hay una cobertura uniforme en términos de gobernanza metropolitana de la movilidad. Así, hay AUF en 6 Comunidades Autónomas sin ningún instrumento de gobernanza y las otras se caracterizan por una gran variedad de mecanismos. En este sentido, parece ineludible crear instrumentos de gobernanza metropolitanas en aquellas AUF en las que no se efectúa ningún tipo de cooperación metropolitana en materia de movilidad, así como reforzar la integración de los mecanismos existentes en el resto de las AUF. El análisis también pone de manifiesto el desajuste entre los instrumentos

de gobernanza y las áreas funcionales. En esta línea, el caso de Barcelona muestra la complejidad de la gobernanza metropolitana de la movilidad. A pesar de contar con muchos instrumentos de gobernanza, deja en evidencia que su eficacia se puede medir de dos maneras. Por un lado, hay municipios adheridos que son los que realmente participan en el mecanismo y en su gobernanza, influenciando sus políticas y estrategias, mientras que, por otro lado, hay municipios que reciben el servicio sin participar directamente en su gobernanza.

En segundo lugar, el consorcio emerge, en números absolutos, como el instrumento más utilizado para abordar la gobernanza metropolitana de la movilidad. Como concluye DE GREGORIO en su estudio (2014: 28):

“En los consorcios de transporte están integrados muchos de los actores relevantes en el ámbito de la movilidad (administraciones y entes públicos, empresas de transporte, sindicatos, asociaciones de usuarios, etc.), por lo que constituyen foros que a través de la concertación consiguen coordinar los servicios de transporte público de un territorio, superando la fragmentación administrativa y logrando acuerdos público-privados. Desde este punto de vista constituyen un ejemplo de ente para la colaboración y construcción del consenso que podría ser interesante trasponer a otras políticas en ámbitos en los que necesariamente hay que adoptar una escala de acción a nivel de ciudad-región”.

El estudio en Andalucía dirigido por CORZO FERNÁNDEZ (2015, p. 221) llega a una conclusión similar, destacando su eficiencia y el alcance de sus objetivos. En este sentido, la creación de consorcios en el ámbito metropolitano ha crecido rápidamente en los últimos años. Sin embargo, estos consorcios se encuentran solamente en las AUF de 7 CCAA (Cataluña, Comunidad de Madrid, Andalucía, País Vasco, Asturias, Comunidad Valenciana y Aragón). Parece pues necesario avanzar hacia una mayor colaboración interinstitucional en buena parte del territorio español para abordar los retos de la movilidad, como también evaluar la eficacia de los consorcios existentes actualmente, aspecto que no hemos tratado en este artículo.

Finalmente, el estudio de la gobernanza de la movilidad metropolitana es relevante ya que el acceso a un sistema de transporte público asequible y bien entrelazado en el territorio es clave para reducir la congestión y la contaminación y fomentar la equidad social y la inclusión. Como muestran los estudios sobre gobernanza metropolitana, las áreas metropolitanas son espacios fragmentados institucionalmente y sin una

identificación clara por parte de la ciudadanía (TOMÁS, 2020). En este sentido, la mejora del transporte y la movilidad son elementos que pueden influir en reforzar la legitimidad del ámbito metropolitano. Esta idea es recogida por el trabajo coordinado por CORZO FERNÁNDEZ (2015, p. 221): “En un contexto de desafección ciudadana, y de desconfianza hacia las instituciones públicas, la satisfacción de las personas usuarias respecto a la gestión de los Consorcios y sus servicios, son una clara evidencia de eficacia”. En este sentido, creemos necesario continuar con esta línea de investigación y profundizar no solo en el funcionamiento de los instrumentos de gobernanza metropolitana de la movilidad sino en el impacto que tienen sobre la ciudadanía.

7. Bibliografía

- AUDOUIN, M. & FINGER, M. (2018): The development of Mobility-as-a-Service in the Helsinki metropolitan area: A multi-level governance analysis. *Research in Transportation Business and Management*, 27, pp. 24-35. <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2018.09.001>
- BATTARRA, R. & MAZZEO, G. (2022): Challenges of Mediterranean metropolitan systems: smart planning and mobility and mobility. *Transportation Research Procedia*, 60, pp. 92-99. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2021.12.013>
- BUSETTI, S. (2015): *Governing Metropolitan Transport. Institutional Solutions for Policy Problems*. Cham, Springer International Publishing.
- CORZO FERNÁNDEZ, S. (ED.) (2015): La gobernanza local a través de los consorcios. Un estudio de caso de colaboración público-privada del transporte metropolitano en Andalucía (2003-2014). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- DE GREGORIO, S. (2013): *Políticas desarrolladas en España por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades en el ámbito de la Movilidad Urbana Sostenible desde la perspectiva de la Gobernanza, durante el periodo 2004-2011*. Madrid, CEDEX, Ministerio de Fomento, 2013, p. 309.
- DE GREGORIO, S. (2014): La acción del nivel autonómico en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana en España durante el periodo 2004-2011. Una revisión desde la perspectiva de la gobernanza multinivel. *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 9 (25), pp. 69-102. <https://doi.org/10.5821/ace.9.25.3622>
- DELPIROU, A. (2014): Les transports, ressort et levier de la construction métropolitaine ?. Une approche comparée Paris – Lyon – Marseille », *Métropolitiques*. <https://metropolitiques.eu/Les-transports-ressort-et-levier.html>
- EUROSTAT (2021): *Applying the Degree of Urbanisation. A Methodological Manual to Define Cities, Towns and Rural Areas for International Comparisons*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2785/706535>
- FORTHOFER, M. (2016): The future of rail transport in Basel. *Transport Policy*, 51, pp. 111-118.

- GOERLICH GISBERT, F. J. & REIG MARTÍNEZ, E. (2020): *Las áreas urbanas funcionales en España. Economía y calidad de vida*. Fundación BBVA.
- HALPERN, C. & LE GALÈS, P. (2020): L'instrumentation de l'action publique: le cas du transport ferroviaire en France. *Revue française de science politique*, 70(1), pp. 5-24.
- HEINELT, H. & KÜBLER, D. (2005): *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London, Routledge.
- HOOGHE, L. & MARKS, G. (2001): Multi-Level Governance and European Integration. Rowman & Littlefield.
- HUERTA MELCHOR, O. & J. GARS (2020): Planning mobility in a fragmented metropolitan area: The case of Prague and its suburbs. *OECD Regional Development Papers*, No. 08. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4cdf2d31-en>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2021): *Indicadores Urbanos: Edición de 2021*. Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/prensa/ua_2021.pdf
- JAIMURZINA, A. (2018): Gobernanza del transporte: perspectivas teóricas y de políticas. Boletín FAL 365, número 5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <http://hdl.handle.net/11362/44310>
- LE BRAS, D. & SEIGNEURET, N. (2019): Le transport ferroviaire en France: vers une nouvelle gouvernance?. *Transports*, 56(3), pp. 188-198.
- LE GOIX, R. & BERROIR, S. (2016): Gouverner les marges métropolitaines. En GRÉSILLON, E., ALEXANDRE, F., SAJALOLI, B. (2016) *La France des marges*. Armand Colin. <https://shs.hal.science/halshs-02297627>
- Ley 2 de 2003 de la JUNTA DE ANDALUCÍA: Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía. 18 de junio 2003. *Boletín Oficial del Estado* núm. 145, pág. 23345.
- LLOPIS-ORREGO, M. DEL & DORADO-RUBÍN, M. J. & MURCIANO-ROSADO, J. & SANTIESTEBAN-ÁLVAREZ, A. M. (2024): La integración de la perspectiva de género en las políticas de movilidad sostenible: un análisis multinivel desde las políticas de la Unión Europea, España, Andalucía hasta el ámbito local. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 56(220). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.220.15>
- MARSDEN, G. & MAY, A. D. (2006): Do Institutional Arrangements Make a Difference to Transport Policy and Implementation? Lessons for Britain. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24(5), 771-789. <https://doi.org/10.1068/c0543>
- MARSDEN, G. & RYE, T. (2010): The governance of transport and climate change. *Journal of Transport Geography*, 18 (6), pp. 669-678. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2009.09.014>
- PANGBOURNE, K. (2007): *Issues of geography in Scottish transport governance*. Conference Proceedings of the 2007 STAR Conference (Scottish Transport Applications & Research). https://www.starconference.org.uk/star/2007/Kate_Pangbourne.pdf
- PLIEGER, G. & KAUFMANN, V. & PATTARONI, L. & JEMELIN, C. (2009): How Does Urban Public Transport Change Cities? Correlations between Past and Present Transport and Urban Planning Policies. *Urban Studies*, 46(7), pp. 1421-1437. <https://doi.org/10.1177/0042098009104572>
- PORFIDO, E. & TOMÁS, M. & MARULL, J. (2023) A new urban diagnostics approach for measuring touristification: The case of the Metropolitan Area of Barcelona. *Journal of Urban Management*, Volume 12, Issue 3, pp. 195-207. <https://doi.org/10.1016/j.jum.2023.03.003>
- PORTO-SCHETTINO, M. (2024): La primera generación de Planes de Movilidad urbana sostenible en España: proceso de transición socio-técnica y caracterización del instrumento. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 56(220). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.220.16>
- RYE, T. & MONIOS, J. & HRELJA, R. & ISAKSSON, K. (2018): The relationship between formal and informal institutions for governance of public transport. *Journal of Transport Geography*, Volume 69, 2018, pp. 196-206, <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2018.04.025>
- SAVITCH, H. V. & VOGEL, R. K. (2009): Regionalism and urban politics. En DAVIES, J. S. & IMBROSIO, D. L. (Eds.), *Theories of urban politics*, pp. 106-124. London: Sage.
- TITHERIDGE, H. & MACKETT, R. L. & CHRISTIE, N. & OVIEDO HERNÁNDEZ, D. & YE, R. (2014): *Transport and poverty: a review of the evidence*. London: UCL. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1470392/>
- TOMÁS, M. (2017): Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain. *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning*, 75,(3), pp. 243-252. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0445-0>
- TOMÁS, M. (2020): Metropolitan Revolution or Metropolitan Evolution? The (Dis)continuities in Metropolitan Institutional Reforms. En ZIMMERMANN K., GALLAND D. & HARRISON J. (Eds). *Metropolitan Regions, Planning and Governance*, pp. 25-39. London: Springer.
- TOMÁS, M. (ed.). (2023): *Metrópolis sin gobierno. La anomalía española en Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- VEENEMAN, W. & MULLEY, C. (2018): Multi-level governance in public transport: Governmental layering and its influence on public transport service solutions. *Research in Transportation Economics*, 69, pp. 430-437. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.07.005>
- YOUNG, K. & GARSIDE, P. (1982): *Metropolitan London: Politics and Urban Change*, pp. 1831-1981. Edward Arnold.
- ZEGRAS, C. (2017): Metropolitan Governance for Sustainable Mobility. En GÓMEZ-ÁLVAREZ, D., RAJACK, R., LÓPEZ-MORENO, E., & LANFRANCHI, G. (2017) *Steering the Metropolis. Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development*, pp. 225-238. Inter-American Development Bank.

8. Listado de Acrónimos/Siglas

AGE	Administración General del Estado
AMB	Área Metropolitana de Barcelona
AMTU	Asociación de Municipios para la Movilidad y el Transporte Urbano
ATM	Autoridad del Transporte Metropolitano del Área de Barcelona
ATMV	Autoridad del Transporte Metropolitano de Valencia
AUF	Áreas Urbanas Funcionales
CCAA	Comunidades Autónomas
EMT	Entidad Metropolitana del Transporte
INE	Instituto Nacional de Estadística
METROGOV	Gobernanza Metropolitana en España: institucionalización y modelos
TMB	Transportes Metropolitanos de Barcelona