

---

# La representación democrática en los gobiernos metropolitanos en Europa: entre el reescalamiento de los sistemas locales y la innovación institucional

*Democratic representation in metropolitan governments in Europe:  
Between rescaling local systems and institutional innovation*

ROGER BARRES

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB)

MARC MARTÍ-COSTA

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB)

## **Cómo citar/Citation**

Barres, R. y Martí-Costa, M. (2022). La representación democrática en los gobiernos metropolitanos en Europa: entre el reescalamiento de los sistemas locales y la innovación institucional. *Revista Española de Ciencia Política*, 59, 43-64.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.59.02>

## **Resumen**

Los estudios de gobernanza metropolitana se han centrado tradicionalmente en factores como la eficacia y eficiencia en la provisión de bienes y servicios. Sin embargo, en paralelo a la consolidación de nuevas estructuras de gobierno metropolitano en diversos países europeos, recientemente hemos podido observar el resurgimiento de los debates entorno a la gobernanza democrática de las metrópolis. A pesar de ello, persiste un importante vacío de conocimiento sobre los modelos de gobierno multinivel y sistemas electorales metropolitanos. A partir del análisis comparado de gobiernos metropolitanos del Reino Unido, Francia y Alemania identificamos cuatro grandes modelos: el presidencialismo metropolitano, el parlamentarismo metropolitano localista, el parlamentarismo metropolitano consolidado y el gobierno metropolitano integral. Además, el análisis comparado nos permite observar no solo la influencia de los respectivos contextos institucionales locales en los modelos de gobierno y sistemas electorales metropolitanos sino también cómo estas reformas son oportunidades para introducir diseños institucionales innovadores.

*Palabras clave:* gobierno local, gobernanza metropolitana, democracia local, democracia representativa.

## **Abstract**

Metropolitan governance studies have traditionally focused on factors such as effectiveness and efficiency in the provision of public goods and services. Yet, we have recently seen the resurgence

of debates around metropolitan democratic governance at the same time as the consolidation of new structures of metropolitan government have occurred in several European countries. In spite of that, there is still an important knowledge gap about metropolitan models of government and metropolitan electoral systems. Through the comparative analysis of metropolitan governments in the United Kingdom, France and Germany we identify four main models: metropolitan presidentialism, localist metropolitan parliamentarism, consolidated metropolitan parliamentarism, and full metropolitan government. Moreover, the comparative analysis shows not only the influence of the respective local institutional contexts in the metropolitan government and electoral systems, but also how these reforms are opportunities to introduce innovative institutional designs.

*Keywords:* local government, metropolitan governance, local democracy, representative democracy.

---

## INTRODUCCIÓN

Las áreas urbanas concentran más habitantes que las áreas rurales por primera vez en la historia, y se han convertido en centros de la actividad económica, ambiental y social global. Esta centralidad se hace evidente en el surgimiento de diversas iniciativas que sitúan las agendas urbanas en un puesto relevante de la acción política a escala tanto nacional como internacional (nueva agenda urbana, agendas urbanas nacionales y regionales, etc.) Más recientemente, la aprobación de la Agenda 2030 pone de manifiesto la relevancia de la cuestión urbana, localizando muchos de sus objetivos en dicha escala.

Casi la mitad de esta población urbana mundial vive en áreas metropolitanas, definidas por espacios urbanos de flujos y mercados integrados, pero también por una alta fragmentación institucional. Dicha fragmentación interfiere en los procesos de toma de decisiones y genera dificultades para el diseño e implementación de respuestas adecuadas a los problemas metropolitanos. En este contexto, los estudios sobre cómo deben gobernarse las áreas metropolitanas están ganando mucha relevancia en el campo de los estudios urbanos y la gobernanza multinivel, entre otros.

Los debates sobre la gobernanza metropolitana muy a menudo se han centrado en la capacidad de las áreas metropolitanas para proveer bienes y servicios de manera más eficiente y eficaz. Sin embargo, en paralelo a la consolidación en Europa de nuevas estructuras de gobierno metropolitano, podemos observar el resurgimiento de los debates sobre la calidad y legitimidad democrática de dichas estructuras de gobierno. Zimmerman (2014) apunta al «dilema democrático» de las instituciones metropolitanas entre las necesidades de eficiencia y eficacia a la hora de resolver problemas y proveer servicios, y su legitimidad democrática y la capacidad de participación y control por parte de la ciudadanía. Otros autores, como Heinelt y Kübler (2005), señalan que en el paso del gobierno hacia la gobernanza metropolitana, donde las instituciones de gobierno tradicionales conviven con redes de actores públicos y privados que cooperan mediante mecanismos flexibles y menos institucionalizados,

emerge una oportunidad para incorporar nuevas fuentes de participación y representación. Singularmente, es en este contexto donde resurge el debate sobre la elección directa de los órganos de gobierno metropolitanos.

Los defensores de la elección directa de los órganos de gobierno metropolitano señalan que esta no solo es una fuente básica de legitimidad democrática, sino que además es un factor necesario para la mejora del debate político y las políticas públicas metropolitanas, la proximidad institucional, el liderazgo, la transparencia y el control ciudadano, entre otros (Tomàs, 2018). Sin embargo, las elecciones metropolitanas todavía son excepciones en el entorno europeo. En la actualidad, pocos países cuentan con algún gobierno metropolitano de elección directa en la Europa Occidental: Reino Unido, Francia y Alemania. No obstante, el debate está cada vez más presente en todo el continente: recientemente algunas áreas metropolitanas han celebrado sus primeras elecciones (por ejemplo, Lyon y la región metropolitana del Ruhr en 2020), y algunos países, como Italia o Portugal, tienen previstas reformas para introducir los gobiernos metropolitanos de elección directa. En el caso español, el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es el único ejemplo de gobierno metropolitano. En este caso sigue un modelo clásico de Administración de segundo nivel, con un consejo metropolitano formado por representantes locales elegidos indirectamente a partir de las elecciones municipales. Aun así, en el caso del AMB también han empezado a surgir debates sobre su sistema de representación democrática (ver PEMB, 2019).

A pesar de todo, hay un importante vacío de conocimiento en este campo. Si bien los debates sobre la legitimidad democrática van ganado peso en los estudios en gobernanza metropolitana, aún son escasos los análisis sobre los modelos institucionales de gobierno y representación metropolitanos y sus relaciones multinivel (Kübler y Schwab, 2007; Kübler, 2012; Zimmermann, 2014; Tomàs, 2018). Teniendo esto en cuenta, el objetivo del artículo es analizar los gobiernos metropolitanos con representación democrática existentes en Europa Occidental, identificando las características de sus sistemas electorales, modelo de gobierno y contexto institucional. Como resultado, se establece una tipología de gobiernos metropolitanos con representación democrática directa.

El artículo se divide en cuatro apartados. En el segundo apartado, presentamos el enfoque de las tres escuelas teóricas de la gobernanza metropolitana respecto a la legitimidad democrática y los principales argumentos sobre la implantación de la elección directa en los órganos de gobierno metropolitanos. A continuación, se han identificado todos los gobiernos metropolitanos del Reino Unido, Francia y Alemania y se han analizado en profundidad aquellos en los que existe una elección directa del alcalde o de la asamblea metropolitana, haciendo hincapié en la fórmula electoral, la circunscripción y la estructura del voto, así como del contexto en el que se han desarrollado. En el cuarto apartado, presentamos un análisis comparado que nos permite elaborar una tipología de sistemas metropolitanos en Europa, diferenciando el presidencialismo metropolitano, el parlamentarismo metropolitano localista, el parlamentarismo metropolitano consolidado y el gobierno metropolitano integral. Por último, presentamos una serie de conclusiones respecto a los elementos

comunes y diferenciales de los modelos identificados y apuntamos futuras líneas de investigación en este ámbito.

## GOBERNANZA METROPOLITANA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Tradicionalmente, en los debates económicos la investigación sobre la gobernanza metropolitana se ha enfocado en aspectos como la eficiencia y eficacia en la provisión de bienes y servicios, la competitividad territorial, la austeridad... En cambio, los debates en torno a las fuentes de legitimidad y calidad democrática han sido menos centrales, aunque recientemente han ido ganando peso.

En este sentido, diversos autores ponen de manifiesto la tensión entre la capacidad de los gobiernos metropolitanos de resolver problemas y prestar servicios y la legitimidad democrática (Heinelt y Kübler, 2005; Purcell, 2007). En particular, autores como Zimmermann apuntan a que el desarrollo de estructuras de gobernanza metropolitana pueden producir un dilema democrático en tanto que la búsqueda de la eficacia puede sobrepasar algunos elementos democráticos básicos, como la participación ciudadana o la rendición de cuentas (2014: 183).

En los debates teóricos sobre los modelos de gobernanza metropolitana también se ha arrastrado esta dialéctica entre eficiencia y democracia. Históricamente, estos debates se han vehiculado a través de tres escuelas: la reforma metropolitana, la elección pública y, más recientemente, el nuevo regionalismo (Heinelt y Kübler, 2005; Savitch y Vogel, 2009; Tomàs, 2012).

Durante la década de los sesenta y setenta del pasado siglo, la gran innovación pública que representó la expansión del Estado del bienestar propició un gran optimismo respecto a la capacidad de los gobiernos de proveer bienes y servicios (Keating, 1995 citado en Tomàs, 2017). En este contexto, surge la escuela de la reforma metropolitana que ve en la consolidación de los gobiernos metropolitanos el principal mecanismo para proveer de manera efectiva y equitativa los servicios públicos en los entornos metropolitanos (Sharpe, 1995; Stephens y Wikstrom, 2000). Así mismo, la consolidación del gobierno metropolitano se considera uno de los principales pilares de la gobernanza metropolitana democrática. Desde este punto de vista, la legitimidad democrática se da principalmente a través de los mecanismos clásicos de la democracia representativa: la elección directa de los representantes políticos en las instituciones metropolitanas.

A finales de la década de los setenta y durante los años ochenta del siglo xx, las diversas crisis económicas y la llegada de nuevos marcos y modelos públicos influenciados por el *thatcherismo* tuvieron un gran impacto en las teorías y prácticas de la gobernanza metropolitana. En este contexto se consolida la visión de la escuela de la elección pública que valora la fragmentación de las regiones metropolitanas como un mecanismo positivo para la provisión efectiva de los bienes y servicios públicos (Ostrom *et al.*, 1961; Bish y Ostrom, 1973). De hecho, durante este periodo desaparecieron buena parte de los gobiernos metropolitanos más emblemáticos creados hasta

la fecha: Londres, Copenhague, Rotterdam o la Corporación Metropolitana de Barcelona (Sharpe, 1991, 1995). Respecto al principio democrático, la escuela de la elección pública también ve en la fragmentación el mecanismo para favorecer la participación ciudadana y la rendición de cuentas, ya que la proximidad permite un control ciudadano más efectivo y es más sensible a las necesidades locales (Bish y Ostrom, 1973).

A partir de 1990 surge la escuela del nuevo regionalismo (en Europa también *gobernanza metropolitana*) como una alternativa a la dialéctica entre consolidación y fragmentación, es decir, entre los postulados de la escuela de la reforma y de la elección pública. El nuevo regionalismo también reconoce la escala metropolitana como necesaria para la provisión efectiva y eficiente de los servicios públicos en las grandes áreas urbanas. Pero, a diferencia de la escuela reformista, defiende mecanismos flexibles y menos institucionalizados en forma de redes, planes estratégicos o, en general, herramientas de cooperación y coordinación entre los diversos actores metropolitanos, tanto públicos como privados.

Como en los debates alrededor de la nueva gobernanza, el nuevo regionalismo tiene una aproximación ambivalente respecto al principio democrático (Heinelt y Kübler, 2005; Kübler y Schwab, 2007): desde una visión más optimista, la participación de una gran variedad de actores en redes de gobernanza es una oportunidad para el empoderamiento ciudadano, la pluralización del Estado y la mejora de la política deliberativa y de la democracia asociativa (Sørensen y Torfing, 2005, 2009; Bevir, 2010). En contraposición, existe una visión pesimista que discute la centralidad de la eficacia y la eficiencia y el dominio de los intereses de mercado por delante de elementos de calidad democrática.

El debate alrededor de la legitimidad democrática bajo el marco de la gobernanza metropolitana se centra en la tensión entre democracia representativa y aproximaciones más pluralistas y dialogantes, en las que los agentes privados y sociales participan directamente en la definición y elaboración de las políticas públicas. Varios autores reconocen que la convivencia de diversos mecanismos y legitimidades es clave para la gobernanza democrática. Por un lado, Zimmermann (2014), basándose en Schmidt (2013), defiende que a la hora de valorar la calidad democrática de la gobernanza metropolitana se deben tener en cuenta varias fuentes de legitimidad. En este caso apunta a tres fuentes principales: la legitimidad de entrada (*input legitimacy*), dada tanto por la representación política a través de los mecanismos clásicos de democracia representativa como por la participación directa de grupos e individuos en los procesos de toma de decisiones; la legitimidad de salida o de resultados (*output legitimacy*), y la legitimidad de rendimiento o procedimental (*throughput legitimacy*). Para Sørensen y Torfing (2005, 2009) la legitimidad democrática de la gobernanza debe basarse tanto en una representación más pluralista de actores privados y sociales como en los mecanismos clásicos de democracia representativa.

En los gobiernos metropolitanos, la legitimidad de entrada a partir de mecanismos de democracia representativa proviene en muchos casos de las elecciones locales, es decir, a través de una elección indirecta. En un contexto de proliferación

y consolidación de los gobiernos metropolitanos en Europa se plantea el reto de fortalecer su legitimidad democrática a través de una elección directa.

### *La elección directa de los órganos de gobierno metropolitanos*

Como se ha podido constatar, los debates alrededor de la elección de los representantes en las instituciones metropolitanas han estado presentes en las diversas etapas del debate metropolitano. De hecho, no da señales de haber terminado; al contrario, parece que están reviviendo algunos de los argumentos introducidos por la escuela de la reforma en cuanto a la elección directa se refiere (Zimmermann y Feiertag, 2018).

Si bien en algunos contextos se entiende que la legitimidad democrática viene dada por la representación de los electos municipales en las instituciones metropolitanas (Heinelt y Kübler, 2005), la elección directa de los representantes metropolitanos se ha asociado generalmente con el fortalecimiento de esta legitimidad, pero no únicamente. También se considera un elemento adecuado para incentivar y mejorar el debate político metropolitano, clarificar la renovación de las élites políticas, contribuir a la elaboración de programas y agendas políticas de carácter metropolitano y, en consecuencia, aumentar la visibilidad de las políticas metropolitanas (Zimmermann, 2014; Tomàs, 2018). Muchas instituciones metropolitanas tienen competencias en áreas con un gran impacto en la vida de la ciudadanía (vivienda, desarrollo económico, agua y residuos, medio ambiente y movilidad...) y, por tanto, el debate en torno a su gestión y planificación debería producirse también entre los representantes políticos.

En este punto es necesario destacar que los debates en torno a la elección directa en las áreas metropolitanas han tendido a estar enfocados en la figura del alcalde metropolitano. Esto ha sido así, en parte, por las inercias derivadas de la introducción de los alcaldes de elección directa en varios países europeos durante las últimas décadas. De hecho, su introducción ha sido un elemento central de las reformas de los gobiernos locales en Europa desde los años noventa que, en un contexto de desapego hacia las instituciones tradicionales de democracia representativa (Norris, 2011; Mair, 2015), buscaban fortalecer la democracia local y, muy particularmente, mejorar los niveles de participación electoral (Rallings y Thrasher, 2000; Borraz y John, 2004; Magre y Bertrana, 2007).

En los debates sobre la elección directa de la alcaldía se utilizan argumentos sobre liderazgo, rendición de cuentas y estabilidad del Ejecutivo (para una revisión ver Tomàs, 2018). En este sentido, se interpreta que un liderazgo político claro del alcalde o alcaldesa favorece la proximidad y reconocimiento del poder metropolitano y, por tanto, una mayor capacidad de control y rendición de cuentas por parte de la ciudadanía. Así mismo, la legitimidad de la elección directa otorga relevancia política, tanto para marcar agenda metropolitana como para negociar frente a otros niveles de gobierno. También se valora la independencia del Ejecutivo, que da estabilidad gubernamental, y la capacidad de sacar adelante una agenda o programa claro.

En contraste, la elección directa de la figura del alcalde o alcaldesa implica una alta concentración de poder que levanta reticencias entre otros niveles de gobierno, tanto inferiores como superiores (Medir *et al.*, 2018; Tomàs, 2018), y que generalmente se suma a las resistencias políticas a la creación y consolidación de órganos metropolitanos fuertes (Lefèvre, 1998, 2010). Igualmente, la personalización del debate político puede acabar desatendiendo las políticas públicas y otros espacios de gobierno inferiores (Rallings y Thrasher, 2000; Sweeting, 2017).

Dicho esto, y a pesar de que no han tenido la misma presencia en los debates políticos y académicos, la elección de los consejos metropolitanos representa, como veremos a continuación, un modelo más coherente con una parte importante de la tradición parlamentaria europea (Magre y Bertrana, 2007). La elección directa de los representantes en el consejo o asamblea metropolitana se asocia igualmente al fortalecimiento de la legitimidad y del debate político metropolitano, así como a una mayor visibilidad de las políticas públicas metropolitanas. En los casos en los que se han introducido los consejos metropolitanos de elección directa se ha comprobado que han supuesto una politización del proceso de decisión en la escala metropolitana, ganando visibilidad y una mayor autonomía del debate político metropolitano respecto al municipal (Zimmermann, 2014). Por otro lado, en estos casos la gobernabilidad está más condicionada a las mayorías que se forman en el consejo y los mandatos son más dependientes de los acuerdos entre partidos, pudiéndolos hacer menos claros y reconocibles por parte de la ciudadanía. También, según el diseño institucional, se pueden reproducir algunos efectos como el localismo, las relaciones bilaterales entre gobiernos locales y metropolitano, tensiones entre representantes locales y metropolitanos, etc. (Kübler, 2018).

## GOBIERNOS Y SISTEMAS ELECTORALES METROPOLITANOS

En este apartado analizamos las principales características de los gobiernos metropolitanos de elección directa vigentes en Europa Occidental. En especial, identificamos los órganos de elección directa y las características básicas del modelo de gobierno metropolitano, el marco legal e institucional en el que se han desarrollado, así como los elementos principales del sistema electoral.

Inspirándonos en la clasificación de Van der Kolk (2007) para los sistemas electores locales, analizamos los sistemas metropolitanos a partir de tres dimensiones: la fórmula electoral, la circunscripción y la estructura del voto.

### *Reino Unido: la Greater London Authority y las Combined Authorities*

En el Reino Unido hay actualmente once autoridades metropolitanas, todas ellas en Inglaterra. De estas, nueve cuentan con elección directa de algunos de sus órganos de gobierno (ver tabla 1). El proceso de introducción de las elecciones de los órganos de gobierno metropolitanos las podemos dividir en dos grandes etapas.

TABLA 1.  
AUTORIDADES METROPOLITANAS EN EL REINO UNIDO

| Autoridad metropolitana                  | Población metropolitana (en millones) | Ciudad central (o más poblada) | Elección                        |
|--|---------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| <i>Greater London Authority</i>          | 9,0                                   | City de Londres*               | Alcalde y consejo metropolitano |
| <i>West Midlands</i>                     | 2,9                                   | Birmingham                     | Solo alcalde                    |
| <i>Greater Manchester</i>                | 2,8                                   | Manchester                     | Solo alcalde                    |
| <i>West Yorkshire</i>                    | 2,2                                   | Leeds                          | Solo alcalde                    |
| <i>Liverpool City Region</i>             | 1,5                                   | Liverpool                      | Solo alcalde                    |
| <i>Sheffield City Region</i>             | 1,4                                   | Sheffield                      | Solo alcalde                    |
| <i>North East</i>                        | 1,2                                   | Durham                         | —                               |
| <i>West of England</i>                   | 0,9                                   | Bristol                        | Solo alcalde                    |
| <i>Cambridgeshire &amp; Peterborough</i> | 0,8                                   | Cambridge                      | Solo alcalde                    |
| <i>North of Tyne</i>                     | 0,8                                   | Newcastle                      | Solo alcalde                    |
| <i>Tees Valley</i>                       | 0,7                                   | Stockton-on-Tees               | Solo alcalde                    |

\* El municipio más poblado es Barnet.

Fuente: elaboración propia.

En el caso de Londres, las primeras medidas de creación de una Administración regional datan de finales del siglo XIX, pero es en 1965 cuando se crea el primer órgano de gobierno metropolitano, el Greater London Council (en adelante GLC). Este, sin embargo, será eliminado por el Gobierno conservador de Margaret Thatcher en 1986, situando de nuevo la gobernanza metropolitana de la región de Londres en una situación similar a la del siglo XIX, caracterizada por una distribución de las responsabilidades metropolitanas entre una marcada autonomía local, la intervención directa del Gobierno central y la creación de agencias sectoriales.

No se revierte esta situación hasta el año 2000, en el que a raíz de la aprobación en 1999 de la Greater London Authority Act y del referéndum que ganan sus partidarios en 1998, se crea la actual Greater London Authority (en adelante GLA). Si bien esta recupera las funciones del anterior GLC, también incorpora la elección directa del alcalde metropolitano y de la asamblea metropolitana. La GLA se ha convertido en el caso paradigmático de gobierno metropolitano. Cuenta con dos niveles de gobierno: por un lado, 33 distritos (*boroughs*), que corresponden a los antiguos municipios, y por otro el gobierno metropolitano, constituido por la asamblea (Greater London Assembly) y el alcalde (*mayor* of London), ambos de elección directa. La GLA tiene competencias en ámbitos como la planificación urbana, movilidad, vivienda, seguridad, desarrollo económico y medio ambiente.

El resto de las áreas metropolitanas inglesas, las Combined Authorities (en adelante CA) han vivido un proceso similar con la creación y abolición de los *councils* y el

desarrollo de una agenda descentralizadora (*devolution*), que en Inglaterra y en el ámbito local se traduce en el Local Government Act en el 2001 y en el Local Democracy, Economic Development and Construction Act en el 2009.

La primera de estas fue la Greater Manchester Combined Authority (GMCA), creada en 2011. A cambio de ceder poderes y competencias al nuevo gobierno metropolitano se prevé la instauración de la figura del alcalde metropolitano de elección directa, que es elegido por primera vez en el año 2017, convirtiéndose así en el segundo alcalde metropolitano después del de Londres. En 2016, la aprobación de la Cities and Local Government Devolution Act avanza en la creación de las demás CA. En estos casos, la introducción de los alcaldes metropolitanos de elección directa (*metro mayors*) está directamente vinculada al proceso de *devolution*, ya que la cesión de ciertas competencias está supeditada a la creación de esta figura (Budd y Sancino, 2016).

A diferencia de Londres, el modelo de gobierno de las CA cuenta con dos órganos de carácter ejecutivo, pero no hay una asamblea de representación política, que se deja en manos de los alcaldes de los municipios miembros. Así pues, por un lado está el alcalde metropolitano, que es el único cargo de elección directa y concentra gran parte de las competencias en transporte público, seguridad, protección civil y vivienda, así como las funciones de representación. Por otra parte, existe el consejo ejecutivo, donde están representados todos los alcaldes (*leaders*) de las ciudades que forman el área metropolitana, cada uno de los cuales con responsabilidad en un área de gobierno.

Para la elección de los alcaldes metropolitanos, todas las autoridades metropolitanas, incluyendo Londres, utilizan el sistema de voto alternativo. Se trata de un sistema para la elección por mayoría absoluta de un único cargo cuando compiten más de dos candidatos. En el caso particular de las autoridades metropolitanas inglesas, los votantes disponen únicamente de dos votos que deben distribuir entre una primera y una segunda preferencia. En un primer recuento, si un candidato logra la mayoría absoluta de primeras preferencias, se declara vencedor, pero si ningún candidato lo logra, las dos candidaturas con más votos de primera preferencia pasan a un segundo recuento. En el segundo recuento todas las segundas preferencias pasan a los dos candidatos que se mantienen y gana el que obtiene mayoría simple de primeras y segundas preferencias. En todos los casos se renuevan cada cuatro años, en el mismo momento que las elecciones municipales.

La GLA es la única autoridad metropolitana con una asamblea de elección directa. En este caso se aplica un sistema de representación proporcional mixta: de los veinticinco miembros de la asamblea metropolitana, catorce son elegidos en circunscripciones uninominales con el sistema de escrutinio mayoritario uninominal (*first-past-the-post* o FPTP). Estas circunscripciones corresponden a agrupaciones de dos o más *boroughs*, con poblaciones de entre 530 000 y 890 000 habitantes. Los once miembros restantes son elegidos proporcionalmente mediante la fórmula d'Hondt en una circunscripción única para toda la ciudad metropolitana (*Londonwide*) con un umbral del 5%. La renovación de la asamblea se hace cada cuatro años, coincidiendo con otras elecciones municipales.

*Francia: las metrópolis de París, Marsella, Lyon y las metrópolis de derecho común*

En Francia, actualmente existen un total de veintidós áreas metropolitanas (ver tabla 2). A raíz de la Ley MAPTAM<sup>1</sup> de 2014 se crearon diecinueve áreas metropolitanas de derecho común (en adelante AMDC) y tres con un estatus particular, correspondientes a las más pobladas: París, Marsella y Lyon. Esta última, a diferencia de todas las demás, no tiene un estatus de agrupación municipal (*intercommunalité*), sino de comunidad territorial (*collectivité à statut particulier*).

TABLA 2.  
ÁREAS METROPOLITANAS EN FRANCIA

| Área metropolitana                            | Población metropolitana (en miles) | Ciudad central (o más poblada) | Elección                                |
|---|------------------------------------|--------------------------------|---|
| <i>Grand Paris</i>                            | 7,1                                | París                          | Consejo, a partir de elecciones locales |
| <i>Métropole d'Aix-Marseille-Provence</i>     | 1,9                                | Marsella                       |   |
| <i>Métropole de Lyon</i>                      | 1,4                                | Lyon                           | Consejo metropolitano                   |
| <i>Bordeaux Métropole</i>                     | 0,8                                | Burdeos                        | Consejo, a partir de elecciones locales |
| <i>Toulouse Métropole</i>                     | 0,8                                | Toulouse                       |   |
| <i>Nantes Métropole</i>                       | 0,7                                | Nantes                         |   |
| <i>Métropole Nice Côte d'Azur</i>             | 0,5                                | Niza                           |   |
| <i>Métropole Rouen Normandie</i>              | 0,5                                | Ruan                           |   |
| <i>Eurométropole de Strasbourg</i>            | 0,5                                | Estrasburgo                    |   |
| <i>Montpellier Méditerranée Métropole</i>     | 0,5                                | Montpellier                    |   |
| <i>Rennes Métropole</i>                       | 0,5                                | Rennes                         |   |
| <i>Grenoble-Alpes-Métropole</i>               | 0,4                                | Grenoble                       |   |
| <i>Métropole Toulon-Provence-Méditerranée</i> | 0,4                                | Tolón                          |   |
| <i>Saint-Étienne Métropole</i>                | 0,4                                | Saint-Étienne                  |   |
| <i>Tours Métropole Val de Loire</i>           | 0,3                                | Tours                          |   |
| <i>Clermont Auvergne Métropole</i>            | 0,3                                | Clermont-Ferrand               |   |
| <i>Orléans Métropole</i>                      | 0,3                                | Orleans                        |   |
| <i>Métropole du Grand Nancy</i>               | 0,3                                | Nancy                          |   |
| <i>Dijon Métropole</i>                        | 0,3                                | Dijon                          |   |
| <i>Metz Métropole</i>                         | 0,3                                | Metz                           |   |
| <i>Brest Métropole</i>                        | 0,3                                | Brest                          |   |

Fuente: elaboración propia a partir de AdCF.

1. Ley n. 2014-58 de 27 de enero de 2014 sobre la modernización de la acción pública territorial y la afirmación de las metrópolis.

Por otro lado, la misma ley MAPTAM también prevé los consejos metropolitanos como órganos de elección directa. A pesar de las diferencias en el régimen jurídico de las áreas metropolitanas, para todas ellas el sistema electoral es similar y está regulado por el Código General de las Comunidades Territoriales. En contraste, todos los alcaldes metropolitanos son de elección indirecta, elegidos por los miembros del consejo metropolitano de entre sus miembros.

En este caso, tanto en las diecinueve AMDC como en París y Marsella, los consejeros metropolitanos son designados a partir de los resultados en las elecciones municipales. De hecho, tanto los municipales como los metropolitanos son elegidos conjuntamente en una única papeleta electoral. Y en el caso de París y Marsella también los consejeros de distrito. Este hecho implica que, para algunos observadores, estos consejos metropolitanos no sean considerados órganos de elección directa *stricto sensu*. En contraste, el área metropolitana de Lyon es el único caso que, a partir de las elecciones de marzo de 2020<sup>2</sup>, cuenta con unos comicios independientes para la elección del consejo metropolitano, que se desarrolla en las mismas fechas que las elecciones municipales. Así pues, todos los consejos metropolitanos tienen el mismo mandato que los ayuntamientos, de seis años.

El sistema electoral es el mismo para todos los casos, con algunas particularidades. Se trata de un sistema mayoritario con *bonus* proporcionalizado, listas cerradas y bloqueadas y un umbral electoral del 5%. En el caso de las AMDC, la candidatura con más votos obtiene la mayoría absoluta de los consejeros y los demás se distribuyen proporcionalmente siguiendo la fórmula d'Hondt.

En las áreas metropolitanas de París, Marsella y Lyon el sistema es a dos vueltas: si ninguna candidatura obtiene la mayoría absoluta, se convoca una segunda vuelta donde concurren todos los partidos que han obtenido como mínimo el 10% de los votos válidos. En la segunda vuelta la candidatura con más votos obtiene la mayoría absoluta de los consejeros. Así pues, a efectos prácticos es un sistema *mayoritarizado*, ya que la segunda vuelta, con un umbral del 10% y la *prima* del 50% + 1 dan resultados poco proporcionales y favorecen a los partidos grandes (Blais y Loewen, 2009). Con este sistema se pretende respetar cierta proporcionalidad a la vez que se refuerza la gobernabilidad, premiando las candidaturas más votadas y creando mayorías amplias de un solo partido.

Otras diferencias entre las AMDC y París, Marsella y Lyon son las tipologías de circunscripción y de voto. En el caso de las diecinueve AMDC, los consejeros metropolitanos son designados en cada uno de los municipios y son, a su vez, concejales municipales. La tipología de voto es diferente según el tamaño del municipio. En los municipios de más de mil habitantes que conforman el área metropolitana, los votantes cuentan con una única papeleta donde están representadas dos listas, una para la candidatura al consejo municipal y la otra para el metropolitano. En cambio, para los

---

2. Debido a la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), la segunda vuelta de las elecciones fue aplazada hasta junio de 2020.

municipios de menos de mil habitantes no hay listas separadas y el orden de elección es el mismo para el consejo municipal y el metropolitano.

En las áreas metropolitanas de París y Marsella, las ciudades centrales disfrutan de un sistema particular. A raíz de la Ley PML<sup>3</sup> de 1982, las tres ciudades más pobladas cuentan con concejos de distrito de elección directa. Cada uno de los distritos de la ciudad (*arrondissements* o en Marsella *secteurs*) corresponden a las circunscripciones donde se eligen tanto los concejales de distrito como los municipales y los metropolitanos. Así pues, tanto en París como Marsella los consejeros metropolitanos se eligen en cada uno de los distritos de la ciudad mediante el mismo sistema mayoritario de doble vuelta. Por tanto, cada votante elige en una sola papeleta sus representantes a los tres niveles de gobierno local: distrito, municipio y área metropolitana. Bajo este modelo los mandatos son compartidos: los consejeros metropolitanos son a la vez concejales municipales. Y en París y Marsella también pueden ser representantes en el concejo de distrito, haciendo que los consejos metropolitanos están formados en su totalidad por representantes municipales.

En este sentido, el área metropolitana de Lyon es también el único caso en el que la elección del consejo metropolitano es independiente de los concejos municipales. Si bien mantiene el sistema mayoritario con doble vuelta, las circunscripciones electorales no son municipales, sino que corresponden a catorce circunscripciones formadas por agrupaciones de municipios o distritos de la ciudad de Lyon. Cada circunscripción elige entre siete y diecisiete consejeros metropolitanos en función de su población. En este caso, en las elecciones locales los votantes disponen de dos papeletas: una para la elección de los concejales municipales y una para la elección del consejo metropolitano correspondiente a su circunscripción. A diferencia del resto de áreas metropolitanas francesas, los consejeros metropolitanos del área de Lyon no son, necesariamente, miembros de un concejo municipal y, por tanto, no representan directamente los intereses de su municipio ante los órganos de gobierno metropolitanos.

### *Alemania: las regiones metropolitanas de Hannover y Stuttgart*

Dado el carácter federal de Alemania, la creación de entidades como los gobiernos metropolitanos es una competencia propia de cada uno de los Estados federados. Por ello hay una gran diversidad de modelos institucionales y de gobernanza metropolitana. Entre las regiones metropolitanas alemanas podemos encontrar Berlín-Brandemburgo, la Región Metropolitana del Noroeste (Bremen-Oldemburgo), la Región Metropolitana Central (Leipzig-Halle), Fráncfort-Rin-Meno, Hamburgo, Múnich,

---

3. Ley n. 82-1170 de 31 de diciembre de 1982 que modifica determinadas disposiciones del código electoral relativas a la elección de los miembros del Concejo de París y de los concejos municipales de Lyon y Marsella.

Núremberg o Rhein-Neckar. Sin embargo, entre todas ellas solo tienen órganos de elección directa la Región de Stuttgart (Verband Region Stuttgart) y la Región de Hannover (Region Hannover), a las que se les ha unido la del Ruhr en setiembre de 2020.

TABLA 3.

## ÁREAS METROPOLITANAS EN ALEMANIA

| Área metropolitana                          | Población metropolitana (en millones) | Ciudad central (o más poblada) | Elección                        |
|---|---------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| <i>Metropolregion Berlin-Brandenburg</i>    | 6,2                                   | Berlín                         | —                               |
| <i>Metropolregion München</i>               | 6,1                                   | Múnich                         | —                               |
| <i>Metropolregion Hamburg</i>               | 5,4                                   | Hamburgo                       | —                               |
| <i>Regionalverband Ruhr</i>                 | 5,1                                   | Dortmund/Essex                 | Consejo metropolitano           |
| <i>Metropolregion Nürnberg</i>              | 3,6                                   | Núremberg                      | —                               |
| <i>Verband Region Stuttgart</i>             | 2,7                                   | Stuttgart                      | Consejo metropolitano           |
| <i>Metropolregion Nordwest</i>              | 2,7                                   | Bremen                         | —                               |
| <i>Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main</i> | 2,4                                   | Fráncfort                      | —                               |
| <i>Metropolregion Mitteldeutschland</i>     | 2,4                                   | Leipzig                        | —                               |
| <i>Metropolregion Rhein-Neckar</i>          | 2,4                                   | Mannheim                       | —                               |
| <i>Region Hannover</i>                      | 1,2                                   | Hannover                       | Alcalde y consejo metropolitano |

Fuente: elaboración propia.

La Región de Stuttgart, en el estado de Baden-Württemberg, está compuesta por setenta y nueve municipios de cinco provincias diferentes. Históricamente esta alta fragmentación había provocado conflictos importantes entre la ciudad central y los municipios periféricos que, en última instancia, habían impedido la creación de algún órgano de gobierno metropolitano. No es hasta el 1994 cuando, a iniciativa del estado, se crea el actual gobierno metropolitano que, entre otros objetivos, buscaba precisamente limitar los conflictos entre los diferentes entes de la región (Zimmermann, 2014).

El gobierno metropolitano actual tiene competencias en ámbitos clásicos de las políticas metropolitanas; a saber, planificación territorial, movilidad, desarrollo económico y gestión de residuos y medio ambiente. La Asamblea Regional es el máximo órgano de decisión y representación política y el único órgano de elección directa. Entre sus funciones está la de elegir al presidente de la región de entre sus miembros.

El sistema electoral para la Asamblea Regional es el que establece la ley electoral de Baden-Württemberg, igual para todas las asambleas, tanto locales como el Parlamento

estatal. Se trata de una variante de la representación proporcional personalizada (RPP) con escaños compensatorios, que combina la representación proporcional a través de voto de lista con la elección de candidatos individuales por mayoría relativa. En este caso, los electores disponen de un único voto con tres funciones: distribuir los escaños proporcionalmente, elegir un candidato por circunscripción y ordenar el resto de los candidatos cuando se distribuyen proporcionalmente (Trefs, 2003). La fórmula de distribución de los escaños se modificó recientemente, pasando del método d'Hondt a Saint-Laguë. La región está dividida en seis distritos electorales que corresponden a los *Landkreise*, una división administrativa superior a los municipios. El número de consejeros de cada distrito está determinados por su población. Las elecciones son cada cinco años, coincidentes con las municipales.

En el caso de la Región de Hannover, la creación del gobierno metropolitano data de una reforma del año 2000. Cuenta, entre otros, con competencias en transporte, planificación territorial, gestión de residuos y la gestión de hospitales. Los órganos de gobierno son el Consejo y el presidente regional, ambos de elección directa. Este último es el único alcalde metropolitano de elección directa de la Europa continental, y tiene funciones tanto de representación como de jefe de la Administración metropolitana. Como en el caso anterior, el sistema electoral es el que determina la ley electoral del estado de Baja Sajonia. La asamblea regional tiene ochenta y cinco miembros que son elegidos mediante RPP. A diferencia del sistema de Stuttgart, los electores disponen de tres votos que pueden asignar bien a una lista, bien acumular en un solo candidato o bien distribuir entre candidatos diferentes de una lista o de varias listas (*panachage*). La distribución de los escaños es mediante fórmula Hare y, como en el caso de Stuttgart, el orden de los candidatos se establece a partir de los votos individuales. En total hay catorce circunscripciones electorales, la mitad de las cuales son divisiones de la ciudad de Hannover y el resto corresponden a agrupaciones de dos o tres municipios. El presidente es elegido mediante un sistema mayoritario de doble vuelta. En una primera vuelta, si ningún candidato logra la mayoría absoluta, los dos candidatos con más votos pasan a la segunda vuelta. En esta segunda vuelta el candidato con la mayoría simple es elegido. En este caso los mandatos del alcalde y la Asamblea son diferentes: las elecciones a la presidencia regional son cada siete años, mientras que el mandato de la Asamblea es de cinco años.

## UNA MIRADA COMPARADA

Una vez descritas las principales características de los sistemas electorales metropolitanos, podemos resumirlas en cinco dimensiones básicas: los órganos de elección directa (el consejo y/o el alcalde metropolitano); para cada órgano, la familia electoral (mayoritaria, proporcional o mixta); las características de las circunscripciones o distritos electorales, tanto su magnitud (uninominal o plurinominal) como su división territorial (municipal, no-municipal o metropolitana), y la tipología del voto, tanto a quién se vota como el número de votos que dispone cada elector (ver tabla 3).

TABLA 4.

## CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES METROPOLITANOS

| Áreas metropol.  | Órganos de elección directa | Familia electoral | Circunscripción  | Voto a candidato/partido | Número de votos |
|------------------|-----------------------------|-------------------|--|--------------------------|-----------------|
| Londres          | Consejo                     | Mixto             | Uninominal no-municipal y plurinominal única metropolitana | Candidato y partido      | 2               |
|                  | Alcalde                     | Mayor.            | Única metropolitana  | Candidato                | 2               |
| CA               | Alcalde                     | Mayor.            | Única metropolitana  | Candidato                | 2               |
| AMDC             | Consejo                     | Mayor.            | Plurinominal municipal                                     | Partido                  | 1               |
| París y Marsella | Consejo                     | Mayor.            | Plurinominal municipal/distrito                            | Partido                  | 1 (dos vueltas) |
| Lyon             | Consejo                     | Mayor.            | Plurinominal no-municipal                                  | Partido                  | 1 (dos vueltas) |
| Stuttgart        | Consejo                     | Mixto             | Plurinominal no-municipal                                  | Candidato y partido      | 1               |
| Hannover         | Consejo                     | Mixto             | Plurinominal no-municipal                                  | Candidato y partido      | 3               |
|                  | Alcalde                     | Mayor.            | Única metropolitana  | Candidato                | 1 (dos vueltas) |

Fuente: elaboración propia.

A raíz de esto, un análisis comparado inicial nos permite elaborar una primera clasificación de modelos metropolitanos según los órganos de elección directa (alcalde y/o consejo metropolitano) y la representación territorial, distinguiendo entre aquellos que favorecen la representación de los municipios de los que propician la representación metropolitana. Entre los elementos de los sistemas electorales metropolitanos, las tipologías de circunscripción son los que presentan una mayor diversidad. Por un lado, podemos identificar aquellos modelos que mantienen los municipios como distritos electorales; los que utilizan otros niveles administrativos de carácter supramunicipal, y aquellos en los que las circunscripciones responden a otras lógicas territoriales que sobrepasan los límites administrativos existentes. Igualmente, es importante resaltar que en muchos de los casos la ciudad central no es una circunscripción única. Cuando esto ocurre, podemos observar ejemplos en los que se mantienen divisiones submunicipales existentes, como los distritos en el caso de París o Marsella, y otros en que se crean nuevas circunscripciones electorales diferentes de estas (Hannover, Lyon).

Dicho esto, en primer lugar, encontramos los modelos representados por las CA inglesas de *presidencialismo metropolitano*, en los cuales el único órgano de elección directa es el alcalde metropolitano. En este caso, se trata de gobiernos metropolitanos que no cuentan con un órgano asambleario, solo con un Ejecutivo liderado por el alcalde metropolitano de elección directa.

En segundo lugar, tanto las AMDC como las metrópolis de París y Marsella representan modelos que podríamos caracterizar de *parlamentarismo metropolitano localista*: no cuentan con alcalde de elección directa, las circunscripciones son municipales (excepto las ciudades centrales) y los consejeros metropolitanos lo son a la vez de sus respectivos concejos municipales (o de distrito). En este sentido, el nivel de consolidación metropolitana es bajo, y se prioriza la representación de los intereses locales en la elaboración de las políticas metropolitanas.

Los casos de Lyon y Stuttgart representan un modelo más avanzado, que podemos denominar *parlamentarismo metropolitano consolidado*. En estos casos el consejo metropolitano también es el máximo órgano de representación política y ostenta la capacidad de nombrar al jefe del Ejecutivo o de la Administración metropolitana (alcalde o presidente). Pero, a diferencia del modelo anterior, el consejo es un órgano de representación propiamente metropolitana ya que sus miembros son elegidos en circunscripciones no-municipales y la totalidad o parte de estos tienen mandatos únicos. Por tanto, no representan necesariamente los intereses municipales y se favorece el debate político metropolitano.

Por último, encontramos los modelos mixtos de la GLA y la Región de Hannover, que representan los niveles más avanzados de *gobierno metropolitano integral*. En este caso, tanto el alcalde como el consejo son órganos de elección directa. Además, para el consejo metropolitano comparten un sistema electoral que conjuga la distribución proporcional con la representación territorial y la rendición de cuentas de los candidatos individuales, mediante las circunscripciones uninominales en Londres y el voto personalizado en Hannover.

TABLA 5.  
MODELOS ELECTORALES METROPOLITANOS

| Modelo                                    | Órganos           | Representación territorial | Casos                  |
|---|-------------------|----------------------------|------------------------|
| Presidencialismo metropolitano            | Alcalde           | Metropolitana              | CA                     |
| Parlamentarismo metropolitano localista   | Consejo           | Municipal                  | AMCD, París y Marsella |
| Parlamentarismo metropolitano consolidado | Consejo           | Metropolitana              | Lyon y Stuttgart       |
| Gobierno metropolitano integral           | Alcalde y consejo | Mixta                      | GLA y Hannover         |

Fuente: elaboración propia.

A partir de esta clasificación podemos apuntar algunas conclusiones iniciales que nos permiten avanzar en el conocimiento de los modelos metropolitanos de representación democrática. Por un lado, destacamos que, si bien muy a menudo los debates sobre las elecciones metropolitanas han puesto el foco en la figura del alcalde metropolitano, este no es el modelo más extendido. De hecho, los modelos más comunes son aquellos con el

consejo metropolitano de elección directa o bien un modelo mixto en el que tanto el consejo como el alcalde son de elección directa. El modelo de presidencialismo metropolitano es único de las CA en Inglaterra, donde la tradición comunitaria local es más débil.

Por otro lado, una comparación multinivel entre los modelos metropolitanos y los sistemas de representación superiores e inferiores nos permite apuntar a una serie de conclusiones que, si bien no por esperadas, no son menos relevantes: los modelos metropolitanos se mueven entre la reproducción de los modelos de gobierno local y cierta innovación institucional.

En términos generales, podemos observar cómo el contexto institucional vigente es el factor determinante del diseño del sistema de gobierno y electoral metropolitano. Los gobiernos metropolitanos son creaciones relativamente recientes y, consecuentemente, los diseños institucionales metropolitanos se han visto influenciados por modelos de representación que cuentan con largas tradiciones en sus contextos respectivos y, muy particularmente, por los modelos de gobierno local. De hecho, en los casos analizados muy generalmente el marco legal bajo el cual se constituyen los gobiernos metropolitanos es la normativa de régimen local.

En el Reino Unido, donde no hay un modelo único de gobierno local, esta diversidad ha permitido un cierto grado de variabilidad en los modelos de gobernanza urbana que, entre otras reformas, se ha traducido en la creación de las autoridades metropolitanas. En Alemania, es el factor federal el más relevante para entender las diferencias entre los gobiernos metropolitanos de los diferentes estados, situándose estos siempre bajo el régimen local de cada estado. Y en Francia, la planta única napoleónica y el elevado nivel de centralización han condicionado unas reformas dirigidas desde las instituciones estatales pero que, a pesar de eso, incorporan una mayor diversidad que, por ejemplo, el caso español.

En el caso específico de los sistemas electorales, los modelos locales son la principal fuente de influencia de los metropolitanos. En la mayoría de los casos los sistemas electorales metropolitanos son directamente reproducciones de los locales. En Francia, donde no hay alcalde metropolitano de elección directa, se mantiene el sistema electoral local en la escala metropolitana. De hecho, las elecciones son paralelas, excepto para el área metropolitana de Lyon, que aun así mantiene las características principales del sistema electoral local. En los casos alemanes, los sistemas electorales metropolitanos son los mismos previstos en las leyes electorales locales. Y las reformas de las autoridades metropolitanas inglesas representan una continuidad de las reformas que han afectado a los municipios en las últimas décadas. Por ejemplo, las reformas de los gobiernos locales en Inglaterra en los años noventa, que introdujeron un modelo presidencialista y de alcalde fuerte, han influenciado el modelo de *metro mayor* vigente.

Dicho esto, también hemos podido detectar que, en mayor o menor medida, algunos de los casos analizados incorporan reformas que han representado innovaciones en el ámbito de la gobernanza urbana y las elecciones en sus contextos. Los gobiernos metropolitanos se presentan, así, como espacios proclives a la innovación institucional. En Inglaterra, la GLA ha sido el espacio de innovación más prolífico, con la introducción del primer alcalde metropolitano de elección directa y el sistema de

RPP en la Asamblea Metropolitana, poco común en la tradición política anglosajona. También, la introducción del sistema de voto alternativo para el alcalde metropolitano, que de hecho se planteó como sistema para las elecciones al Parlamento, pero fue rechazada en referéndum el año 2011. En Francia, en las últimas décadas se han producido diversas innovaciones en los modelos de gobernanza local que han tenido en las grandes ciudades y aglomeraciones urbanas las principales receptoras. En el ámbito electoral destaca primeramente la ley PML, que introduce los consejos de distrito en París, Marsella y Lyon. Este modelo ha permitido la creación de consejos metropolitanos en los que las grandes ciudades están representadas a través de sus distritos y, por tanto, han tendido a equilibrar la representación del territorio entre ciudades centrales y periféricas. Pero la innovación más importante se produce en la metrópolis de Lyon, que es el primer gobierno metropolitano con elecciones independientes y donde, además, se introducen circunscripciones electorales metropolitanas diferentes de los municipios. En Alemania, si bien los consejos metropolitanos reproducen unos sistemas electorales ya consolidados, difieren en el papel que otorgan a la presidencia regional: mientras en la región de Hannover se reproduce el modelo de alcalde de elección directa de las grandes ciudades, en Stuttgart se optó por un modelo de carácter parlamentarista.

En resumen, en el proceso de creación de las áreas metropolitanas en Europa se puede vislumbrar una tendencia común que ha caracterizado tanto los modelos de gobierno como los sistemas electorales. Por un lado, el contexto institucional vigente ha marcado en gran medida los principales elementos constitutivos de los gobiernos metropolitanos: derivados de la normativa de régimen local, las áreas metropolitanas reproducen los principios y características de los modelos institucionales locales. Sin embargo, dada la relativa novedad que representan este nivel de gobierno y las particularidades de la gobernanza metropolitana, estos han sido espacios propicios para la innovación institucional, introduciendo figuras y mecanismos como el alcalde metropolitano, los sistemas electorales mixtos o nuevos distritos electorales que dan respuesta a la especificidad del territorio metropolitano.

## CONCLUSIONES

Los estudios sobre la gobernanza metropolitana se han centrado tradicionalmente en factores como la eficacia y eficiencia en los arreglos metropolitanos para la provisión de bienes y servicios. En contraste, los debates sobre la gobernanza democrática en las áreas metropolitanas han sido más escasos. Recientemente, los debates sobre gobernanza democrática de las áreas metropolitanas han hecho hincapié en la incorporación de nuevas fuentes de legitimidad y mecanismos de representación democrática más plurales. Es también en este momento cuando resurge el debate sobre la elección directa de los gobiernos metropolitanos.

Si bien las elecciones en las instituciones metropolitanas son aún poco frecuentes, cada vez podemos observar un interés mayor por incorporar este mecanismo básico de democracia representativa, no tan solo para reforzar la legitimidad de estas nuevas

instituciones, sino como herramienta para favorecer el liderazgo y debate político metropolitano, el control ciudadano y la rendición de cuentas, o una mayor visibilidad de las políticas públicas metropolitanas.

Como resultado del análisis comparado realizado en este trabajo, podemos apuntar unas primeras conclusiones que podrían estimular la investigación en los campos de la democracia representativa y la gobernanza metropolitana.

En primer lugar, si bien la figura del alcalde metropolitano de elección directa generalmente ha copado los debates en torno a la democratización de los gobiernos metropolitanos, hemos visto que no se trata del modelo más extendido. En el entorno europeo, el consejo metropolitano es el órgano de elección directa más común, en algunos casos conjuntamente con el alcalde (GLA y Hannover). Únicamente las Combined Authorities inglesas tienen un modelo de alcalde metropolitano que se podría enmarcar en las particularidades del modelo de gobierno local del Reino Unido y el proceso asimétrico de *devolution*.

Más relevante aún es la influencia del contexto institucional, muy particularmente del local, en los modelos de gobierno y electorales metropolitanos. La presencia de modelos que favorecen la representación local en los órganos de gobierno metropolitano y de otros que propician la representación metropolitana podría apuntar a una concepción diferente de la gobernanza metropolitana. Por un lado, los modelos que priorizan la escala local se podrían enmarcar en una concepción de la gobernanza metropolitana que, si bien se basa en la cooperación municipal y el respeto al principio de autonomía local, entiende el metropolitano como un nivel de gobierno supeditado al municipal y, por tanto, dependiente de los intereses locales. En cambio, aquellos modelos que favorecen la representación metropolitana avanzan hacia el reconocimiento de la escala metropolitana como un espacio político autónomo y hacia un mejor encaje entre la *ciudad real* y las políticas que en ella se desarrollan. En cualquier caso, estas dos tendencias se conforman a través de diseños institucionales intrincados entre el nivel local y metropolitano, teniendo en cuenta las resistencias que generan la creación de los gobiernos metropolitanos y de los nuevos focos de poder que representan los alcaldes y consejos metropolitanos.

Estas cuestiones requieren profundizar en el análisis de los antecedentes y procesos decisionales que han condicionado el diseño institucional en cada contexto. Así mismo, es muy relevante comprender los efectos de cada uno de estos modelos, muy especialmente sobre las políticas públicas y la gobernanza multinivel. En última instancia, en un momento de expansión de las áreas metropolitanas, el avance del conocimiento en este campo debe dar apoyo al desarrollo de diseños institucionales que aúnen la provisión efectiva de servicios con el ahondamiento democrático.

### Referencias

Bevir, Mark. 2010. *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400836857>.

- Bish, Robert L. y Vincent Ostrom. 1973. *Understanding urban government. Metropolitan reform considered*. Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Blais, André y Peter J. Loewen. 2009. «The French electoral system and its effects», *West European Politics*, 32 (2): 345-359. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380802670651>.
- Borraz, Olivier y Peter John. 2004. «The transformation of urban political leadership in Western Europe», *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1): 107-120. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00505.x>.
- Budd, Leslie y Alessandro Sancino. 2016. «A framework for city leadership in multi-level governance settings: the comparative contexts of Italy and the UK», *Regional Studies, Regional Science*, 3 (1): 129-145. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21681376.2015.1125306>.
- Heinelt, Hubert y Daniel Kübler. 2005. *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Oxford: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203448083>.
- Keating, Michael. 1995. «Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice», en David Judge, Gerry Stoker y Hal Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*. Londres: Sage Publications.
- Kübler, Daniel. 2012. «Governing the metropolis: Towards kinder, gentler democracies», *European Political Science*, 11: 430-445. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/eps.2011.44>.
- Kübler, Daniel. 2018. «The metropolitan renaissance and the model(s) of metropolitan government», en Richard Tomlinson y Marcus Spiller (eds), *Australia's metropolitan imperative. An agenda for governance reform*. Clayton South: CSIRO.
- Kübler, Daniel y Brigitte Schwab. 2007. «New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability», *European Journal of Political Research*, 46: 473-502. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00697.x>.
- Lefèvre, Christian. 1998. «Metropolitan government and governance in western countries: a critical review», *International Journal of Urban and Regional Research*, 21 (4): 9-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00120>.
- Lefèvre, Christian. 2010. «The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world», *Análise Social*, 45 (197): 623-637.
- Magre, Jaume y Xavier Bertrana. 2007. «Exploring the limits of institutional change: The direct election of mayors in Western Europe», *Local Government Studies*, 33 (2): 181-194. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03003930701198557>.
- Mair, Peter. 2015. *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- Medir, Lluís, Jaume Magre y Mariona Tomàs. 2018. «Mayors' perceptions on local government reform and decentralization in Spain», *Revista Española de Ciencia Política*, 46: 129-155. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.46.06>.

- Norris, Pippa. 2011. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout y Robert Warren. 1961. «The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry», *The American Political Science Review*, 55 (4): 831-842. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1952530>.
- PEMB, 2019. *Quines polítiques per a quina metròpoli? Reptes i propostes per millorar el govern, els serveis i la participació en l'àmbit metropolità de Barcelona*. Barcelona: PEMB. Disponible en: [https://pemb.cat/public/docs/1089\\_ar\\_comprimit\\_aaffin-formefetmetropolitapembv5.pdf](https://pemb.cat/public/docs/1089_ar_comprimit_aaffin-formefetmetropolitapembv5.pdf).
- Purcell, Mark. 2007. «City-regions, neoliberal globalization and democracy: a research agenda», *International Journal of Urban and Regional Research*, 31 (1): 197-206. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2007.00714.x>.
- Rallings, Colin y Michael Thrasher. 2000. «Personality politics and protest voting: The first elections to the Greater London Authority», *Parliamentary Affairs*, 53 (4): 753-764. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/pa/53.4.753>.
- Savitch, Hank y Ronald K. Vogel. 2009. «Regionalism and urban politics», en Jonathan S. Davies y David L. Imbroscio (eds.), *Theories of urban politics*. Londres: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781446279298.n8>.
- Schmidt, Vivien. 2013. «Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and “throughput”», *Political Studies*, 61 (1): 2-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9248.2012.00962.x>.
- Sharpe, Laurence J. 1991. *The rise and fall of the metropolitan authority?* ICPS Working Papers, 38. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/13283389.pdf>.
- Sharpe, Laurence J. (ed). 1995. *The government of world cities: the future of the metro world*. Chichester: Wiley.
- Stephens, G. Ross y Nelson Wikstrom. 2000. *Metropolitan government and governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sweeting, David. 2017. *Directly elected mayors in urban governance*. Bristol: Bristol University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t89hzhf>.
- Sørensen, Eva y Jacob Torfing. 2005. «The democratic anchorage of governance networks», *Scandinavian Political Studies*, 28 (3): 195-218. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>.
- Sørensen, Eva y Jacob Torfing. 2009. «Making governance networks effective and democratic through metagovernance», *Public Administration*, 87 (2): 234-258. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>.
- Tomàs, Mariona. 2012. «Exploring the metropolitan trap: the case of Montreal», *Journal of Urban and Regional Research*, 36 (3): 554-567. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01066.x>.
- Tomàs, Mariona. 2017. *Governar la Barcelona real. Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa. Disponible en: <https://cutt.ly/HJQb2BT>.
- Tomàs, Mariona. 2018. «Els governs metropolitans d'elecció directa. Reflexions per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona», *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 61:

- 52-59. Disponible en: <https://iermb.uab.cat/ca/revistapapers/n-61-governanca-metropolitana/>.
- Trefs, Matthias. 2003. «Voter confusion in German federal elections: the Baden-Württemberg electoral system as a possible alternative», *German Politics*, 12 (3): 82-106. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/0964400032000242707>.
- Van der Kolk, Henk. 2007. «Local electoral systems in Western Europe», *Local Government Studies*, 33 (2): 159-180. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03003930701198524>.
- Zimmermann, Karsten. 2014. «Democratic metropolitan governance: experiences in five German metropolitan regions», *Urban Research and Practice*, 7 (2): 182-199. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17535069.2014.910923>.
- Zimmermann, Karsten y Patricia Feiertag. 2018. «Return of the metro-model? Governance and planning in metropolitan regions under change. An international comparison of France, Italy and Germany», *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 61: 16-27. Disponible en: <https://iermb.uab.cat/ca/revistapapers/n-61-governanca-metropolitana/>.

Presentado para evaluación: 21 de junio de 2021.

Aceptado para publicación: 21 de diciembre de 2021.

#### ROGER BARRES

[roger.barres@uab.cat](mailto:roger.barres@uab.cat)

Es investigador del Área de Gobernanza y Políticas Públicas del Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB). Máster en Ciencia Política por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) y en Estudios Urbanos por la Universidad de Malmö. Actualmente su trabajo se centra en el estudio de la gobernanza metropolitana, la democracia local y las políticas urbanas.

#### MARC MARTÍ-COSTA

[marc.marti@uab.cat](mailto:marc.marti@uab.cat)

Sociólogo y doctor en Políticas Públicas y Transformación Social por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Responsable del Área de Gobernanza y Políticas Públicas del Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB). Especialista en análisis y evaluación de políticas públicas y en el estudio de la gobernanza urbana y metropolitana. También es profesor del Máster en Urbanismo y Ciudad de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y del Máster Metròpolis del IERMB. Entre sus publicaciones más recientes destaca la coedición del monográfico «Governança metropolitana» (*Revista Papers*, 61, 2018).