

Articular la metrópoli: modelos de gobernanza multinivel de la movilidad en España

Ander Becerra - Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho, Universitat de Barcelona - anderbecerra8@ub.edu

Mariona Tomàs - Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho, Universitat de Barcelona - marionatomas@ub.edu

Enrico Porfido - Investigador Independiente, Barcelona - arch.enricoporfido@gmail.com

Resumen

El crecimiento urbano proyecta que para 2050 un 70% de la población mundial se concentrará en ciudades. Un efecto de este fenómeno es la consolidación de áreas metropolitanas que trae consigo retos como el transporte. Este trabajo analiza la gobernanza de la movilidad metropolitana en España como un ámbito clave para la transición hacia modelos de sostenibilidad en contextos de gobernanza multinivel. El estudio examina cómo la articulación entre distintos niveles de gobierno —local, autonómico y estatal— condiciona el diseño e implementación de políticas de movilidad sostenible.

Desde una perspectiva institucional y comparada, este estudio explora los instrumentos de cooperación intermunicipal, las autoridades y consorcios de transporte, y los planes supramunicipales que configuran la gobernanza metropolitana de la movilidad en España. Se presta especial atención a los mecanismos de coordinación vertical y horizontal, así como a la interacción con actores no estatales, en línea con los enfoques de gobernanza multinivel aplicados a la sostenibilidad.

Metodológicamente, la investigación se sustenta en el análisis extensivo de una base de datos sobre instrumentos de gobernanza en las principales áreas urbanas españolas. El objetivo es identificar los factores institucionales y políticos que explican el desarrollo de políticas de movilidad sostenible, así como evaluar el grado de integración territorial, equidad social y sostenibilidad ambiental de dichas políticas.

Los resultados contribuyen al debate sobre la capacidad de los sistemas multinivel para afrontar retos complejos como la transición ecológica, destacando el papel estratégico de la escala metropolitana en la articulación de políticas públicas sostenibles.

Palabras clave: Gobernanza, Gobernanza Multinivel Área Metropolitana, Movilidad, Sostenibilidad.

1. Introducción

Actualmente, más de la mitad de la población mundial reside en áreas urbanas, y se proyecta que esta proporción alcance el 70% para 2050 (Mohd Sharif, 2022). Las ciudades se consolidan así como motores de desarrollo económico y social, pero también como espacios donde se intensifican los desafíos asociados a la gestión pública, la desigualdad y la sostenibilidad (Tomàs, 2017; Tomàs 2019).

Este crecimiento urbano ha contribuido a la disolución de los límites políticos-administrativos tradicionales, dando lugar a la consolidación de áreas metropolitanas como espacios funcionales interdependientes, de carácter policéntrico, que comparten infraestructuras, servicios y dinámicas socioeconómicas (Brenner, 2004; Hall y Pain, 2006; Gomà, 2018). Esta interdependencia territorial refuerza la necesidad de mecanismos de gobernanza adaptados a la escala metropolitana (Neuman, 2006; Gomà, 2018).

En este contexto, la movilidad emerge como uno de los principales desafíos metropolitanos. Más allá de su dimensión técnica, la movilidad condiciona el acceso al empleo, la educación, la salud y otros ámbitos clave del bienestar cotidiano, constituyendo un factor determinante de cohesión social y de distribución de oportunidades en el territorio metropolitano (Lefebvre, 1976). Esta centralidad explica que la gestión de la movilidad ya no pueda abordarse exclusivamente desde la escala municipal (Slack, 2007), sino que requiere mecanismos de coordinación e instrumentos de gobernanza capaces de planificar un territorio funcional que supera los límites administrativos tradicionales (Tomàs y Porfido, 2024).

El gobierno local, pese a su proximidad territorial y su conocimiento del contexto urbano (Subirats y Tomàs, 2007), enfrenta así límites estructurales para dar respuesta por sí solo a una problemática que trasciende sus fronteras jurisdiccionales. Esta tensión entre la escala en que se producen los problemas de movilidad y la escala en que tradicionalmente se gestionan es, precisamente, el terreno en el que opera la gobernanza multinivel: un marco en el que distintos niveles de gobierno -local, autonómico y estatal- interactúan, cooperan o compiten en el diseño e implementación de las políticas de movilidad metropolitana para garantizar sistemas de movilidad eficientes, sostenibles y socialmente equitativos.

Aunque la gobernanza metropolitana continúa siendo un desafío global y son pocos los gobiernos metropolitanos plenamente consolidados, las áreas metropolitanas constituyen ya una realidad estructural que obliga a replantear los marcos institucionales del municipalismo tradicional (Gomà, 2018). Este proceso de adaptación no es nuevo, sino que responde a transformaciones históricas vinculadas a la demanda de mayor participación y capacidad de autogestión territorial (Gomà, 2018), y su urgencia crece a medida que el crecimiento urbano refuerza la superación de los límites administrativos existentes (Neuman, 2006).

En este contexto, nuestro trabajo analiza la influencia de la gobernanza multinivel en la configuración de los instrumentos de gobernanza de movilidad en las áreas metropolitanas. El artículo se organiza en cinco bloques: en primer lugar, se desarrolla el marco conceptual sobre gobernanza metropolitana y el rol del enfoque multinivel en su configuración. A continuación, se detalla la metodología empleada, seguida de la

exposición de los resultados y respectiva discusión. Finalmente se exponen las conclusiones.

2. Marco teórico: Gobernanza multinivel y gobernanza metropolitana

La gobernanza metropolitana se define como un proceso de coordinación entre actores e instituciones orientado a alcanzar objetivos comunes en contextos caracterizados por la fragmentación territorial (Tomàs, 2017). Esta gobernanza adopta distintas configuraciones en función de factores históricos, políticos y culturales, lo que da lugar a diversos niveles de institucionalización, que van desde modelos de alta institucionalización con seguridad jurídica y mecanismos vinculantes (*hard governance*) hasta modelos flexibles, de negociación y voluntarios (*soft governance*) (Gomà, 2018; Tomàs, 2023).

La configuración concreta que adopta la gobernanza metropolitana, sin embargo, no depende únicamente de la voluntad o capacidad de los actores locales: está también condicionada por el contexto de gobernanza multinivel en el que se inserta (Slack, 2019; Tomàs y Porfido, 2024). El concepto de gobernanza multinivel fue desarrollado originalmente por Hooghe y Marks (1996, 2003) para describir la dispersión de la autoridad y la toma de decisiones hacia niveles de gobierno supra e infra nacionales, así como hacia actores no estatales. De acuerdo con Hooghe y Marks (2003), se distinguen dos modelos ideales de gobernanza multinivel (Tab. 1).

Característica	Modelo de gobernanza “Tipo I”	Modelo de gobernanza “Tipo II”
Diseño	Sistémico y jerárquico	Redes flexibles y fluidas
Jurisdicciones	Límites territoriales fijos	Límites territoriales variables
Alcance	Varias competencias	Competencias específicas
Niveles	Limitados y ordenados en cascada	Ilimitados y superpuestos
Duración	Permanente y estable en el tiempo	Temporal o ligada a la duración del problema

Tabla 1. Modelos de gobernanza multinivel y sus características.
Fuente: elaboración propia a partir de Hooghe y Marks (2003).

Aplicado al ámbito metropolitano, este marco remite a la interacción entre distintos niveles de gobierno -local, regional, estatal- mediante mecanismos de coordinación tanto vertical como horizontal (Kwon y Park, 2014; Slack, 2019; Green y Koebele, 2025). La dimensión vertical hace referencia a la relación entre distintos niveles de gobierno condicionando aspectos institucionales como el marco normativo, la organización administrativa y los recursos disponibles para la acción pública (Kwon y Park, 2014;

Veeneman y Mulley 2018; Cevheribucak, 2024). La dimensión horizontal, en cambio, alude a la relación entre actores de un mismo nivel -típicamente municipios- y favorece la cooperación para gestionar externalidades y generar beneficios compartidos derivados de la integración metropolitana (Slack, 2007; Kwon y Park, 2014; Slack, 2019). En consecuencia, los instrumentos de gobernanza metropolitana no pueden entenderse únicamente como respuestas a las necesidades funcionales del territorio, sino también como el resultado del contexto institucional multinivel en el que se desarrollan.

En el ámbito específico de la movilidad, diversos autores coinciden en que la coordinación entre niveles de gobierno constituye una condición necesaria para diseñar e implementar políticas capaces de responder a la complejidad territorial de las áreas metropolitanas (Audouin y Finger, 2018; Veeneman y Mulley, 2018; Valenzuela et al., 2021; Larraín-Videla et al., 2022; Tomàs y Porfido, 2024). Esta coordinación permite articular competencias, recursos y mecanismos de cooperación entre administraciones, facilitando el desarrollo de autoridades metropolitanas, consorcios, planes supramunicipales u otros instrumentos de gobernanza adaptados a las características de cada territorio (Kwon y Park, 2014; Cevheribucak, 2024; Tomàs y Porfido, 2024). No obstante, el marco de estudios existente tiende a priorizar análisis sectoriales de las políticas de movilidad, relegando a un segundo plano el examen de las estructuras institucionales que hacen posible su diseño e implementación (Jaimurzina, 2018), y la aplicación específica del enfoque de gobernanza multinivel a la movilidad metropolitana continúa siendo limitada (Kwon y Park, 2014; Audouin y Finger, 2018; Veeneman y Mulley, 2018; Larraín-Videla et al., 2022; Cevheribucak, 2024). Cuando se aborda, además, suele prestarse mayor atención a las dinámicas de cooperación horizontal que a la interacción entre los distintos niveles de gobierno (Slack, 2019). En consecuencia, todavía existe escasa evidencia sobre cómo la gobernanza multinivel condiciona la configuración de los instrumentos de gobernanza de la movilidad en las áreas metropolitanas.

Para abordar esta cuestión, este trabajo adopta un enfoque institucional centrado en la gobernanza multinivel, en la medida en que este permite analizar la necesidad de establecer sistemas de gobierno, reglas y procedimientos orientados a la gestión de los asuntos metropolitanos (Hodgson, 2011). Desde esta perspectiva, la gobernanza metropolitana de la movilidad se entiende como el conjunto de estructuras e instrumentos mediante los cuales se ordena y regula el fenómeno metropolitano.

3. Metodología

El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación ministerial “Gobernanza Metropolitana para una movilidad sostenible - METROMOV” (PID2023-147260NB-100), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, en el marco de la convocatoria “Proyectos de Generación de Conocimiento (2023-2027)”. El proyecto se organiza en dos fases: una parte extensiva, en la que se construyó una base de datos sobre los instrumentos de gobernanza metropolitana de la movilidad en las áreas metropolitanas españolas grandes, y una fase intensiva, orientada a la profundización de casos de estudio.

Al no existir en España una escala administrativa metropolitana, el objeto de estudio de este trabajo se define a partir de la clasificación de Áreas Urbanas Funcionales (AUF), establecida por el Reglamento (UE) 2017/2391, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1059/2003 en lo que respecta a las tipologías territoriales. Bajo esta metodología, cada AUF se construye a partir de un municipio núcleo (con más de 50.000 habitantes y una densidad superior a 1.500 hab/km²), al que se agregan los municipios de su entorno funcional siempre que al menos el 15% de su población ocupada se desplace diariamente hacia ese núcleo por motivos laborales. Dentro de esta clasificación se distingue, además, entre AUF grandes (núcleo superior a 100.000 habitantes) y AUF pequeñas (núcleo superior a 50.000 habitantes).

La selección de las AUF incluidas en el estudio se realizó a partir de los siguientes criterios:

- Poseer más de 100.000 habitantes en el núcleo central.
- Contar con más de tres municipios.¹

Bajo estos criterios se determinaron 45 Áreas Urbanas Funcionales como objeto de estudio (Fig. 1).

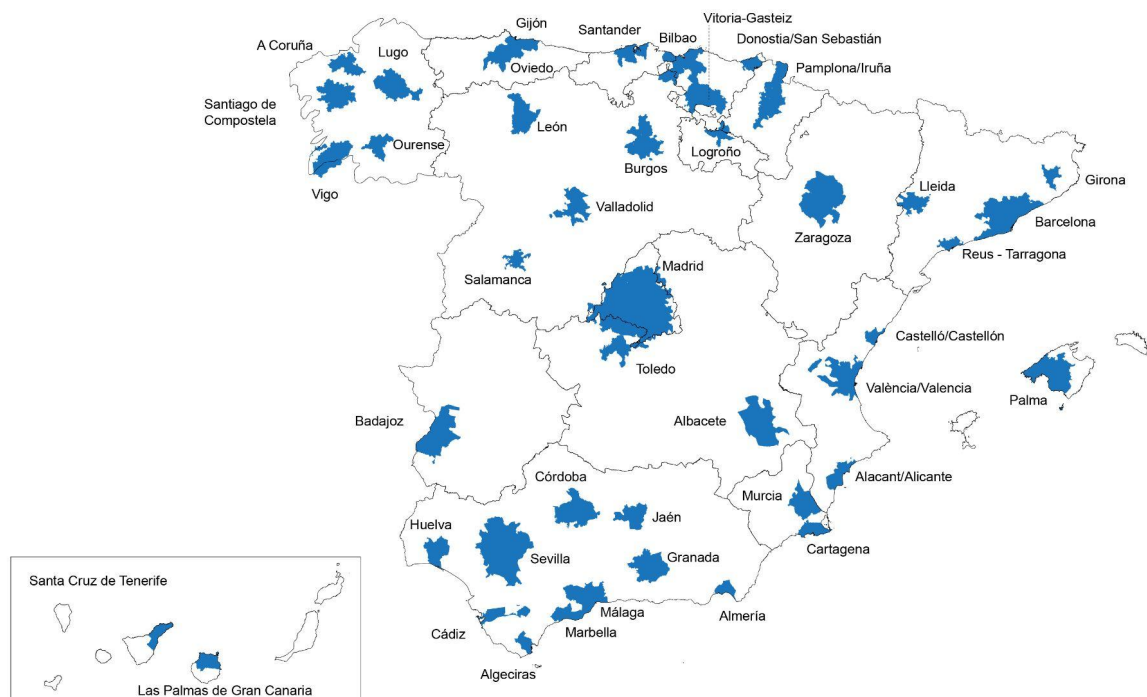


Figura 1. AUF grandes incluidas en el estudio
Fuente: Elaboración propia.

La fuente principal de datos para elaboración de este artículo es la base de datos del proyecto METROMOV (Tomàs et al, 2026), que se compone por cinco variables principales de análisis:

¹ Excepciones: Algeciras y Cartagena. Se mantienen ambas AUF porque poseen instrumentos que abarcan más de tres municipios, aunque no pertenezcan formalmente a la AUF.

- Ubicación: AUF y la Comunidad Autónoma correspondiente.
- Bloque Institucional: tipología de instrumento, nombre, año de creación, marco normativo, administración de referencia, entidades participantes y entidades dependientes.
- Financiación: organismos financiadores, principal financiador, presupuesto, año del presupuesto y la existencia de deudas.
- Cobertura territorial de la AUF: municipios, población y superficie.
- Bloque Territorial: cobertura del instrumento en cuanto a: municipios, población, superficie y densidad poblacional.

La información registrada en cada variable varía según el instrumento de gobernanza considerado. Se identificaron seis tipologías de instrumentos de gobernanza de la movilidad metropolitana, organizados según su grado de institucionalización, desde modelos de alta consolidación institucional (*hard governance*) hasta modelos flexibles y voluntarios (*soft governance*) (Tomàs, 2023). El concepto de instrumento de gobernanza se emplea aquí en sentido amplio, abarcando tanto estructuras organizativas con capacidad de gestión (gobiernos metropolitanos, mancomunidades, consorcios, empresas públicas de transporte) como instrumentos de planificación (planes territoriales/sectoriales y planes estratégicos), en línea con los estudios sobre instrumentación de las políticas públicas (Lascoumes y Le Galès, 2007).

Grado de Institucionalización	Tipo de instrumento
Alto	Gobierno Metropolitano: Institución establecida mediante la aprobación ley autonómica que tiene competencias en movilidad
Elevado	Mancomunidad: Entidad local de carácter asociativo y voluntario para gestionar y/o prestar servicios en el área de movilidad. Autoridad o Consorcio de Transporte: Entidad de derecho público de base asociativa, creada mediante acuerdo entre diferentes administraciones públicas para planificar, coordinar y gestionar el transporte público y la movilidad. Empresa de Transporte Público: Entidad pública o mixta que gestiona el servicio de transporte.
Intermedio	Plan territorial/sectorial de movilidad: Documento para la planificación y gestión de la movilidad.
Bajo	Asociación de municipios: Asociación voluntaria de municipios para gestionar algún ámbito relacionado con la movilidad. Plan estratégico: Documento para la planificación estratégica en el área de movilidad.

Tabla 2. Grado de institucionalización de cada instrumento de gobernanza.
Fuente: *Elaboración propia.*

Las fuentes utilizadas para completar la base de datos incluyen información institucional disponible en línea, como el Boletín Oficial del Estado (BOE), los boletines oficiales de cada Comunidad Autónoma, el registro de entidades locales del Ministerio de Política

Territorial y Memoria Democrática, y las páginas web de las entidades correspondientes como consorcios, mancomunidades o asociaciones de transporte.

Para examinar cómo la gobernanza multinivel condiciona la configuración de estos instrumentos, se propone una clasificación de los modelos de gobernanza metropolitana de la movilidad elaborada a partir de la base de datos del proyecto METROMOV. La construcción de esta tipología se desarrolla de forma secuencial atendiendo a distintas dimensiones institucionales y territoriales. En una primera fase, se considera la presencia o ausencia de instrumentos de gobernanza metropolitana de la movilidad en cada AUF y de un gobierno metropolitano. A continuación, se incorpora una dimensión territorial, tomando como referencia las Comunidades Autónomas y distinguiendo entre aquellas que cuentan con una única AUF (monocéntrica) y aquellas en las que coexisten varias AUF (policéntrica). Finalmente, la clasificación considera el nivel de gobierno que asume un papel predominante en la configuración y coordinación de los instrumentos identificados. La combinación de estas dimensiones permite construir una tipología de modelos de gobernanza multinivel que será aplicada posteriormente al análisis comparado de las AUF españolas (Fig. 2).

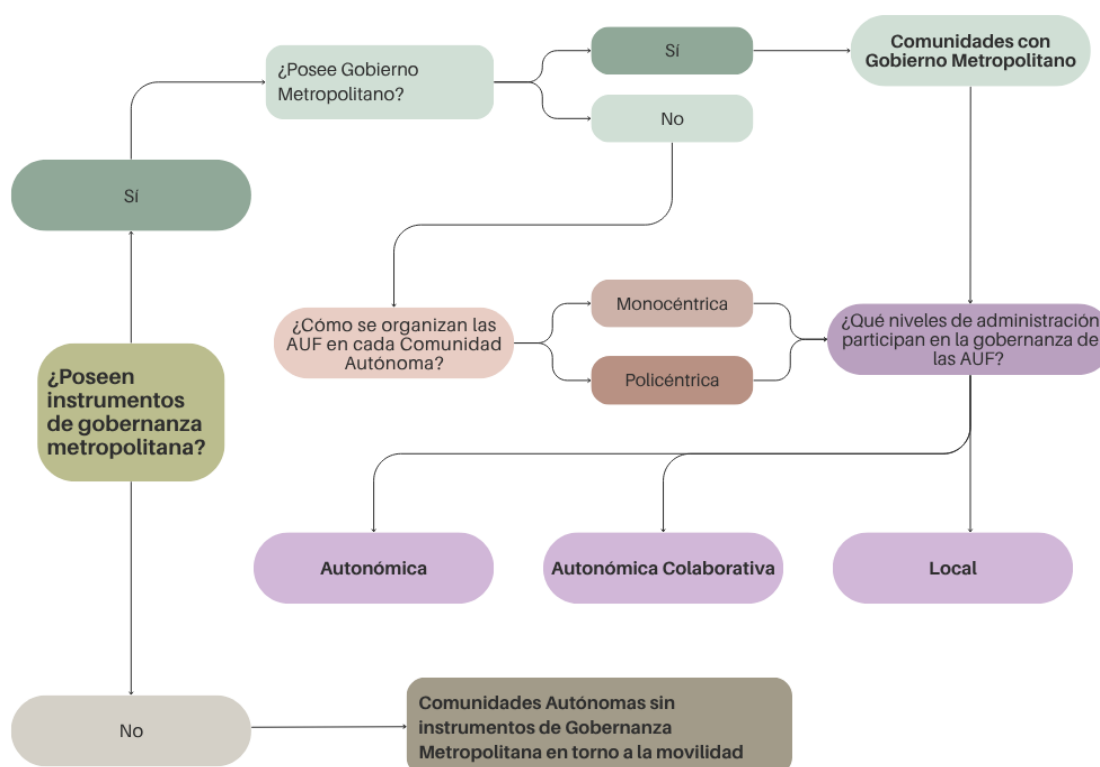


Figura 2. Tipología de modelos de gobernanza multinivel a escala metropolitana de la movilidad.
Fuente: *Elaboración propia*.

Debido a la organización territorial española, a la competencia sobre movilidad que poseen las comunidades autónomas y a su capacidad de organización y planificación territorial, es necesario revisar cómo este y otros niveles de gobierno -como el provincial o el municipal- participan en la gobernanza de la movilidad en cada AUF en los distintos modelos propuestos.

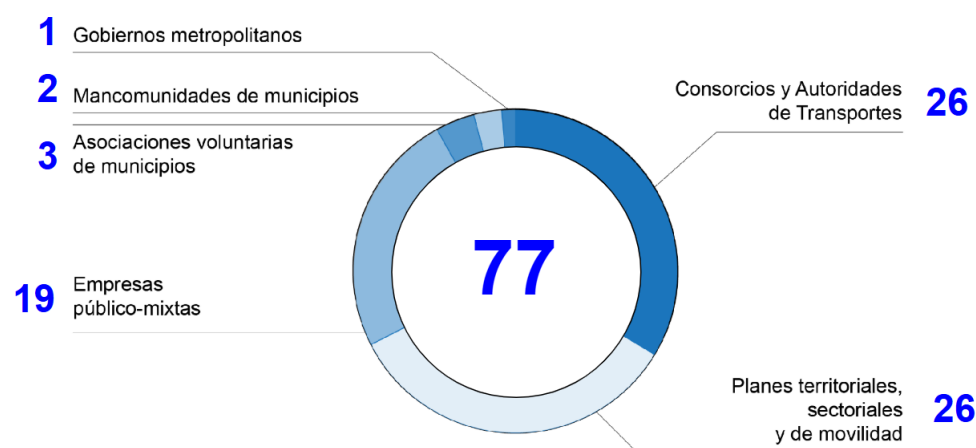


Figura 4. Instrumentos de gobernanza metropolitana de la movilidad.
Fuente: *Elaboración propia*.

La diversidad de instrumentos identificados evidencia la ausencia de un modelo único de gobernanza metropolitana de la movilidad. Por el contrario, los resultados muestran la coexistencia, dentro de un mismo marco estatal, de distintas fórmulas y grados de institucionalización. Los instrumentos de lógica *hard* -el gobierno metropolitano, los consorcios de transporte, las empresas público-mixtas y las mancomunidades- responden a un modelo de alta institucionalización, sustentado en una ley de creación (como la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona o la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid), en personalidad jurídica propia y en la gestión de un presupuesto propio (por ejemplo la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona destina aproximadamente 23,51 millones de euros a movilidad). Los instrumentos de lógica *soft* -las asociaciones voluntarias y los planes territoriales, sectoriales y de movilidad-, dependen de un marco jurídico previo (leyes de ordenación de transportes, de régimen local o de sociedades, entre otras) que les otorga su referencia legal, pero cuya creación y funcionamiento se limita a estatutos o acuerdos entre las instituciones implicadas. De igual forma, son instrumentos flexibles y voluntarios en su composición, por ejemplo, la Associació de Municipis per la Mobilitat i el Transport Urbà (AMTU) puede ampliar o reducir el número de municipios que lo componen dependiendo del interés de pertenecer a la asociación.

Tipo instrumento	Hard	Soft	Tipo I	Tipo II	Vertical	Horizontal
Gobierno Metropolitano	1		1		1	
Consortios de Transporte	26			26	26	
Empresas Público-Mixtas	19			19	19	
Mancomunidades	2			2		2
Asociaciones voluntarias		3		3		3

Planes territoriales, sectoriales y de movilidad	26		26		26	
Total	48	29	1	76	72	5

Tabla 2. Distribución de los instrumentos de gobernanza de la movilidad metropolitana según institucionalización (hard/soft), modelo de gobernanza (Tipo I/Tipo II) y dirección de la coordinación (vertical/horizontal).

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la arquitectura jurisdiccional, la práctica totalidad de los instrumentos identificados (76 de 77) responde al modelo de gobernanza de Tipo II, caracterizado por jurisdicciones específicas y superpuestas orientadas a la gestión de un ámbito concreto, en este caso, la movilidad. Estos instrumentos se articulan mediante estructuras flexibles, tanto en su composición —por ejemplo, en relación con los operadores de transporte o los municipios que integran asociaciones y mancomunidades— como en su ámbito territorial de actuación, que puede modificarse mediante la incorporación de nuevos municipios a un consorcio o entidad de transporte (Tab. 2). No obstante, a diferencia del carácter potencialmente temporal atribuido al Tipo II, la gestión de la movilidad metropolitana constituye una necesidad permanente, lo que favorece la continuidad de estos instrumentos en el tiempo. La principal excepción son los instrumentos de planificación, cuya vigencia suele estar delimitada por un horizonte temporal específico (Fig. 5).

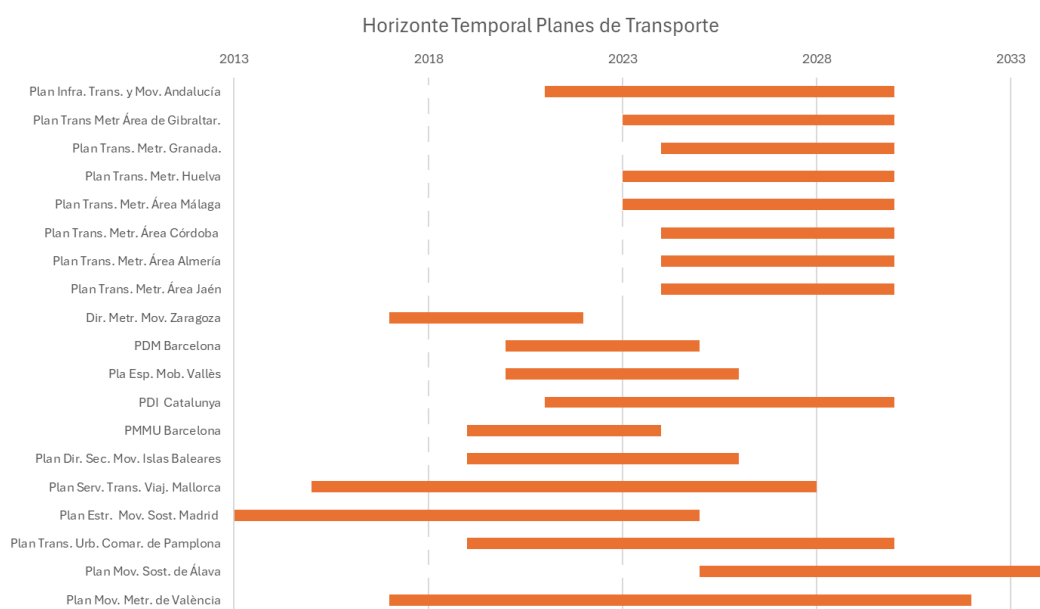


Figura 5. Horizonte Temporal de los Planes de Movilidad.

Fuente: Elaboración propia.

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es el único caso de modelo de gobernanza Tipo I, en tanto gobierno metropolitano de propósito general que asume competencias en movilidad y en otros ámbitos. Este resultado es coherente con la naturaleza sectorial

de la mayoría de los instrumentos analizados que se crean específicamente para gestionar la movilidad, no como estructuras de gobierno de propósito general. De igual forma posee límites territoriales fijos, actualmente con 36 municipios, aunque su número puede aumentar, su proceso es lento y se debe cumplir requisitos como informes técnicos, territoriales y legales. El AMB también tiene niveles ordenados en cascada, por ejemplo, la dependencia de empresas como Transports Metropolitans de Barcelona (TMB). Por último, su alta institucionalidad le otorga una permanencia en el tiempo. Sin embargo, la existencia de modelos de gobernanza de tipo I no es excluyente con modelos de tipo II, como es la existencia de la Autoritat del Transport Metropolità de Barcelona (ATM) quien posee un papel de suma importancia en cuanto a gestión de la movilidad.

En resumen, la escasa presencia de modelos de Tipo I sugiere que, en el caso español, la gobernanza metropolitana de la movilidad se articula predominantemente mediante arreglos institucionales específicos y superpuestos, más que a través de estructuras de gobierno consolidadas y de competencias amplias.

Respecto a la dirección de la coordinación, predomina también la lógica vertical (72 de 77 instrumentos), presente en el gobierno metropolitano, los consorcios, las empresas de transporte y los planes de movilidad. La administración de referencia de estos instrumentos guardan una lógica jerárquica que van, en su mayoría, desde los gobiernos autonómicos hasta niveles provinciales (sobre todo los consorcios de transporte de Euskadi) y, en menor medida municipales (empresas de transporte municipales como EMT de Palma o Transports Municipals del Gironès), ya sea de forma directa con empresas autonómicas (FGC en Cataluña) o mediante consorcios en los que participan junto a otros niveles de gobierno (como son los consorcios de transporte de Andalucía). La coordinación horizontal, en cambio se concentra en un número reducido de instrumentos (5 de 77) —mancomunidades y asociaciones voluntarias de municipios—, lo que indica que la cooperación entre municipios sin la intervención de un nivel de gobierno superior es, en el caso español, un modelo minoritario dentro de la gobernanza metropolitana de la movilidad.

En conjunto, estos resultados sugieren tomar a las Comunidades Autónomas como referencia territorial para la clasificación de los modelos de gobernanza metropolitana. Por un lado, el predominio de instrumentos de institucionalización elevada (*hard*) indica que su creación depende, en la mayoría de los casos, de una ley autonómica, lo que sitúa a la Comunidad Autónoma como el nivel de gobierno desde el cual se origina buena parte de la arquitectura institucional de la movilidad metropolitana. Por otro lado, la escasa presencia de instrumentos de Tipo I —jurisdicciones de propósito general y estables— confirma que, salvo en el caso de Barcelona, no existe en España una escala de gobierno metropolitano consolidada; ante esta ausencia, la Comunidad Autónoma constituye el nivel administrativo estable más próximo a la escala metropolitana disponible para organizar el análisis. Finalmente, el predominio de la coordinación vertical (72 de 77 instrumentos) confirma que la interacción entre niveles de gobierno, más que la cooperación horizontal entre municipios, resulta decisiva para explicar la configuración de estos instrumentos. Estas tres dimensiones convergen así en una misma conclusión: clasificar los modelos de gobernanza metropolitana de la movilidad, tomando como referencia el ámbito autonómico, constituye la forma de distribución más

adecuada para examinar cómo la gobernanza multinivel condiciona la gobernanza metropolitana de la movilidad en España, lo que se desarrolla en el apartado siguiente.

4.2 Clasificación modelos de gobernanza multinivel respecto a la gobernanza metropolitana de la movilidad

De acuerdo con la clasificación de los modelos de gobernanza multinivel propuesta en el apartado metodológico, y considerando la administración de referencia de los instrumentos de gobernanza de la movilidad a escala metropolitana, se establece la siguiente distribución por comunidades autónomas (Tab. 3):

Instrumentos de gobernanza de la movilidad	Comunidades monocéntricas policéntricas	/ Administración de referencia	de Casos
Sí	Comunidades autónomas diversas AUF	con Autoridad metropolitana	Catalunya (Barcelona)
		Administración autonómica	Andalucía, Castilla y León, Galicia.
		Administración autonómica colaborativa	Canarias, País Vasco, Valencia, Catalunya (AUF de Girona, Lleida y Tarragona).
	Comunidades autónomas con una sola AUF	Administración autonómica	Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia
		Administración autonómica colaborativa	Islas Baleares
		Administración local	Navarra
No			Extremadura, Castilla-La Mancha

Tabla 3. Clasificación de los Modelos de Gobernanza Metropolitana de la Movilidad.
Fuente: *Elaboración propia.*

El análisis muestra que las comunidades autónomas españolas no han adoptado un único modelo de gobernanza metropolitana de la movilidad. Aunque comparten un mismo marco constitucional, las AUF han desarrollado distintos mecanismos institucionales de coordinación dependiendo principalmente de la Comunidad Autónoma, variando según qué nivel de gobierno asume el liderazgo de la coordinación

y el grado de cooperación existente entre administraciones. A continuación, se profundiza en cada categoría.

4.3 Análisis de modelos de gobernanza multinivel

4.3.1 Autoridad Metropolitana

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) constituye el único caso de gobierno metropolitano consolidado en el territorio español. Fue creada mediante la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona. Esta vía de creación por ley le confiere una institucionalización de tipo *hard*, lo que se traduce en mayor capacidad institucional y presupuestaria (1.205,18 millones de euros) frente al resto de instrumentos identificados.

El artículo 14 de la Ley 31/2010 otorga al AMB competencias en materia de transporte y movilidad: puede prestar servicio de movilidad, ordenar el servicio del taxi, planificar y aprobar el Plan metropolitano de movilidad urbana, coordinar con el resto de los municipios los servicios complementarios de movilidad y promover el transporte sostenible. En cuanto a capacidad presupuestaria, sus recursos provienen de aportaciones de los municipios integrantes, de transferencias de otros niveles de gobierno, como la Generalitat de Catalunya o el Estado y de fuentes propias (tributos e impuestos). La propia ley excluye de las competencias del AMB el transporte ferroviario catalán, lo que implica que dentro del territorio metropolitano se presta también un servicio gestionado desde el nivel autonómico.

El ámbito de actuación del AMB, además, no coincide con la lógica territorial de la AUF de Barcelona: abarca solo un 26,7% de los municipios de la AUF, aunque alcanza un 66,2% de su población (Fig. 6). Existe, por tanto, un conjunto de municipios y población que queda fuera del AMB y que, en materia de movilidad, requiere la intervención de otro nivel de gobierno, ya que el AMB solo puede coordinar y prestar servicio dentro de su área de gestión. Esto refuerza la idea de que la movilidad demanda la intervención de más actores que el estrictamente metropolitano.

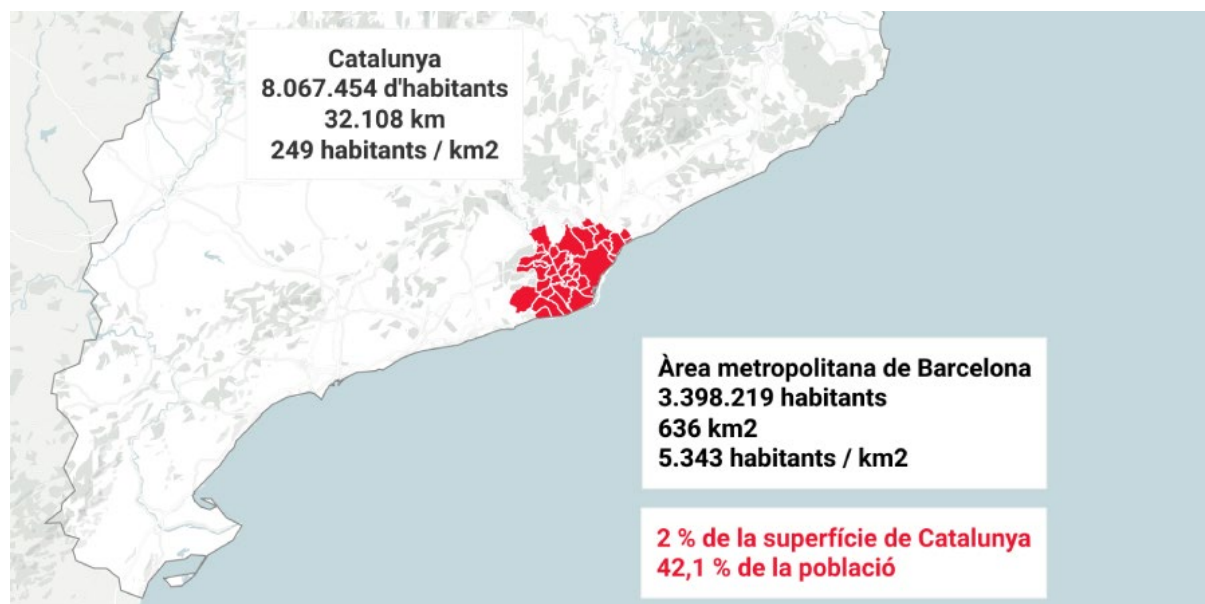


Figura 6. El territorio del Área Metropolitana de Barcelona.
Fuente: Web oficial del AMB.

El caso barcelonés se destaca por la diversidad de administraciones de referencia presentes en cuanto a movilidad: la autonómica, en el caso de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya; la metropolitana en el caso de Transports Metropolitans de Barcelona (TMB); y la municipal, en el caso de la Associació de Municipis per la Mobilitat i el Transport Urbà (AMTU). Contiene así un modelo de gobernanza multinivel mixto: el AMB, como gobierno de propósito general, estable y con límites territoriales fijos, se aproxima al modelos de Tipo I; sin embargo, para operar en materia de transporte depende de instrumentos como la Autoritat del Transport Metropolità (ATM) de Barcelona —un consorcio de jurisdicción específica y supuesta, con participación de la Generalitat, el AMB, el Ayuntamiento de Barcelona y el Estado—, mucho más cercano al Tipo II. Esta convivencia entre ambos tipos dentro de un mismo territorio sugiere que, en el ámbito metropolitano de la movilidad, Tipo I y Tipo II no son alternativas excluyentes, sino niveles complementarios de un mismo sistema de gobernanza. Asimismo, coexisten instrumentos de naturaleza *hard*, como la propia AMB o la ATM, con instrumentos *soft*, como el Pla Director d'Infraestructures (PDI) 2021-2030 o el Pla específic de mobilitat del Vallès.

La existencia de un gobierno metropolitano parece facilitar la cooperación y la resolución de problemas entre municipios integrados territorialmente. No obstante, el modelo conserva limitaciones: la falta de elección directa de sus órganos de gobierno plantea interrogantes sobre su legitimidad política, y la cobertura municipal y poblacional muestra que existen municipios que comparten los mismos problemas de movilidad, pero quedan fuera de la administración metropolitana. En definitiva, estudiar la gobernanza de la movilidad metropolitana desde una lógica multinivel permite comprender que un modelo con alta institucionalización como el AMB no genera soluciones únicas: los flujos que exceden sus límites administrativos demandan otro tipo de soluciones de movilidad, gestionadas desde otros niveles de gobierno.

4.3.2 Administración Autonómica

En esta categoría se agrupan las comunidades con varias AUF (Andalucía, Castilla y León, Galicia) y las comunidades con una sola AUF (Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia). En los instrumentos de gobernanza metropolitana de la movilidad de estas AUF se identifica un liderazgo de la Comunidad Autónoma, en ausencia de una autoridad metropolitana consolidada: la principal administración de referencia se centraliza en el gobierno autonómico.

El marco legal de los instrumentos de esta categoría depende, en general, de los gobiernos autonómicos y su antigüedad muestra un patrón de más de tres décadas, por ejemplo: la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, la Ley 1/2002, de 11 de marzo, del Consorcio de Transportes de Asturias; Ley 8/2006, de 18 de octubre, de Transporte Interurbano por Carretera de La Rioja; o la Ley 10/2015, de 24 de marzo, por la que se establece el sistema competencial en el transporte urbano e interurbano de la Región de Murcia. Esto sugiere que el liderazgo autonómico en movilidad metropolitana no es una tendencia reciente, sino una función que algunas comunidades asumieron desde

muy temprano en su propio proceso de institucionalización. Asimismo, en cuanto al presupuesto, manejan fondos procedentes mayoritariamente de los gobiernos autonómicos.

La cobertura poblacional de la mayoría de los instrumentos (24 de 12 instrumentos) de esta categoría tiende a superar el ámbito poblacional de la AUF, es decir el alcance poblacional de estos instrumentos de gobernanza sobrepasa la lógica metropolitana (Tab. 4). Si bien no es una tendencia en todos los instrumentos, este hallazgo sugiere ver la movilidad como un ámbito que se planifica desde un nivel superior y unificador que el metropolitano: en este caso desde una lógica de la comunidad autónoma.

% de cobertura poblacional de la AUF	Instrumento de gobernanza (con AUF de referencia)
51,55% (min)	Empresas de Transporte Público: Metropolitano de Granada (Granada)
< 100%	Consortios y Entidades Gestoras de Transporte: Área de Sevilla; Transporte de Burgos; Transporte de Valladolid; Transporte de León; Transporte de Salamanca; Transportes de La Rioja Empresas de Transporte Público: Metro de Sevilla; Metro de Madrid Planes territoriales/sectoriales: Área de Sevilla; Movilidad Sostenible de la Comunidad de Madrid.
< 200%	Consortios de transporte: Campo de Gibraltar; Área de Córdoba; Área de Granada; Costa de Huelva; Área de Jaén; Área de Málaga; Área de Zaragoza; Asturias; Madrid. Planes de movilidad: Área de Campo de Gibraltar; Área de Huelva; Área de Málaga; Área de Córdoba; Área de Jaén; Infraestructuras de Transporte y Movilidad de Andalucía; Área de Zaragoza; Galicia; Región de Murcia
< 300%	Consortios de transporte: Área de Almería; Bahía de Cádiz Planes de movilidad: Bahía de Cádiz; Área de Almería.
300,64% (max)	Planes de movilidad: Mapa de ordenación del transporte de Castilla y León (Burgos, León, Salamanca y Valladolid).

Tabla 4. Cobertura territorial de los instrumentos de gobernanza en las CCAA con administración autonómica predominante.

Fuente: elaboración propia.

Que la comunidad autónoma sea la principal administración de referencia no excluye la participación de otros niveles de gobierno en la gobernanza metropolitana: de forma vertical, como en el caso de las diputaciones y ayuntamientos en los consorcios andaluces; o de forma más horizontal, como en el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, responsable de la coordinación del Plan Estratégico de Movilidad Sostenible de la Comunidad de Madrid 2013-2025, que hoy en día no tiene continuidad.

Este modelo sugiere que la comunidad autónoma cumple un papel importante en la gobernanza metropolitana de la movilidad, siendo más frecuente en comunidades uniprovinciales, donde la naturaleza territorial facilita la coordinación directa desde el gobierno autonómico; el cual ha sido, en general, quien ha liderado la creación de entidades metropolitanas —consorcios, o empresas de transporte como el Metro de

Sevilla o el Metropolitano de Granada—, aunque puedan observarse dinámicas internas propias (como la composición de los consorcios), la iniciativa radica en el nivel autonómico.

4.3.3 Administración autonómica colaborativa

En esta categoría se agrupan las comunidades con varias AUF (Canarias, País Vasco, Comunitat Valenciana y el resto de AUF de Cataluña) y las comunidades con una sola AUF (Aragón e Islas Baleares). En los instrumentos de gobernanza metropolitana de la movilidad de estas AUF se identifican liderazgos diversos —comunidades autónomas, diputaciones o cabildos insulares, como en el caso de Tenerife—. Tampoco en este grupo existe una autoridad metropolitana consolidada.

En cuanto a la cobertura poblacional, los instrumentos de esta categoría mantienen la lógica de la categoría autonómica: sobrepasar los límites poblacionales de la AUF. Sin embargo, aquí la proporción del total —estrictamente de esta categoría— es mayor, pues 16 de los 22 instrumentos sobrepasan el 100% de la población de la AUF (Tab. 5). Esto se explica, en parte, por la convivencia entre diferentes niveles de gobierno, como el provincial.

% de cobertura poblacional de la AUF	Instrumento de gobernanza (con AUF de referencia)
19,77% (min)	Mancomunidades: Mancomunidad de Ayuntamientos del Norte de Gran Canaria
< 100%	Empresas de Transporte Público: EMT-Palma, Serveis Ferroviaris de Mallorca, Metro de Bilbao, Euskotren, Empresa Municipal de transport de Valencia, SA
< 200%	Consorcios de Transporte: de Mallorca, de Bizkaia, Autoridad Única de Gran Canaria, Autoritat del Transport Metropolità de Valencia. Empresas de Transporte Público: Transportes Interurbanos de Tenerife S.A, Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV) Planes territoriales/sectoriales: Ordenación del Sistema Viario de Tenerife, Movilidad de las Islas Baleares, de Transporte Regular de Viajeros de Mallorca, Movilidad Sostenible de Euskadi, Movilidad Sostenible de Álava, Plan Básico de Movilidad del Área Metropolitana de València
< 500%	Consorcios de Transporte: Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa Empresas de Transporte Público: Bizkaibus, Lurraldebus.
543,26% (max)	Empresas de Transporte Público: Álava Bus

Tabla 5. Cobertura territorial de los instrumentos de gobernanza en las CCAA con diferentes administraciones de referencia.
Fuente: elaboración propia.

Cabe resaltar la importancia que adquieren las agencias sectoriales, en concreto los consorcios de transporte, a los que se les encomienda la planificación y el diseño de planes de movilidad, incorporando así un actor adicional a la gobernanza multinivel. Es el caso, con una lógica horizontal, del Plan Insular de Servicios de Transporte Regular de Viajeros por Carretera de Mallorca, gestionado por el Consorcio de Transportes de Mallorca.

Las AUF de esta categoría, al igual que el caso del gobierno metropolitano, combinan ambos tipos de gobernanza multinivel: vertical, por la presencia de administraciones de referencia autonómicas —consorcios como las ATM de Cataluña o la Autoritat del Transport Metropolità de Valencia (ATMV), empresas como Euskotren, o los ya mencionados consorcios provinciales vascos—; y horizontal, aunque en menor medida, sobre todo en la prestación de servicios por parte de empresas municipales con lógica metropolitana, como la EMT de Palma o Transports Municipals del Gironès.

Este modelo evidencia que la gobernanza metropolitana de la movilidad puede convivir con otros niveles administrativos. Es más frecuente en comunidades con más de una AUF, con la excepción de las Islas Baleares. Esto indica que, aunque la comunidad autónoma mantenga la iniciativa sobre sus instrumentos de gobernanza, coexisten también liderazgos de otros niveles de gobierno.

4.3.4 Administración local

En esta última categoría se encuentra la Comunidad Foral de Navarra. Se denomina local porque la movilidad se gestiona únicamente desde una administración inferior a la autonómica: la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, la cual asume la competencia de movilidad en 1999. Su cobertura poblacional alcanza el 93,6% de la AUF, mientras que su cobertura municipal es de apenas el 34,6%, una situación particular que invita a profundizar en el debate sobre el alcance real de las AUF.

Dado que su administración de referencia es una mancomunidad —un tipo de asociación de municipios— y que cubre un 93,6% de la población de la AUF, es el instrumento que, bajo los criterios de las AUF— más se aproxima a una lógica propiamente metropolitana. La distinción respecto a un gobierno metropolitano como el AMB radica en su institucionalización: aunque comparten ciertas lógicas a nivel institucional (competencias, composición de los consejos), la mancomunidad nace de un estatuto de creación aprobado por los municipios integrantes, mientras que el AMB se crea por ley, lo que le confiere mayor garantía de institucionalidad y perdurabilidad en el tiempo. Cabe señalar, sin embargo, que la propia AMB tiene su origen en tres entidades previas: la mancomunidad de municipios, la entidad metropolitana del transporte y la entidad de medio ambiente. Es decir, el liderazgo de los instrumentos de gobernanza metropolitana no radica exclusivamente en la comunidad autónoma: también actúan otros niveles de gobierno.

La gestión de la movilidad a nivel local se caracteriza, en este caso, por un modelo de gobernanza horizontal: la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona está compuesta directamente por el mismo nivel de gobierno —los municipios— y su origen responde a acuerdos voluntarios entre ellos. Pese a este origen voluntario, propio de un modelo

horizontal, la Mancomunidad ha alcanzado un grado de institucionalización elevado, con más de 25 años de funcionamiento continuo y un presupuesto propio de 23,51 millones de euros destinados a la movilidad, lo que ilustra que el carácter *hard* o *soft* de un instrumento y su naturaleza vertical u horizontal son dimensiones independientes entre sí: no toda cooperación horizontal implica necesariamente una institucionalización débil ni un carácter transitorio.

La comparación entre las cuatro categorías analizadas revela patrones que trascienden cada caso individual. La comparación entre el AMB y la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona —los dos casos que, bajo la definición y lógica de las AUF, se aproximan a una escala metropolitana en cobertura poblacional— muestra un patrón casi espectacular: ambos instrumentos cubren a un importante porcentaje de la población de su AUF (66,2% y 93,6% respectivamente), pero dejan fuera a la mayoría de los municipios (26,7% y 34,6% de cobertura municipal, respectivamente), pese a tratarse de los dos modelos institucionalmente más distintos entre sí —uno *hard* y vertical, el otro *soft* y horizontal—. Este patrón compartido sugiere que la brecha entre cobertura poblacional y cobertura municipal no depende tanto del grado de institucionalización o de la dirección de la coordinación del instrumento, sino de la propia lógica funcional del territorio metropolitano, que rara vez coincide con los límites administrativos.

Asimismo, el caso de la AUF de Pamplona evidencia que institucionalización (*hard/soft*) y dirección de la coordinación (vertical/horizontal) son dimensiones analíticamente independientes: un instrumento de origen voluntario y horizontal, como esta mancomunidad, puede alcanzar —y sostenerse durante más de dos décadas— un grado de institucionalización elevado, propio de instrumentos *hard*. Esta observación matiza la idea, presente en parte de la literatura de que la institucionalización alta se asocia exclusivamente a la intervención de niveles de gobierno superiores.

5. Discusión

Los resultados permiten identificar tres elementos principales para comprender la configuración de la gobernanza metropolitana de la movilidad en España. En primer lugar, se observa un claro predominio de las relaciones de coordinación vertical frente a las dinámicas estrictamente horizontales entre municipios. En segundo lugar, este predominio pone de manifiesto el papel central que desempeñan las Comunidades Autónomas en la configuración y funcionamiento de los instrumentos analizados. Finalmente, la diversidad de instrumentos identificados evidencia que la gobernanza metropolitana de la movilidad no responde a un único modelo institucional, sino que se articula mediante fórmulas con distintos grados de institucionalización. En conjunto, estos tres elementos muestran una gobernanza caracterizada por la combinación de diferentes escalas, actores y mecanismos de coordinación.

5.1 El predominio de la coordinación vertical

El análisis del grado de institucionalización, la arquitectura jurisdiccional y la dirección de la coordinación evidencia, en primer lugar, un claro predominio de las dinámicas verticales (Tab. 2). La mayor parte de los instrumentos analizados incorpora la

participación o el liderazgo de niveles de gobierno superiores al municipal, principalmente las Comunidades Autónomas y, en menor medida, las administraciones provinciales. Por el contrario, los instrumentos basados exclusivamente en dinámicas horizontales de cooperación intermunicipal presentan una presencia mucho más limitada. Esta dinámica confirma, para el caso español, lo señalado por Kwon y Park (2014), Veeneman y Mulley (2018) y Cevheribucak (2024), quienes sostienen que la dimensión vertical de la gobernanza multinivel condiciona de forma decisiva el marco normativo, la organización administrativa y los recursos disponibles para la acción pública. Además, el hallazgo matiza la advertencia de Slack (2019) respecto a la tendencia de la literatura a priorizar las dinámicas de cooperación horizontal por encima de la interacción entre niveles de gobierno: en el caso español ocurre justamente lo contrario.

Este predominio de la coordinación vertical está estrechamente relacionado con la arquitectura jurisdiccional identificada. Prácticamente todos los instrumentos analizados responden a una lógica de gobernanza de Tipo II: estructuras creadas para gestionar una competencia o problemática específica —en este caso, la movilidad— y cuyo ámbito territorial puede superponerse con otras jurisdicciones. Aunque algunos de estos instrumentos disponen de personalidad jurídica propia y de un grado significativo de autonomía en el ejercicio de sus competencias, su creación y funcionamiento se encuentran frecuentemente vinculados a administraciones de nivel superior. Esta lógica es particularmente visible en los instrumentos con un elevado grado de institucionalización (*hard*), como los consorcios y autoridades de transporte o las empresas públicas y mixtas. Este patrón resuena con lo observado por Audouin y Finger (2018) en el caso de Helsinki, donde los procesos de gobernanza de Tipo II contribuyeron al desarrollo de soluciones de movilidad, pero su consolidación dependió, en última instancia, de mecanismos de Tipo I impulsados desde niveles superiores de gobierno. Por tanto, la gobernanza metropolitana de la movilidad en España parece construirse principalmente mediante estructuras sectoriales de coordinación multinivel, más que a través de mecanismos exclusivamente intermunicipales.

La dimensión vertical de esta gobernanza no se limita, además, a la interacción entre niveles de gobierno: el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, por ejemplo, en su Consejo de Administración integra representación de organizaciones de consumidores y asociaciones empresariales, además de las administraciones públicas participantes. Este caso ilustra empíricamente la dimensión de la definición de Hooghe y Marks (1996, 2003) que apunta a la dispersión de la autoridad “hacia actores no estatales”, más allá de la distribución entre niveles de gobierno.

5.2 El papel central de las Comunidades Autónomas

En segundo lugar, los resultados confirman la importancia de los niveles superiores de gobierno en la configuración de la gobernanza metropolitana, tal como señala la literatura sobre gobernanza multinivel (Kwon y Park, 2014; Veeneman y Mulley, 2018; Cevheribucak, 2024; Green y Koebele, 2025). En el caso español, este papel corresponde fundamentalmente a las Comunidades Autónomas, cuya relevancia se explica tanto por sus competencias en materia de transporte y ordenación territorial

como por su capacidad para promover, financiar o participar en los instrumentos de coordinación supramunicipal.

La clasificación de los modelos de gobernanza multinivel muestra que la administración autonómica ocupa una posición central en la mayoría de las AUF analizadas, aunque su papel adopta formas diferentes según el contexto territorial e institucional. Esta centralidad se mantiene incluso en el caso de Barcelona, donde la existencia de un gobierno metropolitano consolidado convive con otros instrumentos en los que participa activamente la Generalitat de Catalunya. En este sentido, la presencia de una institución metropolitana no elimina la dimensión multinivel de la gobernanza de la movilidad, sino que añade una nueva escala a las relaciones existentes entre municipios y administración autonómica. La principal singularidad se encuentra en la AUF de Pamplona, donde la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona configura un modelo basado fundamentalmente en la cooperación local y en el que el nivel autonómico no ejerce el mismo papel predominante. Este caso muestra, por tanto, que la intervención autonómica constituye una característica dominante del sistema español, pero no una condición indispensable para la existencia de instrumentos metropolitanos de movilidad. Además, esta excepción es coherente con lo señalado por Slack (2007, 2019) sobre la capacidad de la cooperación horizontal entre municipios para gestionar externalidades y generar beneficios compartidos sin la intervención directa de un nivel de gobierno superior.

5.3 La coexistencia de distintos modelos institucionales

En tercer lugar, los resultados ponen de manifiesto que no existe una única fórmula institucional para gobernar la movilidad a escala metropolitana. Los instrumentos identificados presentan distintos grados de institucionalización, desde estructuras *hard*, dotadas de personalidad jurídica, competencias y recursos propios, hasta instrumentos *soft*, basados en mecanismos más flexibles de cooperación, coordinación o planificación. Esta diversidad cuestiona la existencia de una relación lineal entre un mayor grado de institucionalización y una mayor capacidad para articular la gobernanza metropolitana de la movilidad.

En este sentido, la presencia significativa de instrumentos *soft* muestra que la gobernanza metropolitana puede desarrollarse también mediante fórmulas institucionales flexibles, que frecuentemente operan de manera complementaria a otros instrumentos. Los planes territoriales, estratégicos o de movilidad, por ejemplo, pueden establecer marcos de coordinación y objetivos compartidos sin constituir por sí mismos estructuras permanentes de gobierno. De manera similar, los instrumentos *hard* no operan necesariamente de forma aislada, sino que pueden coexistir con mecanismos *soft* dentro de una misma AUF. Por ello, más que interpretar ambos tipos como modelos alternativos, los resultados sugieren entenderlos como componentes de configuraciones institucionales más amplias, en las que diferentes instrumentos se superponen y complementan.

En conjunto, estos resultados muestran que la gobernanza metropolitana de la movilidad en España se configura menos a partir de la existencia de una institución metropolitana única que mediante la combinación de instrumentos sectoriales, relaciones multinivel y diferentes grados de institucionalización. El predominio de la coordinación vertical y el

papel central de las Comunidades Autónomas conviven con experiencias de cooperación horizontal y con una notable diversidad de fórmulas *hard* y *soft*. Esta heterogeneidad sugiere que la gobernanza de la movilidad metropolitana debe entenderse como una configuración institucional compuesta, en la que distintos instrumentos y niveles de gobierno se articulan de manera diferente según cada contexto territorial. Estos hallazgos responden, en conjunto, a los vacíos señalados en la literatura: frente a los análisis sectoriales que relegan a un segundo plano las estructuras institucionales que hacen posible la movilidad (Jaimurzina, 2018) y frente a la tendencia a privilegiar las dinámicas horizontales por encima de la interacción entre niveles de gobierno (Slack, 2019), este trabajo evidencia el papel decisivo que juega la gobernanza multinivel —y en particular la escala autonómica— en la configuración de los instrumentos de gobernanza metropolitana de la movilidad en España. En consecuencia, más que identificar un modelo institucional óptimo, el análisis pone de relieve la importancia de estudiar cómo se combinan y coordinan estos instrumentos para responder a las dinámicas funcionales de las áreas metropolitanas españolas.

6. Conclusiones

Este estudio ha analizado cómo la gobernanza multinivel influye en la configuración de los instrumentos de gobernanza del transporte en las áreas metropolitanas españolas. Los resultados confirman la relevancia de la perspectiva multinivel para comprender la gobernanza metropolitana de la movilidad, mostrando que la distribución de competencias y recursos entre distintos niveles de gobierno condiciona tanto la creación de estos instrumentos como su configuración institucional y sus mecanismos de coordinación.

En particular, el análisis evidencia el predominio de una lógica de coordinación vertical, vinculada principalmente al papel de las Comunidades Autónomas. Sus competencias en materia de transporte y movilidad sostenible, junto con su capacidad normativa, institucional y presupuestaria, favorecen su participación y liderazgo en una parte sustancial de los instrumentos identificados. Sin embargo, esta centralidad del nivel autonómico no excluye la existencia de dinámicas horizontales. La cooperación entre municipios se materializa a través de diferentes fórmulas, como mancomunidades, asociaciones de municipios y otros mecanismos de colaboración, y puede coexistir con estructuras de coordinación vertical dentro de una misma área metropolitana.

Los resultados muestran, por tanto, que la gobernanza metropolitana de la movilidad en España no responde a un único modelo institucional. Por el contrario, se configura mediante la coexistencia y superposición de instrumentos con distintos grados de institucionalización, ámbitos territoriales y relaciones entre niveles de gobierno. Esta diversidad resulta especialmente relevante en un contexto caracterizado por la ausencia generalizada de gobiernos metropolitanos formalmente constituidos. El caso español muestra que dicha ausencia no implica necesariamente una ausencia de gobernanza metropolitana de la movilidad: esta puede articularse mediante instrumentos sectoriales y estructuras específicas de cooperación y coordinación, entre las que destacan los consorcios y autoridades de transporte, las empresas públicas y mixtas y los instrumentos de planificación.

Desde una perspectiva teórica, el trabajo contribuye a cubrir un vacío en la literatura sobre gobernanza metropolitana y gobernanza multinivel al situar en el centro del análisis los instrumentos que intervienen directamente en la gestión y planificación del transporte. La aplicación conjunta de las dimensiones de institucionalización, arquitectura jurisdiccional y dirección de la coordinación permite mostrar que, incluso dentro de un mismo marco constitucional, las áreas metropolitanas desarrollan configuraciones institucionales diferentes para responder a unas necesidades de movilidad que desbordan los límites administrativos municipales.

En definitiva, puede concluirse que la gobernanza multinivel condiciona la configuración de los instrumentos de gobernanza metropolitana de la movilidad al determinar qué niveles de gobierno intervienen, cómo se distribuyen las responsabilidades y mediante qué estructuras se articula la coordinación metropolitana. En España, esta influencia se manifiesta principalmente a través del protagonismo de las Comunidades Autónomas y del predominio de relaciones verticales, aunque combinadas con mecanismos de cooperación horizontal y con diferentes grados de institucionalización. En consecuencia, la gobernanza metropolitana de la movilidad debe entenderse menos como el resultado de una única institución metropolitana y más como una configuración multinivel de instrumentos, actores y relaciones institucionales adaptada a cada contexto territorial.

7. Bibliografía

Audouin, M. y Finger, M. (2018). The development of Mobility-as-a-Service in the Helsinki metropolitan area: A multi-level governance analysis. *Research in Transportation Business & Management*, 27, 24-35.

Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. *Review of International Political Economy*, 11(3), 447-488. <https://doi.org/10.1080/0969229042000282864>

Cevheribucak, G. (2024). Efectos de la gobernanza multinivel en el diseño e implementación de planes de movilidad sostenible. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 95-108. <https://doi.org/10.24965/gapp.11264>

Gomà, R. (2018, 13 de julio). *Dret a la ciutat, municipalisme global i democràcia metropolitana*. Revista Treball. <http://revistatreball.cat/dret-a-la-ciutat-municipalisme-global-i-democracia-metropolitana/>

Green, J. E. y Koebele, E. A. (2025). Coordinating school improvement: Understanding the impact of state implementation approach on coordination in multilevel governance systems. *Review of Policy Research*, 42, 188-211. <https://doi.org/10.1111/ropr.12612>

Hall, P. y Pain, K. (2006). Firms and places: Inside the mega-city regions. In *The Polycentric Metropolis*. Routledge.

Hodgson, G. M. (2011). ¿Qué son las instituciones? *Revista CS*, (8), 17-53. <https://doi.org/10.18046/recs.i8.1128>

Hooghe, L. y Marks, G. (1996). "Europe with the regions": Channels of regional representation in the European Union. *Publius: The Journal of Federalism*, 26(1), 73-91.

Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.

Jaimurzina, A. (2018). *Gobernanza del transporte: Perspectivas teóricas y de políticas* (Boletín FAL n.º 365). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <http://hdl.handle.net/11362/44310>

Kwon, S. W. y Park, S. C. (2014). Metropolitan governance: How regional organizations influence interlocal land use coordination. *Journal of Urban Affairs*, 36(5), 925-940. <https://doi.org/10.1111/juaf.12093>

Larraín-Videla, C., Muñoz, J.-C. y Briones, J. (2022). Gobernanza del transporte en áreas metropolitanas: Revisión crítica y análisis para Santiago de Chile. *EURE*, 48(145). <https://doi.org/10.7764/EURE.48.145.14>

Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política: El derecho a la ciudad II* (2.ª ed.). Península.

Mohd Sharif, M. (2022, 18 de noviembre). *El futuro de la humanidad será urbano*. ONU-Habitat México. <https://mail.onuhabitat.org.mx/index.php/el-futuro-de-la-humanidad-sera-urbano>

Neuman, M. (2006). La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala. *Urban*, 11. <https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/437>

Reglamento (UE) 2017/2391 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1059/2003 en lo que respecta a las tipologías territoriales (Tercet). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 350.

Slack, E. (2007). *Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: The role of metropolitan governance*. World Bank Publications.

Slack, E. (2019). *Metropolitan governance: Principles and practice*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001576>

Subirats, J. y Tomàs, M. (2007). Os governos locais en contornos locais e en rede. Experiencias comparadas: O caso de Barcelona. En A. Rojo Salgado y J. E. Varela (Dir.), *A gobernanza metropolitana* (pp. 89-128). Xunta de Galicia.

Tomàs, M. (2017). Explaining metropolitan governance. The case of Spain. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 75(3), 243-252. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0445-0>

Tomàs, M. (2019). Por un derecho a la ciudad metropolitana: Un análisis institucional. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (123), 69-91. <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.69>

Tomàs, M. (ed.) (2023). *Metrópolis sin gobierno. La anomalía española en Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Tomàs, M. y Porfido, E. (2024). La gobernanza de la movilidad en España: Un enfoque metropolitano. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 56(222), 1153-1172. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.222.4>

Tomàs, M., Martí-Costa, M., Becerra, A., Porfido, E., Bach-Coma, X., De Gregorio-Hurtado, S., Navarro-Ligero, M. y Pérez Sans, N. (2026). *METROMOV - Metropolitan governance for sustainable mobility* (V1) [Data set]. Mendeley Data. <https://doi.org/10.17632/yj5yp5bdsk.1>

Valenzuela Van Treek, E., Toledo A., C. y Henríquez O., O. (2021). Metropolitan Santiago: The challenge of moving from dispersion and inequality to effective intergovernmental governance. In A. Trejo Nieto y J. L. Niño Amézquita (Eds.), *Metropolitan governance in Latin America*. Routledge.

Veeneman, W. y Mulley, C. (2018). Multi-level governance in public transport: Governmental layering and its influence on public transport service solutions. *Research in Transportation Economics*, 69, 430-437. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.07.005>