

Jorge Martínez-Vázquez*
Eduardo Sanz-Arcega**
José Manuel Tránchez-Martín***

FISCALIDAD Y FINANCIACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS. EL RETO DE LA GOBERNANZA

El creciente proceso de desarrollo urbano asigna cada vez mayor protagonismo económico a las áreas metropolitanas, como concepto que trasciende al de ciudad. Sin embargo, la dinámica realidad económica que conforman las áreas metropolitanas, en ocasiones, entra en conflicto con las delimitaciones jurídico-administrativas existentes (regiones y municipios), que suelen ser más rígidas y estables. Este trabajo propone un diseño institucional más eficiente para las áreas metropolitanas en España.

Financing metropolitan areas. The challenge of governance

The growing process of urban development assigns a greater economic role to metropolitan areas, as a concept that transcends the city. However, the dynamic economic reality that the metropolitan areas make up, sometimes, conflicts with the existing legal-administrative boundaries (regions, municipalities), which tend to be more rigid and stable. This paper proposes a more efficient institutional design for metropolitan areas in Spain.

Palabras clave: gobernanza, área metropolitana, eficiencia, federalismo fiscal, España.

Keywords: governance, metropolitan area, efficiency, fiscal federalism, Spain.

JEL: H40, H70.

* International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, EE UU.

Contacto: jorgemartinez@gsu.edu

** Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Universidad de Zaragoza, España.

Contacto: esanzarcega@unizar.es

Agradece la financiación del Gobierno de Aragón —Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Grupo de Investigación de Economía Pública)—.

*** Departamento de Economía Aplicada y Gestión Pública, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, España.

Contacto: jtranchez@cee.uned.es

Los autores agradecen los comentarios de un evaluador, que ha estimulado una mejora del manuscrito inicial.

Versión de mayo de 2021.

<https://doi.org/10.32796/ice.2021.920.7203>

1. Introducción

Desde el punto de vista económico, el progresivo crecimiento de las ciudades observado a nivel mundial otorga, cada vez, un mayor protagonismo a las áreas metropolitanas. Así, son frecuentes los procesos de integración económica entre un gran núcleo urbano y sus ciudades adyacentes y, también, son cada vez mayores las relaciones de interdependencia económica entre ciudades vecinas. De este modo, el concepto de área metropolitana (o área económica funcional) entendida como un ámbito territorial que agrupa a varias jurisdicciones locales pero que funciona como un único mercado (de bienes, servicios, trabajo, etc.) se erige en la referencia económica frente a la tradicional idea de ciudad.

Las áreas metropolitanas, entendidas como entornos territoriales de concentración de población y de integración de actividad económica, se erigen en motores de competitividad y crecimiento económico de nuestro tiempo. Existe evidencia empírica (Duranton & Puga, 2004; Henderson, 2005; Ahrend *et al.*, 2014) de una relación positiva entre concentración de la población y productividad que viene explicada por factores como mayor competencia, mercados de trabajo más amplios o ambientes más diversos y proclives a la innovación.

Estas nuevas realidades económicas más amplias y flexibles que genera el desarrollo urbano, en el plano institucional (sirva España como ejemplo), generalmente chocan con las delimitaciones político-administrativas tradicionales basadas en la división del Estado en tres niveles de gobierno: municipal, regional y central. Estos desajustes generan externalidades negativas en los diferentes municipios que conforman un área metropolitana, entre las que destacan la fragmentación en la provisión de servicios y la correlativa y desigual capacidad para prestarlos, así como la falta de aprovechamiento de las economías de escala y alcance latentes a su provisión.

De ahí que a escala global exista una creciente discusión sobre el mejor diseño institucional de la realidad

que constituyen las áreas metropolitanas, pues de su gobernanza depende que aquellas puedan erigirse en instrumento eficaz de desarrollo y competitividad para el conjunto del país (Ahrend *et al.*, 2014; Jong *et al.*, 2021). Planteado con otras palabras, la pregunta a la que se trata de dar respuesta es la siguiente: ¿cómo organizar eficientemente la gestión de estas realidades económicas en áreas metropolitanas que superan el nivel municipal? En el caso de España, las escasas experiencias existentes ponen de manifiesto el increíble potencial económico que emergería al calor de una mejor regulación y gobernanza de las áreas metropolitanas, de lo cual, a tenor de la evidencia empírica más reciente, incluso podría beneficiarse económica y demográficamente el medio rural más próximo a estas (Gutiérrez *et al.*, 2020).

Con la motivación de contribuir a mejorar la gobernanza de las áreas metropolitanas en España, este trabajo extiende la discusión sobre la necesidad de definir un diseño institucional más eficaz, detallando una serie de propuestas para su configuración más eficiente. En este punto, más que un modelo a imitar, la evidencia empírica existente pone de manifiesto la necesidad de adoptar una postura flexible que sea capaz de adaptarse a cada realidad metropolitana (Slack, 2019; Banco Mundial, 2020). Lo cual no obsta para que, a su vez, sea posible identificar un conjunto de buenas prácticas con base en los fundamentos teórico-empíricos que proporciona la Teoría del Federalismo Fiscal (Martínez-Vázquez & Muñoz, 2018).

A nuestro juicio, las áreas metropolitanas en España podrían entenderse como una tipología organizativa más flexible, destinada a coordinar la actuación de diferentes administraciones en la provisión de unos servicios comunes de interés para la población del área. A tal fin, partiendo de la evidencia que proporciona el Federalismo Fiscal se proponen varias vías para la mejora de la regulación actual, especialmente en lo concerniente a evitar la duplicación de funciones entre Administraciones, a promover su corresponsabilidad fiscal y a incentivar la asunción de competencias

que realmente suponga una mejora para su prestación eficiente.

El trabajo se estructura como sigue. Tras esta introducción, el segundo apartado describe la evidencia internacional sobre las áreas metropolitanas, con especial atención al caso español. El tercer apartado parte de la regulación de la planta local en España para, sin solución de continuidad, detallar una propuesta de diseño para mejorar la gobernanza de las áreas metropolitanas. El cuarto apartado presenta la discusión final.

2. Las áreas metropolitanas en la experiencia internacional (y su escasa relevancia en España)

Hace ya tiempo que las ciudades constituyen los motores fundamentales sobre los que se sostiene el crecimiento económico de nuestro tiempo (Jacobs, 1969); sobre el caso español, véase Goerlich y Reig (2020). En la actualidad, más de la mitad de la población mundial reside en entornos urbanos; hecho que, también en España, ha motivado una preocupación creciente por la gobernanza de las ciudades —sirva como ejemplo, la iniciativa Agenda Urbana, patrocinada por el Ministerio de Fomento (2019)—. Solo a través de un sistema institucional de calidad, las ciudades podrán erigirse en dinamizadores eficaces de crecimiento económico y bienestar.

A tenor de la Teoría económica, el punto de partida de la dinámica de crecimiento económico-urbano trae causa de la presencia de economías de aglomeración, las cuales, a su vez, se generan a partir de la confluencia de tres fuerzas motrices (Duranton & Puga, 2004): *i)* las economías de escala y alcance asociadas a la provisión de algunos bienes públicos y, en general, de bienes de uso compartido; *ii)* la mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado laboral; y *iii)* las economías de aprendizaje que surgen de las interacciones cruzadas entre empleados, empresas e instituciones. El crecimiento de las ciudades, que se explicaría a

partir de estos tres vectores, se enfrentaría con algunos costes, también derivados de la aglomeración, y que fundamentalmente resultan los siguientes: precios de la vivienda elevados que pueden dificultar un digno acceso habitacional, la congestión con costes más altos de transporte domicilio-trabajo (*commuting*) que se traducen en la necesidad de sobreempeñar tiempo y dinero en movilidad, y la existencia de niveles superiores de contaminación y, en no pocos casos, de crimen —para una revisión reciente de la literatura, véase Cuberes (2020)—.

Así las cosas, la literatura observa cómo la realidad tiende a superar el tamaño óptimo de una ciudad, que en términos teóricos presentaría una forma de *U* invertida. A resultas de lo cual, la gobernanza personifica la clave de bóveda para aprehender exitosamente el fenómeno urbano con eficacia (Ahrend *et al.*, 2014), pues, a día de hoy, todas las proyecciones demográficas apuntan a que la tendencia de concentración de la población en las ciudades va a continuar en los próximos decenios.

No en vano, lo cierto es que al calor de las economías de aglomeración, el crecimiento urbano ha configurado una unidad económica —el área metropolitana— que espacialmente desborda el tradicional límite administrativo municipal, proyectándose sobre (normalmente) un único municipio nuclear (generalmente, de mayor tamaño) y varios colindantes; económicamente, concentra buena parte de la riqueza regional (y aun nacional); y, desde el punto de vista demográfico, acoge un porcentaje muy relevante de la población (en ocasiones, también a escala nacional). Con otras palabras, la realidad ha superado el tradicional diseño institucional centrado en tres niveles de gobierno —local, regional y central— para enfatizar la necesidad de establecer un marco de gobernanza supramunicipal que sea capaz de atender a la problemática singular que presentan las áreas metropolitanas.

No en vano, las relaciones de interdependencia entre las diferentes municipalidades que conforman

un área metropolitana motivan la aparición de externalidades negativas que solo pueden colmarse si se abordan de manera coordinada. Entre ellas, la literatura destaca, en términos generales, el no aprovechamiento de las economías de escala latentes a una gestión coordinada o la falta de eficiencia ligada al desarrollo individual de determinadas áreas de competencia tradicionalmente municipal. Más en concreto, la literatura identifica los siguientes problemas fundamentales derivados de un déficit de gobernanza metropolitana: la fragmentación en la provisión de servicios como transporte; externalidades negativas asociadas, por ejemplo, a la contaminación o la criminalidad; la aparición de problemas de oportunismo (*free-rider*) entre municipalidades en relación con la provisión de determinados bienes y servicios públicos; la infraprovisión de infraestructuras asociadas a la vivienda; y, a modo de corolario, y aunque pueda remediarse por otras vías tales como las transferencias de nivelación, un nivel inequitativo de provisión de bienes y servicios públicos entre las diferentes municipalidades que conformarían el área metropolitana (Banco Mundial, 2020).

Es por ello que una creciente literatura académica se orienta al estudio y la discusión sobre el diseño óptimo de la realidad que constituyen las áreas metropolitanas, sobre todo, motivado por las ganancias de competitividad que pueden generarse, incluso, con efectos beneficiosos para el conjunto del país (Jong *et al.*, 2021). En términos generales, la literatura asume la necesidad de que la solución institucional deba tener presente el contexto concreto sobre el que se asienta, por lo que no puede esgrimirse (ni hallarse) un patrón único, ni a nivel nacional ni a escala internacional (Corbacho Quintela, 2015). Y ello, tanto por lo que respecta a las competencias concretas que debería asumir el área metropolitana, como por lo que se refiere a su sistema de gobierno.

Así las cosas, y, de un lado, por lo que hace al vector competencial, de los desarrollos del Federalismo Fiscal, sí pueden derivarse un conjunto de buenas

prácticas para el diseño de las competencias de gasto e ingreso asumibles eficientemente a escala metropolitana. En primer lugar, las áreas metropolitanas deberían circunscribir sus competencias a la provisión de bienes y servicios de interés a todas las municipalidades, y siempre y cuando los costes unitarios asociados a la prestación metropolitana de cada uno de esos bienes y servicios sean menores respecto de su prestación municipal individual. En segundo lugar, la Teoría recomienda taxativamente la necesidad de claridad en el reparto competencial (Slack, 2019), tanto por lo que hace a las funciones de gasto como respecto de la vertiente de los ingresos. En relación con estos últimos, además, debería apostarse por lograr el mayor nivel posible de corresponsabilidad fiscal (Martínez-Vázquez & Muñoz, 2018).

De otro lado, en lo atinente al sistema de gobernanza de las áreas metropolitanas descuelan cinco arquetipos de órganos rectores: *i*) un consejo intermunicipal, con representación (generalmente, ponderada a su importancia) de los diferentes municipios que conforman el área; *ii*) una autoridad gestora especializada en exclusiva en la dirección de la provisión de uno o varios servicios; *iii*) un órgano de gobierno elegido por sufragio, bien de forma directa o indirecta (a semejanza, respectivamente, de ayuntamientos y diputaciones provinciales en España); *iv*) un órgano de gobierno local que sustituye a todos los preexistentes incluidos en el área; o, por último, *v*) la centralización de competencias metropolitanas en el nivel de gobierno regional o central (Banco Mundial, 2020). En conjunto, las diferencias estriban en función del grado más o menos tecnocrático que se asigne a la autoridad metropolitana y, a su vez, en función de si el órgano rector metropolitano sustituye (o no) a cada uno de los órganos de gobierno municipales preexistentes.

Llegados a este punto, en España el dinamismo económico de las aglomeraciones urbanas no se ha trasladado a un desarrollo de la institución jurídica de las áreas metropolitanas al nivel de los países de nuestro entorno (Corbacho Quintela, 2015). Todo ello

sigue poniendo a nuestro país en desventaja clara para poder competir globalmente en innovación tecnológica, por ejemplo, atrayendo inversión y capital humano... (Jong *et al.*, 2021). Este retraso se manifiesta a pesar de la tradición municipalista y de cooperación interlocal existente en nuestro país.

En el ámbito comparado, por el contrario, el fenómeno de las áreas metropolitanas cuenta ya con varias décadas de experiencia. Aun partiendo del hecho de que no es posible derivar un único modelo exitoso de área metropolitana (Slack, 2019), ni por lo que hace a los servicios que esta debería prestar (Bird & Slack, 2008), ni tampoco en relación con los concretos ingresos que los financian (Martínez-Vázquez & Muñoz, 2018), de la experiencia internacional sí cabe extraer algunas lecciones útiles para nuestro país.

En este sentido, comenzando por el lado de los ingresos, la mejor práctica internacional aconseja, en primer lugar, explotar al máximo el principio de beneficio, de forma que sean los ciudadanos metropolitanos los que contribuyan a sufragar la mayor parte, sino por entero, de los costes de prestación de los servicios (colmando, además, y, en la medida de lo posible, el principio de equivalencia fiscal). En segundo lugar, los ingresos impositivos metropolitanos deben huir de gravar bases móviles y/o de bases distorsionadoras de la actividad económica, como los impuestos sobre sociedades o sobre el valor añadido. Finalmente, debe reducirse al máximo la dependencia financiera, en especial, por lo que hace a la entronización de transferencias incondicionadas como principal fuente de ingresos (Martínez-Vázquez & Muñoz, 2018).

Desde el punto de vista de los servicios y competencias asignados a las áreas metropolitanas en el ámbito comparado, por su parte, la experiencia internacional también resulta heterogénea. Ahora bien, destaca globalmente la asignación de competencias en materia de transporte, vivienda, medioambiente —incluyendo recogida y tratamiento de residuos sólidos y abastecimiento de agua— y desarrollo económico (Banco Mundial, 2020). Adicionalmente, en aquellos Estados

donde la distribución competencial asigna educación y sanidad al nivel local, a menudo también se incluyen estos en el ámbito de actuación de las áreas metropolitanas. En consecuencia, el criterio para la asignación de competencias derivado de las mejores prácticas es la atribución metropolitana de tareas cuyos beneficiarios potenciales sean el conjunto de ciudadanos residentes en el área, dejando para las diferentes municipalidades aquellas cuyos beneficiarios sean los vecinos de cada localidad (Banco Mundial, 2020).

Finalmente, en relación con el modelo de gobernanza, predomina la configuración de una autoridad metropolitana que coexiste con las autoridades municipales, ante las que rinde cuentas. A tenor de la literatura, es el modelo más exitoso (Slack, 2019), y que se encuentra presente en Londres, París o Tokio (en el caso español, en Barcelona y Vigo). De cualquier modo, es también la tradición institucional de cada realidad la que prescribe la adopción de un sistema de gobernanza alternativo, por ejemplo, cuando el ámbito metropolitano y regional se yuxtaponen (como en Berlín, ciudad-*Land*) o cuando la construcción de áreas metropolitanas se basa, diríamos en España, en la fusión de municipios (como en Ciudad El Cabo) o en la mera cooperación intermunicipal para la prestación de determinados servicios (sirva Los Ángeles como ejemplo). Ahora bien, parece sensato asumir (y así lo enfatiza la literatura) que, incluso cuando la cooperación metropolitana se oriente a la provisión de unos pocos y concretos servicios, la constitución de diferentes entidades conlleva soportar costes fijos mayores (aunque fuere solo en términos de administración).

Sentado lo anterior, en España, y, hasta la fecha, el fenómeno de las áreas metropolitanas, en puridad, se circunscribe a las experiencias de Barcelona y (la recientemente suspendida judicialmente) de Vigo. Experiencias a las que, eso sí, cabría sumar una ingente cantidad de iniciativas de cooperación entre Ayuntamientos que, a salvo de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos,

ambas en la Comunidad Valenciana y formalmente áreas metropolitanas, pero con una ambición competencial restringida a una materia, adoptan diversas instituciones jurídicas —mancomunidades, consorcios, incluso comarcas cuyo territorio se corresponde con un espacio de influencia metropolitano...—. Como botón de muestra adicional sobre el escaso aprovechamiento de la figura de las áreas metropolitanas, puede aducirse que estas quedaron fuera del objeto de estudio de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local (Comisión de Expertos, 2017), al tiempo que, aún hoy, su gobernanza y financiación no se detalla en el compendio ministerial anual sobre entidades locales *Las Haciendas Locales en cifras* (Ministerio de Hacienda, 2020), de la que, por otra parte, se deduce de manera directa la escasa relevancia financiera de las áreas metropolitanas.

A la escasísima explotación de la figura jurídica de las áreas metropolitanas en España, también parece contribuir su parca regulación por parte de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL, en adelante). Más allá de su definición, «las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras» (art. 43.2 LBRL); la regulación de cada área metropolitana que eventualmente se constituya queda al albur de la legislación de cada comunidad autónoma, tanto por lo que se refiere a su creación (y supresión) como por lo que hace a sus competencias y definición del órgano de gobierno. A todo lo más, y sin ninguna mención a la necesidad de que existan ganancias de eficiencia en costes, la regulación básica dispone que «la legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de

las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución» (art. 43.3 LBRL).

Desde el punto de vista de los ingresos, la única precisión que establece la legislación básica en relación con impuestos propios es la posibilidad de que establezcan un recargo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (art. 153.1.a del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; en adelante, TRLRHL); amén de que, de acuerdo con la ley que las constituya, puedan aprobar precios públicos, tasas y contribuciones especiales (art. 152 TRLRHL).

A consecuencia de ello, el nivel de cooperación intermunicipal en el marco de las aglomeraciones urbanas en España deviene insuficiente. En primer lugar, porque el necesario concurso del Legislador autonómico para la constitución de áreas metropolitanas ha propiciado que los municipios apuesten por otras figuras jurídicas que de manera autónoma les permiten colmar sus necesidades de cooperación, como las mancomunidades (la observancia de la voluntad municipal en la configuración de áreas metropolitanas no resulta vinculante).

En segundo lugar, porque el Legislador autonómico se ha inclinado en algunas comunidades autónomas por desarrollar la planificación supralocal a partir de comarcas, incluso entre municipios donde la preponderancia urbana invitaría a la constitución de un área metropolitana (sirva como ejemplo el caso de Zaragoza, donde el Legislador regional ha preferido constituir una denominada Comarca Central, que cierra el mapa comarcal de Aragón, y así prescindir de la figura de área metropolitana); o, como en el caso de la Comunidad Valenciana, donde el Legislador regional ha configurado formalmente dos áreas metropolitanas planificando supramunicipalmente sendos servicios públicos de prestación municipal obligatoria.

En tercer lugar, porque en no pocas ocasiones la falta de acuerdo entre el núcleo urbano principal y

el resto de municipios que conformarían el área ha influido decisivamente en el Legislador autonómico impidiendo una cooperación metropolitana exitosa (Corbacho Quintela, 2015).

En cuarto lugar, porque las singularidades ínsitas al municipio principal de no pocas áreas metropolitanas en España se han ventilado a través de la aprobación de una ley —estatal e, incluso, regional— de capitalidad (sirvan como ejemplos respectivos los casos de Madrid y Barcelona; y Zaragoza). Por tanto, a pesar de que se ha reconocido la existencia de una realidad diferenciada en aras a su importancia económico-demográfica, esta ha sido atendida de forma parcial, claramente desaprovechando las potencialidades que presentaría una gestión metropolitana coordinada.

Y, finalmente, porque la inexistencia de una regulación básica más prolija implica que la constitución de un área metropolitana debe partir de cero, sin que existan criterios claros de eficiencia y equidad a satisfacer, que precipitan resultados contrarios a las mejores prácticas identificadas por el Federalismo Fiscal. A modo de ejemplo, tanto en el caso del Área metropolitana de Barcelona como en el de Vigo, mientras las competencias de gasto se adentran en cuestiones redistributivas, con atribuciones en materia de cohesión social y territorial, yuxtaponiendo su acción a la de los municipios y regiones que las integran; por el lado de los ingresos, el Área metropolitana de Vigo ni siquiera puede establecer el recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, mientras que el Área metropolitana de Barcelona, de acuerdo con el presupuesto de 2020, debería aumentar el peso de los tributos propios en detrimento de la dependencia de transferencias.

A resultas de lo cual, desafortunadamente en España el mayor desarrollo de la realidad metropolitana se ha producido en el campo de la estadística sobre geografía económica (Feria Toribio, 2004), singularmente a partir de la figura de las Áreas Urbanas Funcionales (en adelante, AUF) impulsada por la OCDE y la Unión Europea. De acuerdo con la definición que recoge Eurostat (2017), un Área Urbana

Funcional se define a partir de un núcleo urbano principal y los municipios contiguos del entorno entre los que media una influencia laboral. Un municipio pertenece a un AUF si, al menos, el 15 % de sus residentes se desplazan a trabajar a la ciudad que constituye el núcleo urbano principal¹.

Consecuentemente, el concepto jurídico de área metropolitana se correspondería mejor, amén del eventual establecimiento de un umbral mínimo de población, con el de un AUF, pues en línea con la definición de área metropolitana contenida en la legislación básica, integra aspectos demogeográficos y económicos. Una ventaja adicional para acoger la figura de la AUF como base para la constitución de áreas metropolitanas en España es que, justamente, así se seguiría un criterio objetivo y reconocido por la Unión Europea.

La aplicación de esta metodología permite identificar al INE, setenta AUF en España, que algún estudio eleva en tres, si se incluye Ibiza, Puerto de la Cruz e Igualada (Goerlich & Reig, 2020). Por una parte, destaca el hecho de que no todas las capitales de provincia constituyen un AUF —como Teruel o Huesca— y sí otros entornos urbanos con municipios contiguos laboralmente dependientes —como Elche, Arrecife, Sagunto o Reus—. Por otra parte, debe ponerse de relieve la heterogeneidad demográfica, espacial y económica existente entre las diferentes AUF, incluso dentro de una misma región, tal y como ilustra el caso andaluz (Feria Toribio, 2015).

En consecuencia, el marco institucional para una mejora de la gobernanza de las áreas metropolitanas en España debería incentivar su constitución y, a su vez, ser sensible a esta heterogeneidad para ser capaz de adaptarse a diferentes realidades. A ello se encamina la propuesta que presentamos en el siguiente apartado.

¹ El criterio del 15 % se utiliza para municipios de más de 2.000 habitantes, umbral que se incrementa para los municipios más pequeños. En una línea parecida a la definición de AUF, pero sin considerar interdependencias económicas se sitúa la figura demogeográfica de conurbación. En España, el INE identifica las siguientes conurbaciones, que, con la excepción de Elda, a su vez también son AUF: Barcelona, Bilbao, Elda, Granada, Madrid, Pamplona, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla y Valencia.

3. La gobernanza de las áreas metropolitanas en España: una propuesta desde la eficiencia

La importancia que para el desarrollo económico de España presenta el fenómeno de las áreas metropolitanas no se ha visto acompañado de la explotación de esta figura. En la actualidad, únicamente se encuentran en funcionamiento el Área metropolitana de Barcelona y las dos áreas metropolitanas valencianas, cada una de ellas destinada a la prestación de un solo servicio público.

A resultas de lo cual parece escasamente discutible el retardo de nuestro país a la hora de impulsar justamente unas realidades, las áreas metropolitanas, que se están probando exitosas a escala mundial como catalizadores del crecimiento económico (incluso con un impacto positivo a nivel nacional). De hecho, podríamos argumentar que el déficit en el desarrollo de las áreas metropolitanas pone al país en una gran desventaja competitiva con otros países en el entorno europeo y más allá para atraer inversiones de capital en nuevas tecnologías y trabajo altamente especializado.

A nuestro juicio, tal y como se ha argumentado en el apartado anterior, las razones que explican el rezago de España se deben, fundamentalmente, a diferentes factores: *i)* el diseño escaso e ineficiente que presenta la regulación actual de la institución jurídica de las áreas metropolitanas; *ii)* los difusos contornos que delimitan la autonomía local en nuestro país²; *iii)* la heterogeneidad que presenta el nivel de gobierno local con una amplia tipología de entidades supramunicipales (provincias,

comarcas, mancomunidades, áreas metropolitanas) que dificultan un consenso de diseño en torno a la configuración más óptima; y *iv)* la amplia dependencia financiera por el lado de los ingresos del nivel de gobierno local respecto a otras Administraciones superiores, que dificulta la articulación de nuevas tipologías organizativas o jurisdicciones que competirían por los escasos recursos financieros en el ámbito local, como se expondrá más adelante.

La propuesta que a continuación se detalla, se orienta justamente a su reforma con el fin último de incentivar su consideración como una posibilidad eficaz y eficiente para la mejora de la productividad de España. Como punto de partida adicional, la propia reforma de la institución de las áreas metropolitanas debería ir de la mano de una reforma en profundidad de la planta local en España (sobre todo de las instituciones supramunicipales), que debería orientarse a la clarificación competencial por el lado del gasto y al incremento de la corresponsabilidad por el lado de los ingresos (Martínez-Vázquez *et al.*, 2021).

Con base en nuestro trabajo anterior, en el que abogamos por eliminar todas las entidades locales supramunicipales existentes, a salvo de provincias y mancomunidades (Martínez-Vázquez *et al.*, 2021), las áreas metropolitanas deberían ser consideradas como una tipología organizativa más flexible, destinada a coordinar la actuación de diferentes Administraciones en la provisión de unos servicios comunes de interés para la población del área y, sobre todo, que sea capaz de proveerlos de una manera más eficiente. Con otras palabras, la condición de eficiencia que debería satisfacerse es doble. De un lado, desde el punto de vista del margen intensivo, el coste per cápita de cada servicio municipal asumido por el área metropolitana fuera menor que el que existe respecto de la situación de partida, en la que cada municipalidad es responsable de la prestación de los servicios. De otro lado, por lo que hace al margen extensivo, el área metropolitana debe poder prestar nuevos servicios de interés metropolitano (por ejemplo, a tenor de la experiencia

² Así, al concepto jurídico indeterminado de autonomía local recogido constitucionalmente se yuxtapone la vigencia del principio de subsidiariedad (arts. 137 Constitución española (CE) y 4.3 Carta Europea de Autonomía Local). A resultas de lo cual, la falta de claridad de las competencias ejercitables municipalmente solo encuentra tres límites concretos. De un lado, el mandato, también constitucional, de presentar equilibrio presupuestario (art. 135.2 CE). De otro lado, a raíz de la reforma auspiciada por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre) y la jurisprudencia constitucional (STC 41/2016, de 3 de marzo), la interdicción de ejercer competencias del nivel central sin que medie la aquiescencia de este. Finalmente, la obligación de prestar determinados servicios en función del tamaño población de cada localidad.

nacional e internacional, en el ámbito del transporte), siempre y cuando estos fuesen sufragados por los ciudadanos residentes en la propia área.

En este punto, para la relación concreta de competencias que podría asumir cada área no debe ser definida *a priori*, pues la evidencia empírica es muy heterogénea en relación con el umbral de población eficiente para la prestación de servicios de ámbito municipal (Gómez-Reino *et al.*, 2020)³. De ahí que, de un lado, la configuración competencial de cada área metropolitana deba permitir la flexibilidad, sin definir un patrón único, pero, de otro lado, eso sí, tal y como se ha puesto de relieve, circunscribiendo la ambición competencial de las áreas a cuestiones de interés local, por tanto, sin incorporar la prestación de servicios generales o redistributivos que pueden incluso no ser obligación de todos los municipios que conforman el área metropolitana.

A tal fin, descontando aquellas materias de naturaleza redistributiva (que todavía deben ser atendidas por las transferencias a nivel nacional o de las CC AA), el listado de servicios de prestación obligatoria recogido en la LBRL (art. 26) puede servir como referencia de competencias potencialmente asumibles por las áreas metropolitanas⁴. En todo caso, será del logro real de ganancias de eficiencia por el lado de los costes de provisión el que, para cada área metropolitana, determine su catálogo competencial, y, por supuesto, impidiendo que la prestación de los servicios que asuma el área supongan duplicación competencial alguna; lo que, como se ha anticipado, no obsta para que el área preste nuevos servicios de interés a todas las

municipalidades y que potencien el desarrollo económico del área metropolitana.

Por el lado de los ingresos, el fundamento sobre el que construir la financiación de las áreas metropolitanas debe ser la corresponsabilidad. No por casualidad, una de las debilidades institucionales que comúnmente se achacan al sistema de financiación local es, justamente, la dependencia de transferencias y de participación de ingresos impositivos del Estado central (Comisión de Expertos, 2017; Muñoz Merino & Suárez Pandiello, 2018).

En consecuencia, la configuración financiera de las áreas metropolitanas debería explotar al máximo el principio de beneficio, fundamentalmente a través de tasas y precios públicos. De acuerdo con las recomendaciones del Federalismo Fiscal (Martínez-Vázquez & Muñoz, 2018), la utilización de este tipo de tributos presenta ganancias de suficiencia, permite racionalizar el servicio actuando como freno ante demandas excesivas y mejora la transparencia, pues permite la comparabilidad del coste de los servicios. Además, en función de la ambición competencial que asuma un área metropolitana, debería poder asumir correlativamente algunos de los impuestos locales de exacción obligatoria⁵, en vez de depender de transferencias constituidas a partir de la recaudación de esos mismos impuestos por parte de los municipios que lo conforman, como ocurre en el caso del Área metropolitana de Barcelona. De nuevo, la definición de los ingresos de las áreas metropolitanas debe reconfigurarse al calor de una reforma en profundidad del sistema de financiación local en su conjunto (e, idealmente, en paralelo a la reforma del modelo de financiación autonómico).

³ La heterogeneidad en los costes de prestación de un servicio incluso puede venir explicado, en parte, por razones topográficas (Hortas-Rico & Ríos, 2020).

⁴ El listado completo de los servicios es el siguiente: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, parque público, biblioteca pública, tratamiento de residuos, protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social, atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público, transporte colectivo urbano de viajeros, medioambiente urbano.

⁵ Dada la importancia del nexo económico como eje vertebrador esencial para la configuración de un área metropolitana, parece que, de entre los impuestos municipales de exacción obligatoria, el Impuesto sobre Actividades Económicas sería el mejor candidato para ser asumido por las áreas metropolitanas. Con todo, será de la ambición competencial de cada área de la que se desprenderá la necesidad de incorporar la recaudación de impuestos en su modelo de financiación, o bien que sus recursos procedan únicamente de ingresos por tasas y precios públicos.

Así las cosas, dos cuestiones relevantes restan en el diseño de las áreas metropolitanas en España: de un lado, su delimitación geográfica; y, de otro lado, el sistema de gobernanza. Respecto de la primera cuestión, tal y como se ha puesto de relieve en el apartado anterior, abogamos porque la extensión de las áreas metropolitanas que se constituyan coincida con los límites geográficos de la correlativa AUF que conformen los municipios implicados. Con ello se asume un criterio técnico (y, por ende, objetivo) que, además, es auspiciado a nivel europeo.

Asimismo, por lo que hace al sistema de gobernanza descuellan dos dimensiones: por una parte, quién puede detentar la iniciativa para constituir las y, por otra parte, la determinación del sistema de rendición de cuentas.

En relación con el primero de los dos aspectos mencionados, la consideración de las áreas metropolitanas como una categoría específica de mancomunidad, motiva que la iniciativa para su constitución deba partir del ámbito municipal. En este punto, para no conculcar la voluntad local inherente a la constitución de mancomunidades, pero, a la vez, para vencer las puntuales resistencias que se observan en la realidad española (Corbacho Quintela, 2015) y que menoscaban el potencial de desarrollo económico, creemos que la solución podría pasar por la definición de un sistema de doble mayoría. Así, cuando un porcentaje de, al menos, el x % de los consistorios pertenecientes a un AUF, o cuando en aquellos resida el x % de la población de dicha AUF expresen su deseo de constituirse en área metropolitana, esta deberá constituirse, con la ambición competencial y los ingresos que decidan el conjunto de ellos (y, por supuesto, que satisfagan las condiciones expresadas líneas arriba).

Finalmente, por lo que se refiere al sistema de rendición de cuentas, a tenor de la experiencia internacional más exitosa y la naturaleza de las competencias a asumir por las áreas metropolitanas, parece preferible que el órgano rector de la mancomunidad sea

tecnocrático, especializado en la gestión, pero, eso sí, que, en todo caso, responda ante un consejo representativo de todos los municipios en el área metropolitana que justamente asegure el control político con rendición de cuentas (como ya se prevé en los casos metropolitanos de Barcelona y Vigo).

Llegados a este punto, y, al margen de su desarrollo por las comunidades autónomas, la propuesta de reforma de la regulación de las áreas metropolitanas esbozada debería partir de una modificación de la regulación básica al efecto por las Cortes Generales. De un lado, porque la naturaleza básica del contenido de la propuesta puede argumentarse, también, porque resulta lo suficientemente flexible como para encajar en la distribución competencial. Y, de otro lado, porque para una mejor consideración de intereses generales la evidencia empírica subraya la importancia de que la regulación sea impulsada por partidos de ámbito nacional (Hankla, *et al.*, 2019; Ponce-Rodríguez *et al.*, 2018, 2020).

4. Discusión final

Las áreas metropolitanas son uno de los motores del crecimiento económico en el siglo XXI. De ahí que la gobernanza del fenómeno urbano se haya convertido en uno de los temas prioritarios de la agenda política, pues de aquella depende que las áreas metropolitanas puedan contribuir efectivamente al desarrollo económico del conjunto del país (Ahrend *et al.*, 2014; Jong *et al.*, 2021). A resultas de lo cual, por ejemplo, la constitución de asociaciones para la cooperación metropolitana internacional es un fenómeno creciente (sirva la asociación *Eurocities* en el seno de la Unión Europea o la iniciativa *Metropolis*⁶ a escala global, de la que forman parte los municipios de Madrid y Barcelona, y también el Área metropolitana de Barcelona).

⁶ De acuerdo con sus estatutos, la asociación se instituye en ágora para promover el intercambio, la cooperación y el aprendizaje entre grandes ciudades y áreas metropolitanas.

En nuestro país, a pesar de la larga tradición municipalista y de cooperación interlocal, la apuesta por reconocer la realidad metropolitana es escasa, circunscrita a un puñado de experiencias; lo cual se traduce en un desaprovechamiento de las potencialidades que ofrece la cooperación metropolitana para el crecimiento económico regional y del conjunto de España.

En este trabajo, con base en los desarrollos del Federalismo Fiscal y tras una revisión de las prácticas internacionales más exitosas para la gobernanza de las áreas metropolitanas, hemos contribuido a la literatura proponiendo un marco institucional flexible, pero que, a la vez, sea capaz de promover la constitución eficiente de áreas metropolitanas en España, en las que el criterio fundamental para delimitar sus funciones sean las ganancias de eficiencia por el lado del gasto y la responsabilidad fiscal por el lado de los ingresos.

A modo de corolario, la importancia de las áreas metropolitanas para la competitividad, la innovación y el crecimiento económico de España hace insoslayable abordar un debate que, si somos capaces de resolverlo, redundará, sin duda, en una mejora en el bienestar de todos los ciudadanos. Constituye una agenda muy importante, que ya va muy retrasada y que requiere el liderazgo del Gobierno de la nación. Hagámoslo.

Referencias bibliográficas

- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., & Lembcke, A. C. (2014). What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries. *OECD Regional Development Working Papers*, 2014/05.
- Banco Mundial (2020). *International Practices of Metropolitan Governance: A Compendium of Collaborative Arrangements in Metropolitan Areas*.
- Bird, R. M., & Slack, E. (2008). Fiscal aspects of metropolitan governance. In E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Guell (eds.), *Governing the Metropolis: Principles and Case Studies* (pp. 77-134). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión de Expertos (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local*. Ministerio de Hacienda.
- Corbacho Quintela, A. (2015). *Pasado y presente del área metropolitana como organización supramunicipal: un estudio de su regulación jurídica con especial referencia al ordenamiento jurídico español* [tesis doctoral, Universidad de Vigo].
- Cuberes, D. (2020). Concentración de la población y crecimiento económico. *Papeles de Economía Española*, 164, 88-99.
- Duranton, G., & Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In J. V. Henderson, & J. F. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics* (pp. 2063-2117). Elsevier.
- Eurostat (2017). *Methodological Manual on City Statistics*. Unión Europea.
- Feria Toribio, J. M. (2004). Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, 38, 85-99.
- Feria Toribio, J. M. (2015). Los modelos de organización y dinámicas espaciales metropolitanas en Andalucía. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 54(2), 196-219.
- Goerlich Gisbert, F. J., & Reig Martínez, E. (dirs.). (2020). *Las áreas urbanas funcionales en España: economía y calidad de vida*. Fundación BBVA.
- Gómez-Reino, J. L., Lago-Peñas, S., & Martínez-Vázquez, J. (2020). *Evidence on the economies of scale in local public service provision, a meta-analysis*. Mimeo.
- Gutiérrez, E., Moral-Benito, E., & Ramos, R. (2020). Tendencias recientes de la población en las áreas rurales y urbanas de España. *Documentos Ocasionales del Banco de España* N.º 2027.
- Hankla, C. R., Martínez-Vázquez, J., & Ponce Rodríguez, R. A. (2019). *Local Accountability and National Coordination in Fiscal Federalism: A fine balance*. Edward Elgar Publishing.
- Henderson, J. V. (2005). Urbanization and Growth, chapter 24. In P. Aghion, & S. N. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, 1, Part B (1543-1591). Elsevier.
- Hortas-Rico, M., & Ríos, V. (2020). Is there an optimal size for local governments? A spatial panel data model approach. *Regional Studies*, 54(7), 958-973.
- Jacobs, J. (1969). *The economy of cities*. Random House.
- Jong, D., Tsvetkova, A., Lembcke, A. C., & Ahrend, R. (2021). *A comprehensive approach to understanding urban productivity effects of local governments*. (OECD Regional Development Working Papers, No. 11). OECD. <https://doi.org/10.1787/5ebd25d3-en>
- Martínez-Vázquez, J., & Muñoz, A. (2018). Metropolitan financing in Brazil. Current trends and lessons from international experience. *Discussion Paper No. IDB-DP-645*.
- Martínez-Vázquez, J., Tránchez-Martín, J. M., & Sanz-Arcega, E. (2021). Estructura territorial y reforma institucional del Estado autonómico. *Papeles de Economía Española*, en prensa.

- Ministerio de Fomento (2019). *Agenda Urbana Española 2019*.
- Ministerio de Hacienda (2020). *Las Haciendas Locales en cifras. Año 2018*.
- Muñoz Merino, A., & Suárez Pandiello, J. (2018). Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión? *Presupuesto y Gasto Público*, 92, 19-37.
- Ponce-Rodríguez, R. A., Hankla, C. R., Martínez-Vázquez, J., & Heredia-Ortiz, E. (2018). Rethinking the Political Economy of Decentralization: How Elections and Parties Shape the Provision of Local Public Goods. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(4), 523-558.
- Ponce-Rodríguez, R. A., Hankla, C. R., Martínez-Vázquez, J., & Heredia-Ortiz, E. (2020). The Politics of Fiscal Federalism: Building a Stronger Decentralization Theorem. *Journal of Theoretical Politics*, 32(4), 605-639.
- Slack, E. (2019). Metropolitan Governance: Principles and Practice. *Discussion Paper IDB-DP-659*.