

# PRESENTACIÓ

El número 61 de la revista **Papers** se centra en la **governança metropolitana**. Les dades són innegables: el procés d'urbanització al món és una tendència estable i en augment. Segons Nacions Unides, l'any 1950 el 30% de la població mundial vivia en àrees urbanes; actualment, aquest percentatge és del 51%, i s'estima que el 2030 arribarà al 60% i, l'any 2050, al 66%. Les aglomeracions urbanes a tot el món comparteixen una sèrie de reptes, especialment la cohesió social i les conseqüències del canvi climàtic. Per tal de poder afrontar aquests problemes, la **governança metropolitana** és un element clau. Des dels anys 1990, progressivament i amb alguns recels, s'ha anat substituint el concepte de 'govern' pel de 'governança', especialment a l'àmbit local. La governança urbana o metropolitana fa referència a una altra manera de governar, menys jeràrquica, basada en xarxes d'actors que inclouen no només l'administració sinó altres actors del sector públic, del sector privat i del tercer sector. En el cas de les aglomeracions urbanes, la governança afronta una sèrie de reptes específics, ja que es tracta d'un territori en constant evolució, sovint sense un reconeixement institucional i amb una concentració alhora de l'activitat econòmica i de les desigualtats socials.

En aquest número hem volgut recollir anàlisis i reflexions sobre els diversos elements que influeixen la **governança metropolitana**: la dimensió espacial i la configuració d'àrees metropolitanes, les competències, el finançament, el tipus de representació democràtica, les relacions entre els diversos actors (horitzontals i verticals), les polítiques concretes a escala metropolitana. Els articles aborden els diferents elements de la **governança metropolitana**, incloent una perspectiva comparada (amb exemples d'altres països), però també reflexionant sobre el nostre entorn més proper.

En efecte, amb aquest número de **Papers** volem contribuir a l'anàlisi dels reptes de la governança especialment de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB). L'AMB és l'única àrea metropolitana que existeix formalment a Espanya com a administració local i fou creada l'any 2010, tot i que la cooperació metropolitana ja compta amb més de 40 anys de trajectòria. Després de dos mandats, és un bon moment per veure quines són les seves febleses i quin és el seu potencial per al desplegament de polítiques metropolitanes. Els autors i les autores dels articles són persones referents en cadascuna de les temàtiques tractades, ja sigui des de l'àmbit i la reflexió acadèmica com des del seu compromís i experiència dins de l'administració pública. Volem agrair a tots ells la seva generositat i imprescindible col·laboració per fer possible la publicació d'aquest monogràfic.

En definitiva, el número 61 de **Papers** posa sobre la taula les qüestions més rellevants d'un tema que creiem que hauria de ser prioritari a l'agenda política, tal com han posat de manifest les diverses agendes mundials com l'Agenda 2030, la Nova Agenda Urbana o l'Agenda Urbana Europea, entre d'altres. Esperem que les reflexions i coneixements inclosos a la revista serveixin per continuar i estendre el debat dins l'àmbit acadèmic, l'administració i també entre la ciutadania.

**INTRODUCCIÓ: ELS REPTES DE LA  
GOVERNANÇA METROPOLITANA DE L'ÀREA  
DE BARCELONA**

**SUMARI**

**1. La institucionalització de les àrees metropolitanes  
en el context espanyol i català**

**2. Els reptes de l'Àrea Metropolitana de Barcelona:  
competències, finançament i legitimitat democràtica**

**Referències bibliogràfiques**

# INTRODUCCIÓ: ELS REPTES DE LA GOVERNANÇA METROPOLITANA DE L'ÀREA DE BARCELONA

La creixent urbanització del territori, la importància econòmica de l'aglomeració urbana, les millores en les infraestructures i les reduccions en els temps de desplaçament han produït un reescalament del fenomen urbà. Les metròpolis o les ciutats-regió prenen cada vegada més sentit en la vida quotidiana de la població i requereixen formes de govern reforçades però també flexibles, eficients però també democràtiques. Al llarg dels articles que constitueixen aquest monogràfic hem volgut reflexionar sobre la governança metropolitana al voltant de dues grans qüestions: a) el grau d'institucionalització de les àrees metropolitanes a Espanya i com l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) se situa en aquest context; i b) quins són els reptes, problemes i instruments per tal que l'AMB desenvolupi el seu potencial normatiu com a govern metropolità.

## 1. La institucionalització de les àrees metropolitanes en el context espanyol i català

El model espanyol de govern local s'acostuma a classificar dins el model napoleònic, en contrast amb els models anglosaxons, nòrdics o centreeuropeus (Bertrana, 2015). La tradició napoleònica es caracteritza per la uniformitat en la planta territorial (en el cas espanyol replica arreu del territori d'autonomies, províncies i municipis; més les comarques en el cas català), la fragmentació (gran quantitat de petits municipis i grans resistències a la fusió), la manca de recursos propis del govern local en relació als serveis que ofereix, i la centralitat de la figura de l'alcalde, tant com a representant de la comunitat local, com a cap de l'administració municipal (Pano i Magre, 2018). La forta identitat local i el lideratge personalista en contrast amb un govern col·lectiu i uns processos decisionals més consensuals no serien afavoridors de la fusió de municipis com a resposta a les necessitats de major eficiència en la prestació de serveis locals. Tanmateix, en el nostre context, de la necessitat se'n fa virtut i les febleses d'aquelles administracions municipals amb poca població es compensen mancomunant serveis, i amb el suport d'altres administracions intermèdies que proveeixen el suport tècnic necessari. En el cas català, els consells comarcals i les diputacions han complert aquesta funció complementària i són, juntament amb els municipis, les institucions que configuren els *sistemes de govern local*.

L'organització territorial basada en municipis i províncies contrasta amb les cartografies i les anàlisis que ens ofereix José María Fera Toribio de la Universitat Pablo de Olavide en el primer article del monogràfic, on posa de manifest la importància a Espanya dels 44 nodes metropolitans on hi viuen 33 milions de persones, el 71% de la població. En contrast amb la uniformitat de la planta territorial, aquestes àrees urbanes funcionals tenen característiques diferents, que l'autor distribueix en sis grups, que alhora s'apleguen en tres grans categories. La primera d'elles és la de les *regions metropolitanas*, conformada per les àrees funcionals de Madrid i Barcelona, amb una major extensió i complexitat funcional i estructural. La segona categoria seria pròpiament la d'*àrees metropolitanas*, i s'hi distingeixen tres subgrups: les *àrees urbanes consolidades* (València, Sevilla i Bilbao), les *àrees metropolitanas polinuclears* (Oviedo-Gijón-Avilés; Bahía de Cádiz-Jerez; Málaga-Marbella; Vigo-Pontevedra; Alicante-Elche) i les *àrees metropolitanas standard* (Les Palmes; Saragossa; Murcia, Palma; Granada; A Coruña; Santa Cruz de Tenerife; Donosti; Valladolid; Santander; Tarragona; Castellón i Pamplona). Finalment, trobem les àrees metropolitanes menors i incipients que agrupen menys població i extensió territorial i tenen una integració més limitada del mercat residencial.

Malgrat que la constitució de les àrees metropolitanes a Espanya està prevista en l'article 43 de la Llei de Bases de Règim Local sota l'impuls i concreció dels governs autonòmics, la constitució d'àrees metropolitanes a Espanya ha estat anecdòtica i fins a l'actualitat només se n'han constituït dues: l'Àrea Metropolitana de Barcelona, l'any 2010, i l'Àrea Metropolitana de Vigo l'any 2012<sup>1</sup>. Segons Andreas Hildenbrand (2017), l'abandonament de la qüestió metropolitana a Espanya es pot explicar per diferents factors: en primer lloc, per la percepció d'alguns governs municipals que l'àrea metropolitana pugui esdevenir una amenaça a la seva autonomia local de la mà dels governs autonòmics, en comptes d'una millora substancial en les formes de cooperació intermunicipal. En segon lloc, pel poc interès dels governs autonòmics a constituir un nou nivell de govern on es concentri la major part de la població i esdevingui un potencial rival polític i institucional, tal i com va passar en els anys 80 a Catalunya. En tercer lloc, pel paper passiu de l'Estat a l'hora d'impulsar les

<sup>1</sup> El funcionament de l'Àrea metropolitana de Vigo i de tots els seus òrgans va ser suspesa cautelarment en 2017 pel Jutjat Contenciós-Administratiu número 1 de Vigo, a petició de la Junta de Galícia.

àrees metropolitanes a nivell legislatiu (Tomàs, 2017) en contraposició de l'actiu paper que ha tingut l'Estat en els països del nostre entorn. A aquest darrer punt caldria afegir-hi que allò que ha potenciat l'Estat com a principals ens de cooperació supramunicipal i de prestació de serveis locals en les successives modificacions legals (especialment en la Llei 54/2003 i les modificacions introduïdes en la Llei de Bases per part de la Llei 27/2013 de racionalitat i sostenibilitat de l'Administració Local) han estat les Diputacions.

Com apuntàvem anteriorment, aquesta situació de deixadesa del fet metropolità no es dona en els grans països del nostre entorn (Heinelt i Kübler, 2005). L'article de Karsten Zimmermann i Patricia Feiertag de la Universitat Tècnica de Dortmund ens aporta una útil comparació de les formes de governança regional i metropolitana en els casos de França, Itàlia i Alemanya. El cas de França és força il·lustratiu per pertànyer també al grup de països de tradició napoleònica però amb un grau molt més avançat d'institucionalització del fet metropolità. En aquest país el govern central li ha dedicat una especial atenció des de la dècada dels 60 amb la creació de tres *Communauté Urbaine* (Lille, Burdeus i Lyon) i la proliferació durant la dècada següent de diferents tipus d'entitats metropolitanes com una forma de millorar l'eficiència en la prestació de serveis davant la forta fragmentació de la seva planta municipal. L'any 1999 l'Estat simplifica les formes de cooperació municipal amb tres figures: a) les Comunitats urbanes que agrupen diferents municipis i en conjunt han d'arribar a més de 500.000 habitants; les Comunitats d'aglomeració que han de tenir més de 50.000 habitants i un nucli d'almenys 15.000 habitants i, finalment, les Comunitats de municipis, sense uns valors demogràfics determinats, i que poden ser permanents o temporals. Les últimes reformes legislatives introduïdes entre 2010 i 2014 han potenciat les entitats metropolitanes, oferint a les principals ciutats-regió la transformació de les principals *Communauté* a una nova forma institucional, el *Métropole*. Fins a gener del 2018 s'havien creat 22 *Métropole*<sup>2</sup> amb un tractament específic de les tres grans aglomeracions urbanes: Grand Paris, Aix-Marseille i Lyon.

En el cas italià, el propi Parlament legislà per tal de fomentar la creació d'àrees metropolitanes a partir dels anys 90, però fins el 2015 varen tenir una baixa implementació. A més, l'any 2001 es va modificar la Constitució per tal d'introduir-les com a entitats, juntament amb els municipis, les províncies, les regions i l'Estat, que constitueixen la República. Tanmateix, l'impuls definitiu de la *Città Metropolitana* es va donar amb la Llei de 7 d'abril del 2014 en el marc de les polítiques d'austeritat i de reducció de l'administració pública. Fins a l'actualitat s'han establert 15 ciutats metropolitanes que a efectes pràctics ha suposat la conversió de 15 províncies a aquesta nova figura.

Una hipòtesi per tal d'explicar l'abandonament de la qüestió metropolitana a Espanya podria ser la seva estructura quasi-federal, en què les competències per desenvolupar aquest tipus d'ens recauen en els governs autonòmics. No obstant això, a Alemanya, on la responsabilitat de desenvolupar aquests instruments

se situa en els *Länder*, en l'actualitat existeixen 24 àrees metropolitanes, 21 de les quals compten amb institucions de governança metropolitana, amb diferents graus d'institucionalització. La forta tradició de planificació territorial d'aquest país ha estat una base important per després desenvolupar-hi formes de governança supramunicipal, que van des de mecanismes *soft* de cooperació voluntària entre municipis, a governs metropolitanos amb l'elecció directa dels seus consellers, com és el cas de Stuttgart i Hannover. Tal i com ens expliquen Zimmermann i Feiertag en el seu text, el govern federal alemany, conjuntament amb els 16 *Länder*, ha impulsat també les regions europees metropolitanes (*Europäische Metropolregionen*) per tal d'enfortir les principals regions urbanes alemanyes com a estratègia per millorar la competitivitat del país a nivell europeu.

En el cas espanyol, durant els anys 90 es detecta una aposta per les ciutats com Barcelona, Bilbao, València o Sevilla per part del govern central com a motors de l'economia posfordista (Martí-Costa i Tomàs, 2016). Tanmateix, la potenciació de les diferents regions urbanes més enllà de la de Madrid com a espais per a la millora de la competitivitat del país no ha estat una prioritat per part del Govern de l'Estat en les últimes dècades, malgrat algunes reivindicacions regionals com és l'eix Atlàntic i la cooperació transfronterera amb Portugal, o bé la reivindicació per part de governs autonòmics i associacions empresarials per tal de desenvolupar el corredor ferroviari mediterrani. Les mesures d'eficiència i d'austeritat activades en el marc de la crisi financera i econòmica del 2008, que han propiciat reformes com la *Città Metropolitana* a Itàlia o l'agregació de municipis a Grècia, s'han vehiculat en el cas espanyol a través de mecanismes d'enfortiment del control pressupostari i financer dels governs locals per part del Ministeri d'Hisenda, enfortint el control centralitzat, o bé reforçant el paper de les Diputacions, tal i com s'ha comentat anteriorment.

En aquest context, la creació i l'impuls de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) a partir de l'aprovació de la Llei 31/2010 amb la integració de les diferents agències metropolitanes i la Mancomunitat de municipis representa, sens dubte, una destacada excepcionalitat en el context descrit (Tomàs, 2017). Tot i que és una institució jove, la trajectòria dels darrers 30 anys de governança metropolitana situa l'AMB entre les experiències avançades a nivell comparat (Geróházi i Tócsics, 2018), malgrat les seves especificitats i els importants reptes que ha d'afrontar. Els límits territorials són, sens dubte, un d'aquests reptes. En l'actualitat, l'AMB inclou la ciutat de Barcelona més 35 municipis del seu entorn amb una població 3.247.281 habitants (2017), el que la configura com el cor d'una ciutat-regió que tradicionalment s'ha delimitat com a Regió Metropolitana de Barcelona (RMB) amb més de 5 milions d'habitants, tot i que la ciutat funcional segurament ja supera alguns dels límits establerts per a la RMB, amb relacions cada vegada més intenses amb les àrees metropolitanes de Girona i Tarragona. L'ampliació dels límits territorials de l'AMB almenys a la

<sup>2</sup> Nice, Lyon, Bordeaux, Nantes, Tolouse, Grenoble, Lille, Montpellier, Rennes, Rouen, Strasbourg, Brest, Aix-Marseille, Grand Paris, Nancy, Tours Val de Loire, St. Etienne, Clermont-Ferrand, Metz, Dijon, Orléans i Toulon.

resta de la Regió Metropolitana de Barcelona es preveu políticament complicada ja que incorporaria més de dos terços de la població de Catalunya i podria arribar a rivalitzar amb la pròpia Generalitat. En qualsevol cas, la Regió és un territori d'una alta densitat institucional on operen la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona, 7 consells comarcals (si hi incloem el Garraf i el Penedès), 164 ajuntaments, diferents mancomunitats i altres ens de gestió com l'Autoritat Metropolitana del Transport o Aigües Ter-Llobregat. En aquest context regional, variable i canviant, instruments i mecanismes de governança en xarxa menys institucionalitzats que un govern local metropolità serien segurament més adients (Geróházi i Tosics, 2018). L'article d'Oriol Estela, economista i coordinador del Pla Estratègic Metropolità, desenvolupa amb més detall quines eines es poden desenvolupar per enfortir la cooperació regional ple de geometries variables en termes territorials, sectorials i institucionals. En aquest sentit, la capacitat flexible i relacional de l'Oficina del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona pot ser un instrument adient per coordinar i reforçar les relacions entre l'AMB i el seu entorn.

## **2. Els reptes de l'Àrea Metropolitana de Barcelona: competències, finançament i legitimitat democràtica**

Un bon gruix dels articles d'aquest monogràfic aborden l'anàlisi del desenvolupament de les competències i el finançament de l'AMB, amb propostes sobre com es podria millorar en aquests aspectes. S'ha de destacar que els marges de millora passen sovint per una reorganització o potenciació de la pròpia AMB amb concertació amb els municipis que la integren, però també per una major atenció i reconeixement del fet metropolità i regional per part de l'administració autonòmica i estatal. L'article de Tomàs Font de la Universitat de Barcelona explica acuradament quin és el marc legal sobre el qual se sustenta l'AMB i quin és el seu potencial. La regulació bàsica de l'AMB la trobem en la Llei 31/2010 i en el Reglament Orgànic Metropolità en termes funcionals. Ara bé, com ens recorda Font, l'ancoratge de la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (LAMB) es troba en aquelles lleis que regulen l'autonomia local: la Constitució, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), la Carta Europea de l'Autonomia Local (CEAL) o la Llei de Bases de Règim Local (LBRL). En aquest sentit, l'AMB és una entitat local supramunicipal de caràcter territorial que Font qualifica com un "veritable govern local" donades les potestats i competències atorgades per la Llei. Les principals competències atribuïdes per la LAMB serien la d'urbanisme, les que eren pròpies de les agències sectorials (transport i mobilitat, aigua, residus i medi ambient), i dues novetats importants: el desenvolupament econòmic i social i la cohesió social i territorial.

El desenvolupament econòmic ha estat un dels raonaments importants a l'hora de desenvolupar la governança metropolitana en aglomeracions com per exemple Stuttgart, en un primer moment impulsada pel sector empresarial com a estratègia per superar la crisi industrial durant els anys 80. En el cas de Barcelona, el Pacte Industrial, el Pla Estratègic Metropolità, els pactes territorials per l'ocupació o associacions com l'Àmbit B30, entre d'altres, han estat els principals instruments de governança econòmica

metropolitana, que cobreixen àmbits territorials diferents i sovint sobreposats. La multiplicitat d'actors amb interessos i objectius a vegades contraposats; la fragmentació de recursos per tal d'aconseguir aquests objectius, i la intersecció amb altres camps de polítiques, fa especialment crític el treball de consensuar objectius i determinar prioritats, així com també és crucial alinear correctament regulacions, normatives, mecanismes d'inversió i finançament, sistemes de informació i formació (responsabilitat de diferents administracions), etc., a fi que siguin coherents amb els objectius proposats. El sociòleg Héctor Santcovsky, director de l'Àrea de Desenvolupament Social i Econòmic de l'AMB, relata els reptes actuals de la governança econòmica de la Barcelona metropolitana per tal d'avançar cap un "creixement incliusiu i sostenible". El nou instrument per desenvolupar el potencial competencial en aquest àmbit per part de l'AMB és l'Agència de Desenvolupament Econòmic. La nova Agència pretén ser un organisme àgil per a l'impuls i la concertació d'estratègies econòmiques supramunicipals i s'estructura en quatre grans àmbits: la internacionalització i la captació d'inversions; el foment i la promoció d'economies locals emergents (cooperativa, verda, alimentària...); el desenvolupament de l'emprenedoria i la innovació amb un ús intensiu de la tecnologia; la reindustrialització i la coordinació i suport dels serveis a l'empresa a l'àmbit metropolità.

En relació a la cohesió social i territorial, en la LAMB aquesta es concreta en la participació a la Comissió de la Seguretat de l'àmbit territorial corresponent i en "*Promoure la implantació de polítiques públiques comunes en matèria de serveis municipals i de foment de la cohesió social i territorial, amb la finalitat de millorar les condicions de vida dels ciutadans i l'equilibri territorial dels municipis que la integren*". Estudis recents han demostrat que les diferències que es donen entre els municipis metropolitans respecte els criteris de concessió dels suports econòmics d'urgència social, com també en el nivell de les quanties d'aquestes prestacions, no ajuden a corregir les desigualtats socioespacials existents (Lara-Navarro et al., 2017; Daleph, 2017). Per tant, les prestacions socials municipals i la seva accessibilitat, haurien d'atendre millor tant les especificitats del territori, com les necessitats redistributives dels municipis sense estar tan subjectes a la desigual capacitat pressupostària (o les prioritats) dels ajuntaments metropolitans. Sergio Porcel, Lara Navarro-Varas i Irene Cruz, investigadores de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, van un pas més enllà i exploren els efectes d'un complement econòmic a nivell metropolità de la Renda Garantida de Ciutadania de la Generalitat de Catalunya. El ple desplegament de la Renda Garantida de Ciutadania a Catalunya hauria de disminuir la necessitat de prestacions d'urgència social responsabilitat dels municipis, amb un efecte, com a mínim, de disminució de la intensitat de la pobresa arreu del territori. En aquest escenari, tal i com proposen les autores, es fa necessari repensar el paper i la quantia de les prestacions d'urgència social municipal en el territori metropolità per tal que combinin criteris d'homogeneïtat metropolitana, però també criteris d'heterogeneïtat pels diferents costos de vida a nivell municipal, molt condicionats per les despeses associades a l'habitatge.



En relació a l'habitatge, l'article 22 de la LAMB atorga a l'AMB definir polítiques metropolitanes de sòl i habitatge per garantir la solidaritat intermunicipal, la suficiència i la viabilitat d'aquestes polítiques per garantir el dret constitucional a l'habitatge. És, per tant, una competència compartida amb la Generalitat i els municipis metropolitans, però que com en els casos de la política de desenvolupament econòmic i de cohesió social, tot just en aquests últims anys s'està impulsant de forma més decidida des de l'AMB. Jordi Bosch, de la Universitat Politècnica de Catalunya, i Carles Donat, de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge, identifiquen en el seu article la tendència internacional cap a un major compromís amb aquesta matèria per part dels governs metropolitans. Això es justifica, com també assenyala José María Feria Toribio, en primer lloc, perquè les regions i les àrees metropolitanes madures es caracteritzen no tan sols per la integració del mercat de treball, sinó també per la creixent integració del seu mercat residencial. En segon lloc, pels majors problemes d'accés a l'habitatge en aquestes àrees i perquè fenòmens com la segregació residencial hi són més accentuats. Enfront a aquesta realitat, els autors assenyalen tres vies possibles per tal de millorar la planificació de les polítiques d'habitatge a escala metropolitana: a) que l'AMB estableixi un pla per concretar el Pla territorial sectorial d'habitatge de la Generalitat (a dia d'avui en aprovació inicial); b) la delegació de les competències a l'AMB per part dels municipis metropolitans i/o c) que l'AMB sigui l'ens competent a l'àrea metropolitana per desenvolupar un Pla d'Habitatge metropolità. Entretant, i a falta d'una planificació més integral, s'han establert una sèrie de directrius i s'han desenvolupat instruments de política d'habitatge metropolitana: l'IMPSOL per a la gestió de sòl i promoció d'habitatge; Metròpolis Habitatge per a la promoció i gestió del lloguer; el Consorci Metropolità de l'Habitatge per gestionar els ajuts a la rehabilitació; l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona com a instrument d'anàlisi i coneixement; i el Pla Director Urbanístic Metropolità com a instrument de planejament urbanístic. Faltaria doncs un major apoderament competencial i un millor finançament per tal de desenvolupar aquesta política.

El finançament de l'AMB esdevé, doncs, un tema especialment crític. Paula Salinas, de la Universitat Autònoma de Barcelona, i Maite Vilalta, de la Universitat de Barcelona, aborden aquesta qüestió. En primer lloc, les autores es pregunten què hauria de ser finançat per una àrea metropolitana com la de Barcelona, amb quines polítiques, i sota quins principis. Aquests principis són especialment útils a l'hora d'orientar normativament les relacions multinivell: autonomia financera, suficiència per a les competències atribuïdes i equilibri entre els diferents nivells de govern, equitat horitzontal (els municipis amb menys recursos no hagin de fer un major esforç que d'altres per tenir els mateixos serveis), transparència, coordinació i lleialtat institucional. Una de les principals conclusions de la seva anàlisi és la limitada autonomia tributària de l'AMB (tant en relació als ingressos, com en les despeses, el 70% de les quals tenen caràcter finalista) que es configura com el principal escull a superar perquè aquelles competències pròpies, però encara embrionàries, com la d'habitatge o la cohesió social acabin agafant volada. A més, després de l'aprovació de la LRSAL, la sostenibilitat financera de la hisenda mu-

nicipal esdevé un factor clau a l'hora de poder rebre competències delegades d'altres administracions.

L'últim gran repte que s'aborda en aquest monogràfic és el de la legitimitat democràtica d'una institució metropolitana com l'AMB. L'anàlisi comparada internacional sobre governança metropolitana dona cada vegada més rellevància a l'estudi de la qualitat democràtica de la governança metropolitana i les formes de millorar-la, més enllà dels temes tradicionals de recerca orientats a l'eficiència en la prestació de serveis (Kübler, 2012; Kübler i Schwab 2007; Lidström 2010, 2013; Buser, 2013, etc.). L'AMB s'encarrega de temes claus per al bon funcionament de la ciutat, però només beu d'una legitimitat electoral indirecta que prové de les eleccions municipals dels municipis metropolitans. Això té tres conseqüències importants per a la governança metropolitana: primer, que el procés de rendició de comptes per part dels electors es produeix de forma indirecta; sovint són els temes locals i no metropolitans els que pesen més en les eleccions municipals. En segon lloc, es debilita la direcció política de la institució ja que els seus representants ho són primer dels municipis on són escollits i després, de la institució metropolitana. Finalment, la possible percepció de llunyania de la institució per part de la ciutadania i que el procés d'elaboració de polítiques públiques a nivell metropolità sigui més aviat tecnocràtica.

Zimmermann (2014) diferencia quatre fonts de legitimitat democràtica en l'estudi d'institucions com l'AMB: a) la legitimitat d'entrada (*Input legitimacy*); b) transparència i rendició de comptes (*Accountability*); c) capacitat de resposta a les demandes ciutadanes (*Responsiveness*); i d) legitimitat de sortida (*Effectiveness – output legitimacy*). La principal legitimitat en què es basa actualment l'AMB és la 'de sortida' (*effectiveness*), la capacitat de gestionar serveis metropolitans de la forma més efectiva i eficient possible. En termes de transparència i rendició de comptes s'han fet passos importants amb la recent creació de l'Oficina de Transparència per tal de desplegar tot el potencial de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern a la institució metropolitana. Queden pendents, doncs, el desenvolupament de les eines de democràcia participativa, per tal de donar una millor resposta a les demandes ciutadanes, i els processos d'elecció de representants per reforçar la legitimitat d'entrada. Mariona Tomàs, de la Universitat de Barcelona, analitza com tot i que encara hi ha pocs casos d'elecció directa d'ens metropolitans, van en augment en països com Anglaterra, Itàlia, França i Portugal, llocs on està previst que les seves respectives metròpolis tinguin elecció directa. Malgrat que l'elecció directa també pot tenir els seus desavantatges, permet donar més visibilitat a la institució i al fet metropolità, així com una millor rendició de comptes. Mariona Tomàs apunta també que els sistemes de representació per tal d'habilitar les legitimitats d'entrada són diferents en cada ciutat-regió: aquells que podríem anomenar més 'parlamentaristes', quan només s'escullen representants de l'assemblea metropolitana (Stuttgart), aquells més 'presidencialistes' (Manchester i Liverpool) o finalment els sistemes 'mixtos' (Hannover i Londres). A l'hora d'avançar cap a algun d'ells, l'autora aprofundeix en l'estat de la *demos* metropolitana o de la "comunitat de ciutadania metropolitana", tal i com l'ano-

mena Font, en relació al seu coneixement sobre l'AMB, del territori metropolità i la possibilitat d'una elecció directa de l'alcalde metropolità. Entre els resultats aportats, cal destacar, en primer lloc, que la mobilitat esdevé el factor clau en la integració social metropolitana, mentre que les identitats es continuen associant o bé amb la localitat o bé amb el país. En segon lloc, malgrat que una majoria sembla que no veuria malament l'elecció d'un alcalde per a l'àrea metropolitana, es posa de manifest la major resistència per part dels habitants dels municipis més petits per por de ser absorbits per les dinàmiques de la ciutat central, així com el gran desconeixement de l'actuació al AMB.

Territori, institució i polítiques públiques són els diferents elements que hem volgut combinar en aquest monogràfic de Papers per tal de reflexionar i aportar coneixement sobre els reptes de la governança metropolitana. Una governança metropolitana on l'AMB és la institució pública central amb importants reptes organitzatius, financers i democràtics que seran determinants per al bon desenvolupament d'unes polítiques públiques que promoguin una major prosperitat, sostenibilitat i cohesió social a la metròpoli.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- BERTRANA, X. (2015). Els governs locals de l'Europa Occidental: una aproximació tipològica. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 78, 125-141. doi:10.2436/tscg.v0i78.136583
- BUSER, M. (2014). Democratic Accountability and Metropolitan Governance: The Case of South Hampshire, UK. *Urban Studies*, 51(11), 2336-2353. doi:10.1177/0042098013484531
- DALEPH (2017). Informe sobre la situació de les prestacions socials municipals a l'àrea metropolitana de Barcelona. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona. Disponible a: <http://www.amb.cat/documents/11708/6230355/Estudi+Politiques+Socials.pdf/5313e056-aed9-4876-9509-547c7022615e>
- GERÓHÁZI, É., i TOSICS, I. (2018). *Addressing the metropolitan challenge in Barcelona metropolitan area. Lessons from five European metropolitan areas*. Amsterdam, Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zürich. Budapest: Metropolitan Research Institute.
- HEINELT, H., i KÜBLER, D. (2005). *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge.
- HILDENBRAND, A. (2017). El abandono de la cuestión metropolitana en España. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 13, 25-46.
- KÜBLER, D. (2012). Governing the Metropolis: Towards Kinder, Gentler Democracies. *European Political Science*, 11(3), 430-445. doi:10.1057/eps.2011.44
- KÜBLER, D., i SCHWAB, B. (2007). New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. *European Journal of Political Research*, 46(4), 473-502. doi:10.1111/j.1475-6765.2007.00697.x
- LIDSTRÖM, A. (2010). Citizens' Intermunicipal Political Orientations: Evidence from Swedish City-regions. *Urban Studies*, 47(10), 2093-2109. doi:10.1177/0042098009357960
- LIDSTRÖM, A. (2013). Citizens in the City-Regions: Political Orientations Across Municipal Borders. *Urban Affairs Review*, 49(2), 282-306. doi:10.1177/1078087412457549
- MARTÍ-COSTA, M., i TOMÁS, M. (2016). Urban governance in Spain: From democratic transition to austerity policies. *Urban Studies*, 54(9), 2107-2122. doi:10.1177/0042098016669452
- NAVARRO-VARAS, L. ORDÁS, C., ANTÓN-ALONSO, F., PORCEL, S., i CRUZ, I. (2017). L'atenció local de la pobresa i la desigualtat social a la metròpoli de Barcelona. Bellaterra: IERMB.
- PANO, E., i MAGRE, J. (2018) The architecture of the local political community. France, Italy, Portugal and Spain. A R. Kerley, J. Liddle i P.T. Dunning (Eds.), *The Routledge Handbook of International Local Government*. London: Routledge.
- TOMÁS, M. (2017). *Governar la Barcelona real: Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.