

PRESENTACIÓN

El número 61 de la revista **Papers** se centra en la **gobernanza metropolitana**. Los datos son innegables: el proceso de urbanización en el mundo es una tendencia estable y en aumento. Según Naciones Unidas, en el año 1950 el 30% de la población mundial vivía en áreas urbanas; actualmente, este porcentaje es del 51% y se estima que en 2030 llegará al 60% y en el año 2050, al 66%. Las aglomeraciones urbanas en todo el mundo comparten una serie de retos, especialmente la cohesión social y las consecuencias del cambio climático. Para poder afrontar dichos problemas, la **gobernanza metropolitana** es un elemento clave. Desde los años 90, progresivamente y con algunos recelos, se ha ido sustituyendo el concepto de 'gobierno' por el de 'gobernanza', especialmente en el ámbito local. La gobernanza urbana o metropolitana hace referencia a otro modo de gobernar, menos jerárquico, basado en redes de actores que incluyen no solo a la Administración sino a otros actores del sector público, del sector privado y del tercer sector. En el caso de las aglomeraciones urbanas, la gobernanza afronta una serie de retos específicos, puesto que se trata de un territorio en constante evolución, a menudo sin un reconocimiento institucional y con una concentración al mismo tiempo de la actividad económica y de las desigualdades sociales.

En este número hemos querido recoger análisis y reflexiones sobre los diversos elementos que influyen en la **gobernanza metropolitana**: la dimensión espacial y la configuración de áreas metropolitanas, las competencias, la financiación, el tipo de representación democrática, las relaciones entre los diversos actores (horizontales y verticales), las políticas concretas a escala metropolitana. Los artículos abordan los diferentes elementos de la **gobernanza metropolitana**, incluyendo una perspectiva comparada (con ejemplos de otros países), pero también reflexionando sobre nuestro entorno más próximo.

En efecto, con este número de **Papers** queremos contribuir al análisis de los retos de la gobernanza, especialmente del Área Metropolitana de Barcelona (AMB). El AMB es la única área metropolitana que existe formalmente en España como administración local y fue creada en el año 2010, aunque la cooperación metropolitana ya cuenta con más de 40 años de trayectoria. Después de dos mandatos, es un buen momento para ver cuáles son sus debilidades y cuál es su potencial para el despliegue de políticas metropolitanas. Los autores y las autoras de los artículos son personas referentes en cada una de las temáticas tratadas, ya sea desde el ámbito y la reflexión académica

como desde su compromiso y experiencia dentro de la Administración pública. Queremos agradecerles su generosidad e imprescindible colaboración para hacer posible la publicación de este monográfico.

En definitiva, el número 61 de **Papers** pone sobre la mesa las cuestiones más relevantes de un tema que pensamos que debería ser prioritario en la agenda política, tal y como han puesto de manifiesto las diversas agendas mundiales como la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana o la Agenda Urbana Europea, entre otras. Esperamos que las reflexiones y conocimientos contenidos en la revista sirvan para continuar y extender el debate dentro del ámbito académico y de la Administración y también entre la ciudadanía.

INTRODUCCIÓN: LOS RETOS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA DEL ÁREA DE BARCELONA

MARC MARTÍ-COSTA

Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona

La creciente urbanización del territorio, la importancia económica de la aglomeración urbana, las mejoras en las infraestructuras y las reducciones en los tiempos de desplazamiento han producido un reescalamiento del fenómeno urbano, en el que las metrópolis o las ciudades-región toman cada vez más sentido en la vida cotidiana de la población y requieren formas de gobierno reforzadas pero también flexibles, eficientes pero también democráticas. A lo largo de los artículos que constituyen este monográfico hemos querido reflexionar sobre la gobernanza metropolitana en torno a dos grandes cuestiones: a) el grado de institucionalización de las áreas metropolitanas en España y cómo el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) se sitúa en dicho contexto; y b) cuáles son los retos, problemas e instrumentos existentes para que el AMB desarrolle su potencial normativo como gobierno metropolitano.

1. La institucionalización de las áreas metropolitanas en el contexto español y catalán

El modelo español de gobierno local se acostumbra a clasificar dentro del modelo napoleónico, en contraste con los modelos anglosajones, nórdicos o centroeuropeos (Bertrana, 2015). La tradición napoleónica se caracteriza por la uniformidad en la planta

territorial (en el caso español réplica por todo el territorio de autonomías, provincias y municipios; más las comarcas, en el caso catalán), la fragmentación (gran cantidad de pequeños municipios y grandes resistencias a la fusión), la falta de recursos propios del gobierno local en relación con los servicios que ofrece, y la centralidad de la figura del alcalde, tanto como representante de la comunidad local, como al frente de la Administración municipal (Pano y Magre, 2018). La fuerte identidad local y el liderazgo personalista en contraste con un gobierno colectivo y unos procesos decisionales más consensuales no serían favorecedores de la fusión de municipios como respuesta a las necesidades de mayor eficiencia en la prestación de servicios locales. Sin embargo, en nuestro contexto, de la necesidad se hace virtud y las debilidades de aquellas administraciones municipales con poca población se compensan mancomunando servicios, y con el apoyo de otras administraciones intermedias que proveen del apoyo técnico necesario con el fin de desarrollar las funciones que les son propias y favorecer el intercambio entre los municipios. En el caso catalán, los consejos comarcales y las diputaciones han cumplido esta función complementaria y son, junto con los municipios, las instituciones que configuran los *sistemas de gobierno local*.

La organización territorial basada en municipios y provincias contrasta con las cartografías y los análisis que nos ofrece José María Fera Toribio de la Universidad Pablo de Olavide en el primer artículo del monográfico, en el que pone de manifiesto la importancia en España de los 44 nodos metropolitanos donde viven 33 millones de personas, el 71% de la población. En contraste con la uniformidad de la planta territorial, estas áreas urbanas funcionales tienen características diferentes, que el autor distribuye en seis grupos, que se reúnen en tres grandes categorías. La primera de ellas es la de las *regiones metropolitanas consolidadas* (Valencia, Sevilla y Bilbao), las *áreas metropolitanas polinucleares* (Oviedo-Gijón-Avilés; Bahía de Cádiz-Jerez; Málaga-Marbella; Vigo-Pontevedra; Alicante-Elche) y las *áreas metropolitanas estándar* (Las Palmas; Zaragoza; Murcia, Palma; Granada; A Coruña; Santa Cruz de Tenerife; Donosti; Valladolid; Santander; Tarragona; Castellón y Pamplona). Finalmente, encontramos las *áreas metropolitanas menores e incipientes* que agrupan a menos población y extensión territorial y tienen una integración más limitada del mercado residencial.

Aunque la constitución de las áreas metropolitanas en España está prevista en el artículo 43 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local bajo el impulso y concreción de los gobiernos autonómicos, dicha constitución ha sido anecdótica y hasta la actualidad solo se han constituido dos: el Área Metropolitana de Barcelona en el año 2010 y el Área Metropolitana de Vigo en el año 2012. Según Andreas Hildenbrand (2017), el abandono de la cuestión metropolitana en España se puede explicar por distintos factores: en primer lugar, por la percepción de algunos gobiernos municipales de que el área metropolitana se pueda convertir en una amenaza a su autonomía local de la mano de los gobiernos autonómicos, en vez de como una mejora sustancial en las formas de cooperación intermunicipal. En segundo lugar, por el poco interés de los gobiernos autonómicos en constituir un nuevo nivel de gobierno donde se concentre la mayor parte de la población y se convierta en un potencial rival político e institucional, tal y como sucedió en los años 80 en Cataluña. En tercer lugar, por el papel pasivo del Estado a la hora de impulsar las áreas metropolitanas a nivel legislativo (Tomàs, 2017) en contraposición al activo papel que ha tenido el Estado en los países de nuestro entorno. En este último punto habría que añadir que lo que ha potenciado el Estado como principales entes de cooperación supramunicipal y de prestación de servicios locales en las sucesivas modificaciones legales (especialmente en la Ley 54/2003 y las modificaciones introducidas en la ley de bases por parte de la Ley 27/2013, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local) han sido las diputaciones.

Como apuntábamos anteriormente, esta situación de dejadez del hecho metropolitano no se da en los grandes países de nuestro entorno (Heinelt y Kübler, 2005). El artículo de Karsten Zimmermann y Patricia Feiertag, de la Universidad Técnica de Dortmund, nos aporta una útil comparación de las formas de gobernanza regional y metropolitana en los casos de Francia, Italia y Alemania. El caso de Francia es bastante ilustrativo, por pertenecer también al grupo de países de tradición napoleónica pero con un grado mucho más avanzado de institucionalización del hecho metropolitano. En este país el gobierno central le ha dedicado una especial atención desde la década de los 60 con la creación de tres *communautés urbaines* (Lille, Burdeos y Lyon) y la proliferación durante la década siguiente de distintos tipos de entidades metropolitanas como una forma de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios ante la fuerte fragmentación de su planta municipal. En el año 1999 el Estado simplifica las formas de cooperación municipal con tres figuras: a) las comunidades urbanas, que agrupan diferentes municipios y en conjunto tienen que llegar a más de 500.000 habitantes; las comunidades de aglomeración, que deben tener más de 50.000 habitantes y un núcleo de al menos 15.000 habitantes, y, finalmente, las comunidades de municipios, sin unos valores demográficos determinados y que pueden ser permanentes o temporales. Las últimas reformas legislativas introducidas entre 2010 y 2014 han potenciado las entidades metropolitanas, ofreciendo a las principales ciudades-región la transformación de las principales *communautés* en una nueva forma institucional: la *métropole*. Hasta enero de 2018 se habían creado 22 *métropoles* con un tratamiento específico de las tres grandes aglomeraciones urbanas: Gran París, Aix-Marsella y Lyon.

En el caso italiano, el mismo Parlamento legisló con el fin de fomentar la creación de áreas metropolitanas a partir de los años 90, pero hasta 2015 tuvieron una baja implementación. Además, en el año 2001 se modificó la Constitución con el fin de introducirlas como entidades, junto con los municipios, las provincias, las regiones y el Estado, que constituyen la República. Sin embargo, el impulso definitivo de la *città metropolitana* se dio con la Ley de 7 de abril de 2014 en el marco de las políticas de austeridad y de reducción de la Administración pública. Hasta la actualidad se han establecido 15 ciudades metropolitanas, lo que a efectos prácticos ha supuesto la conversión de 15 provincias a esta nueva figura.

Una hipótesis, con el fin de explicar el abandono de la cuestión metropolitana en España, podría ser su estructura cuasifederal, en que las competencias para desarrollar este tipo de ente recaen en los gobiernos autonómicos. No obstante, en Alemania, donde la responsabilidad de desarrollar estos instrumentos se sitúa en los *länder*, existen en la actualidad 24 áreas metropolitanas 21 de las cuales cuentan con instituciones de gobernanza metropolitana, con diferentes grados de institucionalización. La fuerte tradición de planificación territorial de este país ha sido una base importante para desarrollar después formas de gobernanza supramunicipal, que van desde mecanismos *soft* de cooperación voluntaria entre municipios, a gobiernos metropolitanos con la elección directa de sus consejeros, como es el caso de Stuttgart y Hannover. Tal y como nos explican Zimmermann y Feiertag en su texto, el gobierno federal alemán, conjuntamente con los 16 *länder*, ha impulsado también las regiones europeas metropolitanas (*europäische Metropolregionen*) con el fin de fortalecer las principales regiones urbanas alemanas como estrategia para mejorar la competitividad del país a nivel europeo.

En el caso español, durante los años 90 se detecta una apuesta por las ciudades como Barcelona, Bilbao, Valencia o Sevilla por parte del gobierno central como motores de la transformación económica del país en el marco de la economía posfordista (Martí-Costa y Tomàs, 2016). Sin embargo, la potenciación de las distintas regiones urbanas más allá de la de Madrid como espacios para la mejora de la competitividad del país no ha sido una prioridad por parte del Gobierno del Estado en las últimas décadas, a pesar de algunas iniciativas regionales-periféricas como son el eje atlántico y la cooperación transfronteriza con Portugal, o bien la reivindicación por parte de gobiernos autonómicos y asociaciones empresariales con el fin de desarrollar el corredor ferroviario mediterráneo. Las medidas de eficiencia y de austeridad activadas en el marco de la crisis financiera y económica de 2008, que han propiciado reformas como la *città metropolitana* en Italia o la agregación de municipios en Grecia, se han vehiculado en el caso español a través de mecanismos de fortalecimiento del control presupuestario y financiero de los gobiernos locales por parte del Ministerio de Hacienda, fortaleciendo el control centralizado, o bien reforzando el papel de las diputaciones, tal y como se ha comentado anteriormente.

En este contexto, la creación y el impulso del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) a partir de la aprobación de la Ley 31/2010 con la integración de las distintas agencias metropolitanas y la Mancomunidad de Municipios representa, sin duda, una destacada excepcionalidad en el contexto descrito (Tomàs, 2017). Aunque

es una institución joven, la trayectoria de los últimos 30 años de gobernanza metropolitana sitúa el AMB entre las experiencias avanzadas a nivel comparado (Ger házi y Tosics, 2018), a pesar de sus especificidades y los importantes retos que tiene que afrontar. Los límites territoriales son, sin duda, uno de estos retos. En la actualidad, el AMB incluye la ciudad de Barcelona más 35 municipios de su entorno con una población de 3.247.281 habitantes (2017), lo que la configura como el corazón de una ciudad-región que tradicionalmente se ha delimitado como Región Metropolitana de Barcelona (RMB) con más de 5 millones de habitantes, aunque la ciudad funcional seguramente ya supera algunos de los límites establecidos para la RMB, con relaciones cada vez más intensas con las áreas metropolitanas de Gerona y Tarragona. La ampliación de los límites territoriales del AMB al menos al resto de la Región Metropolitana de Barcelona se prevé políticamente complicada ya que incorporaría a más de dos tercios de la población de Cataluña y podría llegar a rivalizar con la misma Generalitat. En cualquier caso, la Región es un territorio de una alta densidad institucional donde operan la Generalitat de Catalunya, la Diputación de Barcelona, 7 consejos comarcales (si incluimos el Garraf y el Penedès), 164 ayuntamientos, diversas mancomunidades y otros entes de gestión como la Autoridad Metropolitana del Transporte o Aigües Ter-Llobregat. En este contexto regional, variable y cambiante, instrumentos y mecanismos de gobernanza en red menos institucionalizados que un gobierno local metropolitano serían seguramente más adecuados (Ger házi y Tosics, 2018). El artículo de Oriol Estela, economista y coordinador del Plan Estratégico Metropolitano, expone con más detalle qué herramientas se pueden desarrollar para fortalecer la cooperación regional plena desde geometrías variables en términos territoriales, sectoriales e institucionales. En este sentido, la capacidad flexible y relacional de la Oficina del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona puede ser un instrumento adecuado para coordinar y reforzar las relaciones entre el AMB y su entorno.

2. Los retos del Área Metropolitana de Barcelona: competencias, financiación y legitimidad democrática

El grueso de los artículos de este monográfico abordan el análisis del desarrollo de las competencias y la financiación del AMB, con propuestas sobre cómo se podría mejorar en dichos aspectos. Es preciso destacar que los márgenes de mejora pasan a menudo por una reorganización o potenciación de la misma AMB con concertación con los municipios que la integran, pero también por una mayor atención y reconocimiento del hecho metropolitano y regional por parte de la Administración autonómica y estatal. El artículo de Tomàs Font de la Universidad de Barcelona explica minuciosamente cuál es el marco legal sobre el que se sustenta el AMB y cuál es su potencial. La regulación básica del AMB la encontramos en la Ley 31/2010, que en términos funcionales se concreta con el Reglamento Orgánico Metropolitano; pero como bien nos recuerda Font, el anclaje de la Ley del Área Metropolitana de Barcelona (LAMB) se encuentra en aquellas leyes que regulan la autonomía local: la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) o la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). En este sentido, el AMB es una entidad local supramunicipal de carácter territorial que Font califica como un "verdadero gobierno local" dadas las

potestades y competencias otorgadas por la Ley. Las principales competencias atribuidas por la LAMB serían la de urbanismo, las que eran propias de las agencias sectoriales (transporte y movilidad, agua, residuos y medio ambiente), y dos novedades importantes: el desarrollo económico y social y la cohesión social y territorial.

El desarrollo económico ha sido uno de los razonamientos importantes a la hora de desplegar la gobernanza metropolitana en aglomeraciones como por ejemplo Stuttgart, en un primer momento impulsada por el sector empresarial como estrategia para superar la crisis industrial durante los años 80. En el caso de Barcelona, el Pacto Industrial, el Plan Estratégico Metropolitano, los pactos territoriales por el empleo o asociaciones como Ámbito B30, entre otros, han sido los principales instrumentos de gobernanza económica metropolitana, que cubren ámbitos territoriales distintos y a menudo superpuestos. La multiplicidad de actores con intereses y objetivos a veces contrapuestos, la fragmentación de recursos con el fin de conseguir dichos objetivos y la intersección con otros campos de políticas torna especialmente crítico el trabajo de consensuar objetivos y determinar prioridades, así como también convierte en crucial la alineación correcta de regulaciones, normativas, mecanismos de inversión y financiación, sistemas de información y formación (responsabilidad de distintas administraciones), etc., a fin de que sean coherentes con los objetivos propuestos. El sociólogo Héctor Santocovsky, director del Área de Desarrollo Social y Económico del AMB, relata los retos actuales de la gobernanza económica de la Barcelona metropolitana para avanzar hacia un "crecimiento inclusivo y sostenible". El nuevo instrumento para desarrollar el potencial competencial en este ámbito por parte del AMB es la Agencia de Desarrollo Económico. La nueva Agencia pretende ser un organismo ágil para el impulso y la concertación de estrategias económicas supramunicipales y se estructura en cuatro grandes ámbitos: la internacionalización y la captación de inversiones; el fomento y la promoción de economías locales emergentes (cooperativa, verde, alimentaria...); el desarrollo del emprendimiento y la innovación con un uso intensivo de la tecnología; la reindustrialización y la coordinación y el apoyo de los servicios a la empresa en el ámbito metropolitano.

En relación con la cohesión social y territorial, esta se concreta en la participación en la Comisión de la Seguridad del ámbito territorial correspondiente y en "promover la implantación de políticas públicas comunes en materia de servicios municipales y de fomento de la cohesión social y territorial, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y el equilibrio territorial de los municipios que la integran". Estudios recientes han demostrado que las diferencias que se dan entre los municipios metropolitanos respecto a los criterios de concesión de las ayudas económicas de urgencia social, como también en el nivel de las cuantías de dichas prestaciones, no ayudan a corregir las desigualdades socioespaciales existentes (Lara-Navarro, 2017; Daleph, 2017). Por lo tanto, las prestaciones sociales municipales y su accesibilidad, deberían atender mejor tanto las especificidades del territorio como las necesidades redistributivas de los municipios, sin estar tan sujetas a la desigual capacidad presupuestaria (o a las prioridades) de los ayuntamientos metropolitanos. Sergio Porcel, Lara Navarro-Varas e Irene Cruz, investigadores del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona,

van un paso más allá y exploran los efectos de un complemento económico a nivel metropolitano de la renta garantizada de ciudadanía de la Generalitat de Catalunya. El pleno despliegue de la renta garantizada de ciudadanía en Cataluña debería disminuir las necesidades de prestaciones de urgencia social responsabilidad de los municipios, con un efecto, como mínimo, de disminución de la intensidad de la pobreza en todo el territorio. En este escenario, tal y como proponen los autores, resulta necesario repensar el papel y la cuantía de las prestaciones de urgencia social municipal en el territorio metropolitano a fin de que combinen criterios de homogeneidad metropolitana pero también criterios de heterogeneidad, debido a los distintos costes de vida a nivel municipal, muy condicionados por los gastos asociados a la vivienda.

En relación con la vivienda, el artículo 22 de la LAMB otorga al AMB la definición de políticas metropolitanas de suelo y vivienda para garantizar la solidaridad intermunicipal, y la suficiencia y la viabilidad de dichas políticas para garantizar el derecho constitucional a la vivienda. Es, por lo tanto, una competencia compartida con la Generalitat y los municipios metropolitanos, pero que, como en los casos de la política de desarrollo económico y de cohesión social, apenas en estos últimos años se está impulsando de forma más decidida desde el AMB. Jordi Bosch, de la Universidad Politécnica de Cataluña, y Carles Donat, del Observatorio Metropolitano de la Vivienda, identifican en su artículo la tendencia internacional hacia un mayor compromiso con esta materia por parte de los gobiernos metropolitanos. Esto se justifica, como también señala el texto de José María Feria Toribio, en primer lugar, porque las regiones y las áreas metropolitanas maduras se caracterizan no tan solo por la integración del mercado de trabajo, sino también por la creciente integración de su mercado residencial. En segundo lugar, debido a los mayores problemas de acceso a la vivienda en estas áreas y porque fenómenos como la segregación residencial son más acentuados. Frente a esta realidad, los autores señalan tres vías posibles con el fin de mejorar la planificación de las políticas de vivienda a escala metropolitana: a) que el AMB establezca un plan para concretar el Plan Territorial Sectorial de la Vivienda de la Generalitat (a día de hoy en aprobación inicial); b) la delegación de las competencias al AMB por parte de los municipios metropolitanos, y/o c) que el AMB sea el ente competente en el área metropolitana para desarrollar un plan de vivienda metropolitana. Entretanto, y a falta de una planificación más integral, se han establecido una serie de directrices y se han desarrollado instrumentos de política de vivienda metropolitana: el IMPSOL, para la gestión de suelo y la promoción de vivienda; Habitatge Metròpolis, para la promoción y gestión del alquiler; el Consorcio Metropolitano de la Vivienda, para gestionar las ayudas a la rehabilitación; el Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, como instrumento de análisis y conocimiento, y el Plan Director Urbanístico Metropolitano, como instrumento de planeamiento urbanístico. Faltaría un mayor empoderamiento competencial y una mejor financiación con el fin de desarrollar esta política.

La financiación del AMB se convierte, pues, en un tema especialmente crítico. Paula Salinas, de la Universidad Autónoma de Barcelona, y Maite Vilalta, de la Universidad de Barcelona, abordan esta cuestión. En primer lugar, las autoras se preguntan qué tendría que ser financiado por un área metropolitana como la de Barcelona, con

qué políticas y bajo qué principios. Dichos principios son especialmente útiles a la hora de orientar normativamente las relaciones multinivel: autonomía financiera, suficiencia para las competencias atribuidas y equilibrio entre los diferentes niveles de gobierno, equidad horizontal (que los municipios con menos recursos no tengan que hacer un mayor esfuerzo que otros para tener los mismos servicios), transparencia, coordinación y lealtad institucional. Una de las principales conclusiones de su análisis es la limitada autonomía tributaria del AMB (tanto en relación con los ingresos como con los gastos, el 70% de los cuales tiene carácter finalista), que se configura como el principal obstáculo a superar para que aquellas competencias propias, pero todavía embrionarias, como la de vivienda o la cohesión social, terminen tomando vuelo. Además, después de la aprobación de la LRSAL, la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal se convierte en un factor clave a la hora de poder recibir competencias delegadas de otras administraciones.

El último gran reto que se aborda en este monográfico es el de la legitimidad democrática de una institución metropolitana como el AMB. El análisis comparado internacional sobre gobernanza metropolitana da cada vez más relevancia al estudio de la calidad democrática de la gobernanza metropolitana y las formas de mejorarla, más allá de los temas tradicionales de investigación orientados a la eficiencia en la prestación de servicios (Kübler, 2012; Kübler y Schwab, 2007; Lidström, 2010 y 2013; Buser, 2013; etc.). El AMB se encarga de temas clave para el buen funcionamiento de la ciudad, pero solo bebe de una legitimidad electoral indirecta que proviene de las elecciones municipales de los municipios metropolitanos. Esto tiene tres consecuencias importantes para la gobernanza metropolitana: primero, que el proceso de rendición de cuentas por parte de los electores se produce de forma indirecta: a menudo son los temas locales y no metropolitanos los que pesan más en las elecciones municipales. En segundo lugar, se debilita la dirección política de la institución, ya que sus representantes lo son primero de los municipios donde son elegidos y, después, de la institución metropolitana. Finalmente, la posible percepción de lejanía de la institución por parte de la ciudadanía y que el proceso de elaboración de políticas públicas a nivel metropolitano sea más bien tecnocrático.

Zimmermann (2014) diferencia cuatro fuentes de legitimidad democrática en el estudio de instituciones como el AMB: a) la legitimidad de entrada (*input legitimacy*), b) la transparencia y rendición de cuentas (*accountability*), c) la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas (*responsiveness*) y d) la legitimidad de salida (*effectiveness – output legitimacy*). La principal legitimidad en que se basa actualmente el AMB es la 'de salida' (*effectiveness*), la capacidad de gestionar servicios metropolitanos del modo más efectivo y eficiente posible. En términos de transparencia y rendición de cuentas se han dado pasos importantes con la reciente creación de la Oficina de Transparencia con el fin de desplegar todo el potencial de la Ley 19/2014, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en la institución metropolitana. Quedan pendientes, pues, el desarrollo de las herramientas de democracia participativa, con el fin de dar una mejor respuesta a las demandas ciudadanas, y los procesos de elección de representantes, para reforzar la legitimidad de entrada. Mariona Tomàs, de la Universidad de Barcelona, analiza cómo, aunque todavía hay pocos casos de

elección directa de entes metropolitanos, van en aumento en países como Inglaterra, Italia, Francia y Portugal; lugares donde está previsto que sus respectivas metrópolis tengan elección directa. Aunque la elección directa también puede tener sus desventajas, permite dar más visibilidad a la institución y al hecho metropolitano, así como una mejor rendición de cuentas, tal y como señalábamos anteriormente. Mariona Tomàs también apunta que los sistemas de representación, con el fin de habilitar las legitimidades de entrada, son distintos en cada ciudad-región: aquellos que podríamos denominar más ‘parlamentaristas’, cuando solo se elige a representantes de la asamblea metropolitana (Stuttgart); aquellos más ‘presidencialistas’ (Manchester y Liverpool), o finalmente los sistemas ‘mixtos’ (Hannover y Londres). A la hora de avanzar hacia alguno de ellos, la autora profundiza en el estado de la *demós* metropolitana o de la “comunidad de ciudadanía metropolitana”, tal y como la denomina Font, en relación con su conocimiento sobre el AMB, del territorio metropolitano y la posibilidad de una elección directa del alcalde metropolitano. Entre los resultados aportados, es preciso destacar, en primer lugar, que la movilidad se convierte en el factor clave en la integración social metropolitana, mientras que las identidades se siguen asociando o bien con la localidad o bien con el país. En segundo lugar, aunque una mayoría parece que no vería mal la elección de un alcalde para el área metropolitana, se pone de manifiesto la mayor resistencia por parte de los habitantes de los municipios más pequeños por miedo de ser absorbidos por las dinámicas de la ciudad central, así como el gran desconocimiento de la actual AMB.

Territorio, institución y políticas públicas son los distintos elementos que hemos querido combinar en este monográfico de **Papers** con el fin de reflexionar y aportar conocimiento sobre los retos de la gobernanza metropolitana. Una gobernanza metropolitana en la que el AMB es la institución pública central con importantes retos organizativos, financieros y democráticos, que serán determinantes para el buen desarrollo de unas públicas que promuevan una mayor prosperidad, sostenibilidad y cohesión social en la metrópoli.

¿VOLVER AL METRO-MODELO? GOBIERNO Y PLANIFICACIÓN EN REGIONES METROPOLITANAS EN CAMBIO. UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE FRANCIA, ITALIA Y ALEMANIA

KARSTEN ZIMMERMANN Y PATRICIA FEIERTAG
TU Dortmund, Facultad de Ordenación del Territorio, Culturas de Planificación Europea

Resumen

En muchos estados europeos actualmente se está redefiniendo la gobernanza de las regiones metropolitanas debido a los

cambios en los estados de bienestar y a una competencia global cada vez mayor. En algunos estados como Francia e Italia, pero también en Alemania, observamos el surgimiento de acuerdos de gobernanza y de políticas de planificación específicos para este tipo de regiones, en unos casos surgidos *bottom-up* y dependientes de los contextos regionales, y otras veces activados por los incentivos y la legislación del gobierno central. Italia y Francia, por ejemplo, han adoptado recientemente leyes nacionales que introducen nuevas formas institucionales para las regiones metropolitanas, *Métropole* y *Città Metropolitana*. En el estado federal de Alemania, no existe tal cosa, pero ha habido incentivos suaves a nivel nacional que llevan al establecimiento de once *Europäische Metropolregionen*. Este capítulo compara los desarrollos recientes en Francia, Italia y Alemania y busca responder la pregunta de qué y quién impulsa las reformas metropolitanas.

Palabras clave: gobernanza metropolitana, *Métropole*, *Città Metropolitana*, *Europäische Metropolregionen*.

1. Introducción

Las recientes reformas legales en Francia e Italia cambiaron el estatus quo de los acuerdos de gobernanza metropolitana en estos dos países en un grado significativo. Estas reformas han tomado forma en las leyes nacionales e indican en ambos casos una reforma dirigida por el gobierno central con el propósito de crear gobiernos metropolitanos más fuertes o incluso casi-jurisdicciones. En cierto modo, las soluciones institucionales ahora en implementación contradicen la teoría del *New Regionalism* que estuvo de moda durante muchos años (Norris, 2001; Rodríguez-Pose, 2008). Esta teoría destacó la competitividad y las formas de gobierno. La gobernanza de las regiones metropolitanas flexibles, como agencias, asociaciones y redes. Considerando la dirección de las reformas recientes en Italia y Francia, vale la pena plantearse la pregunta: ¿estas reformas indican un cambio en el debate sobre la gobernanza metropolitana? ¿La teoría de la reforma metropolitana está de moda otra vez? Para responder a esta pregunta, este capítulo compara los desarrollos recientes en Francia, Italia y Alemania y busca responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué funciones públicas se atribuyen y se realizan a nivel metropolitano?
- ¿Qué tipo de formas de gobierno se establecen? ¿Podemos observar alguna convergencia?
- ¿Cuáles son las implicaciones para la coordinación territorial estratégica a esta escala?

Alemania, Francia e Italia han sido elegidas por varias razones (figura 1). Después de una discusión en curso desde la década de 1990, se puede considerar que las recientes reformas en Italia y Francia han llegado a momento decisivo, al menos a primera vista. Alemania fue elegida porque presenta un sistema de gobierno local diferente y, debido al federalismo, hay menos intervención estatal. Alemania es un caso diferente desde el punto de vista institucional, pero aun así, en algunas regiones urbanas, la posición de reforma metropolitana está de moda. Los desarrollos en los tres estados mencionados ilustran diferentes vías: podemos caracterizar la manera alemana como *bottom-up*, emergiendo lentamente y, por lo tanto, dependiendo de los contextos regionales.

En Francia e Italia, observamos más enfoques *top-down* con fuertes incentivos y nuevas regulaciones dadas por el gobierno central. Sin embargo, aunque las estrategias espaciales estatales para las regiones metropolitanas en los tres países utilizan el vocabulario de gobernanza estratégica coherente y territorio delimitado; empíricamente, aparecen un conjunto de ideas contradictorias sobre cómo debe organizarse y gobernarse un territorio.

En este artículo, presentaremos la descripción y el análisis posterior de las vías de desarrollo en las políticas nacionales de desarrollo espacial respecto a las regiones metropolitanas en los tres estados. Sin embargo, el término región metropolitana es borroso y, en algunos casos, el término ciudad-región podría ser más apropiado. Por lo tanto, empíricamente, la comparación se organiza en torno a cuatro dimensiones: aspectos institucionales, aspectos funcionales (competencia *versus* políticas de bienestar), ideas (razones y argumentos a favor de la reforma metropolitana) y aspectos espaciales (tamaño y relaciones interescales). Este enfoque diferenciado permite una descripción más matizada de tendencias convergentes o divergentes.

La dimensión institucional explica cómo se distribuyen las competencias en el sistema multinivel y qué tipo de instituciones se han establecido en la cooperación ciudad-región. El análisis funcional de la gobernanza metropolitana distingue las funciones relacionadas con la reproducción social y el bienestar, como la vivienda, el transporte público, los servicios públicos, la política ambiental y las funciones relacionadas con la competitividad y el desarrollo económico (*marketing*, desarrollo económico, políticas de innovación). La dimensión de las ideas abarca las razones y los argumentos utilizados para justificar las reformas, mostrando la dirección prevista de los cambios (austeridad, modernización del sector público, competitividad, coherencia territorial). La dimensión espacial se refiere al territorio sobre el cual tienen efecto de los acuerdos de gobernanza, teniendo en cuenta la posible superposición de diferentes instituciones que se ocupan de los problemas de la ciudad y la región y su relación entre sí.

El artículo presenta un avance de los resultados de la investigación empírica en los tres estados. Sobre la base de la etapa actual de nuestra investigación, nos centraremos en las políticas y discursos nacionales sobre la gobernanza metropolitana (lo que llamamos la política de gobernanza metropolitana). La investigación incluye estudios de casos de trabajo en seis metro-regiones (dos en cada país).

2. Cambio impulsado por iniciativas nacionales

Las metro-regiones son consideradas cada vez más como objetos políticos, tanto de las políticas nacionales, como de las internacionales (Metropolis, 2017; Ahrend & Schumann, 2014; Rodríguez-Pose, 2008). De hecho, las reformas de la gobernanza metropolitana están fuertemente influenciadas por la legislación nacional y las respectivas iniciativas políticas con el propósito de resolver descoordinaciones entre el sector público y la planificación del uso del suelo; o de apoyar la posición de las grandes ciudades en la competencia económica global. Los *benchmarks* y las clasificaciones internacionales, las redes de metro-regiones como METREX, así como las definiciones utilizadas por ESPON o la OCDE, indican el carácter universal de la gobernanza metropolitana (Ahrend y Schumann, 2014).

Sin embargo, los sistemas urbanos nacionales (en términos de funciones y morfología), así como los marcos institucionales y las tradiciones del autogobierno local pueden ser muy diferentes, y estos factores tienen implicaciones para el diseño de la gobernanza metropolitana en contextos nacionales. Las regiones difieren en tamaño y, a menudo, encontramos soluciones locales a medida, no solo en un contexto descentralizado como Alemania, sino que también, como veremos, en Francia. Aun así, en los tres países bajo escrutinio, los gobiernos nacionales han mostrado un interés significativo en fortalecer la visión metropolitana en la planificación y en la formulación de políticas.

En Italia, una primera tentativa por parte del gobierno nacional en 1990 fue en gran medida un fracaso porque la ley solo pedía la cooperación voluntaria de los municipios de las principales regiones urbanas (Tortorella y Allulli, 2014). La crisis financiera, que obligó a Italia a implementar duras medidas de austeridad, abrió una ventana de oportunidad para presentar la Città Metropolitana (CM) como un nuevo Organismo intermunicipal que sustituye a las provincias en las trece mayores regiones urbanas. La Città Metropolitana se abrió camino en la nueva constitución ya en 2001, pero fue el Acta de revisión del gasto público (*Revisione della Spesa*) de 2009 y la legislación posterior de 2012 y 2013 lo que obligó a los gobiernos regionales a implementar el CM en 2014.

En Francia, la tradición de cooperación intermunicipal es mucho más fuerte y más antigua (Négrier, 2005). El fortalecimiento del nivel intermunicipal ha sido un proceso continuo paso a paso, desde hace décadas en la mayoría de las ciudades-región, por ejemplo, las primeras *communautés urbaines* introducidas en los años 60. Sin embargo, en 2012 en el contexto de la crisis financiera surgió un debate sobre la reorganización territorial y funcional del estado, discutiendo la abolición de los *départements* y formas más eficientes de gobierno local debido al pequeño tamaño de los municipios y a una superposición de competencias entre niveles territoriales, que resultaban en altos costos administrativos en comparación con otros países. Una secuencia de actos legislativos a partir de 2010 introdujo reformas territoriales que llevaron a un cambio de competencias en las regiones y en las agrupaciones municipales: establecieron agrupaciones intermunicipales, incluso en áreas rurales, en todo el país; y establecieron unidades territoriales más grandes al reducir el número de regiones, estableciendo un tamaño mínimo para las agrupaciones municipales e incentivando las fusiones municipales. Las regiones metropolitanas fueron objeto de dos leyes posteriores en 2010 y 2014, la primera, que ofrece a las ciudades-región más grandes la posibilidad de transformar las agrupaciones municipales existentes en la nueva forma institucional de *Métropole*; y la segunda, que obliga a todas las agrupaciones municipales que, con un mínimo de 400.000 habitantes, sean el núcleo de un área urbana funcional de 650.000 habitantes o más. Debido a las presiones de las ciudades-región más pequeñas, los criterios para convertirse voluntariamente en una metrópolis se debilitaron varias veces, por ejemplo, para incluir antiguas capitales regionales (Beyer, 2017; Geppert, 2017). Así, el número de *Métropoles* creció de uno (Niza) creada en enero de 2012 hasta 22 en enero de 2018: Niza, Lyon, Burdeos, Nantes, Toulouse, Grenoble, Lille, Montpellier, Rennes, Rouen, Estrasburgo, Brest, Aix-Marsella, Gran París, Nancy,

Tours Val de Loire, St. Etienne, Clermont-Ferrand, Metz, Dijon, Orléans y Toulon. Para las tres áreas metropolitanas más grandes, Gran París, Aix-Marsella y Lyon, la ley MAPTAM ha creado formas institucionales a medida.

La manera alemana de enfrentar los retos del desarrollo metropolitano y la coordinación intermunicipal difiere mucho. En ausencia de legislación nacional, es tarea de los dieciséis estados crear las regiones metropolitanas y las formas institucionales respectivas (Zimmermann, 2017). Algunos estados lo han hecho en el pasado, pero no podemos decir que las asociaciones o incluso jurisdicciones metropolitanas fuertes sean un fenómeno generalizado. La excepción a la regla de que el gobierno nacional no desempeña ningún papel en la política metropolitana es una iniciativa conjunta de los dieciséis estados y el gobierno central para crear las llamadas Regiones Metropolitanas Europeas (Blotevogel y Schmitt, 2006). La idea se remonta al debate sobre la competitividad de la economía alemana a finales de los años noventa. Uno de los argumentos fue que una red de grandes ciudades es la columna vertebral de la economía alemana (en ausencia de una ciudad global como el Gran París o el sudeste de Inglaterra) y que esta red necesita apoyo político, también de la Comisión Europea.

Para concluir, podemos identificar diferentes patrones de políticas metropolitanas nacionales:

- Coerción (Italia con la Città Metropolitana y Francia con los Métropoles más grandes),
- Incentivos (Francia: nuevas funciones y financiación) y
- Apoyo argumentativo (Alemania).

3. Dimensiones de la planificación y gobernanza metropolitanas en Francia, Italia y Alemania

3.1 Instituciones metropolitanas

Francia: *Métropole* y *Pôle Métropolitain*

Al referirse a las instituciones a nivel metropolitano, se presta especial atención al *Métropole*, una forma de agrupación municipal muy integrada que corresponde al modelo de reforma metropolitana. En 2004 se han promovido redes flexibles mediante un llamamiento nacional para la cooperación, que ahora se ha incluido en las leyes RCT y MAPTAM, bajo el nombre de *Pôle Métropolitain*, y se han implementado en diecinueve ciudades-region hasta 2017 (Bariol-Mathais, 2017). A pesar de esto, apenas han desempeñado un papel en los debates nacionales y no controlan los recursos propios. En nueve ciudades-region, ambas instituciones coexisten o están en proceso de construcción: Nantes, Rennes, Brest, Estrasburgo, Rouen, Lyon, Nancy, Toulouse, Grenoble.

Los *Métropoles* son junto con *communautés urbaines* (CU), *communautés d'agglomération* (CA) y *communautés de communes* (CC) una de las cuatro formas de agrupaciones municipales creadas por la legislación nacional, y son las que tienen más competencias y recursos. Los *Métropoles* están, con excepción de Grand Lyon, organizados como *établissement public de coopération intercommunale* (EPCI), esto es: "institución de colaboración establecida por un grupo de municipios, gobernada por una asamblea de representantes de los municipios y un presidente" (Geppert, 2017, p. 226) y con

la posibilidad de aumentar los impuestos propios. Grand Lyon es el único donde la agrupación municipal se ha fusionado con el departamento y tiene el estatus de una autoridad local de pleno derecho. Esto incluye ser competente para actuar en cualquier campo si el interés público está en juego (Geppert, 2017).

El *Métropole* cumple una amplia gama de funciones, en parte prescritas por la ley, en parte transferidas por los municipios de forma voluntaria. Para ello, poseen grandes administraciones (por ejemplo, unos 8.700 empleados en Lyon y unos 3.300 empleados en Nantes). La existencia de técnicos especializados permite una profesionalización de los servicios y las tareas transferidos al nivel metropolitano, especialmente para los pequeños municipios con menos de 10.000 habitantes. En términos de legitimidad y representación, los alcaldes de los municipios miembros continúan desempeñando un papel importante dentro de las instituciones metropolitanas como presidentes y vicepresidentes.

La creación del *Métropole* se debe entender como parte de un proceso más largo de cooperación intermunicipal que reemplaza las fusiones municipales. Este modelo tiene limitaciones de tamaño si los municipios pequeños continúan existiendo y desempeñan un papel importante para la representación e identificación democráticas. Las leyes nacionales dejan espacio para las normas institucionales locales, y permiten una adaptación a lo largo del tiempo. La ley MAPTAM solo representó un cambio menor para las ciudades-región como Nantes que ya habían asumido a nivel intermunicipal un elevado número de tareas municipales.

Italia: *Città Metropolitana*

En Italia, la ley Delrio (2014) introdujo la *Città Metropolitana* (CM) en catorce aglomeraciones italianas (Tubertini, 2015; Crivello & Staricco, 2017). La CM es un nuevo tipo de jurisdicción, que reemplaza a las provincias y es responsable de la planificación estratégica. La implementación de la ley todavía es difícil, ya que el CM heredó algunas debilidades de las provincias y, en la mayoría de los casos, el límite territorial es demasiado pequeño (Milán, Florencia). De hecho, Valeria Fedeli argumenta que "En lugar de identificar un límite definitivo, la ley debería haber centrado más la atención en los dispositivos capaces de generar y regenerar 'territorios de (para) políticas', 'territorios by design', que deberían basarse en el compromiso recíproco, aunque fuera temporal, de diferentes actores para solucionar un problema específico..." (Fedeli, 2017, p. 269). No es una tarea fácil juzgar si la CM constituye un nuevo acuerdo institucional (también en términos de fortaleza), o si la CM simplemente le está dando un nuevo nombre a la antigua provincia, sin cambiar la capacidad objetiva de actuar. La función de la CM es más de coordinación que ser una entidad independiente que pueda formular y planificar políticas públicas importantes como el transporte, el uso del suelo, el turismo y la protección del medio ambiente. Al menos durante el período de transición, los problemas de financiamiento y de dotación de personal obstaculizan su papel como generadora de políticas metropolitanas. En términos de legitimidad y representación, el nuevo organismo está más o menos bajo el control de los municipios miembros. El alcalde de la ciudad central es por ley el jefe de administración y líder político de la CM. La asamblea es bastante pequeña

(24 concejales para ciudades-región de más de 3 millones de habitantes, 18 concejales para ciudades-región de 800.000 a 3 millones de habitantes y 14 para ciudades-región con menos de 800.000 habitantes). Los concejales no son elegidos directamente para la asamblea regional, pero tienen su mandato para el consejo municipal. La Conferencia Metropolitana constituye la segunda cámara y reúne a todos los alcaldes de la ciudad-región y ejerce funciones consultivas (Tortorella & Allulli, 2014). Para concluir, el marco institucional y las condiciones actuales justifican la crítica de algunos académicos italianos al escribir sobre la reforma reciente (Fedeli, 2017; Crivello & Staricco, 2017). Con todo, el nuevo instrumento del plan estratégico ofrece la oportunidad de dar una orientación estratégica para el desarrollo de las ciudades-región italianas. El hecho de que el instrumento esté definido de manera bastante abierta y flexible en la legislación nacional resulta ser una desventaja y una ventaja al mismo tiempo. De hecho, las evaluaciones preliminares muestran que el nuevo acuerdo y el nuevo instrumento se abordaron de manera diferente en las 14 regiones. Algunas ciudades-región parecen haber alcanzado una nueva etapa en la evolución de la cooperación y no es de extrañar que Ciudad-región de Bolonia se encuentre entre los casos avanzados, ya que la cooperación intermunicipal tuvo lugar antes de la ley de Delrio y se realizó un primer plan estratégico en esta región ya en 2013 (Jouve y Lefevre, 2002; Vandelli y Morisi, 2017).

Alemania: Europäische Metropolregionen y asociaciones ciudad-región

La práctica de la gobernanza metropolitana en Alemania revela cambios menos dinámicos que Italia y Francia. Lo que observamos más bien es una adaptación continua y flexible de los marcos legales existentes basados en la idea nunca cuestionada de autogobierno autónomo (Zimmermann, 2017). La década de 1990 trajo algunos cambios a medida que surgió la inclusión de actores privados y se fueron implementado nuevos formatos como las asociaciones público-privadas para el turismo o la comercialización en bastantes regiones de la ciudad. Las principales También tuvieron lugar reformas más importantes, pero fueron excepcionales. La observación más notable en Alemania, que debe destacarse frente a la experiencia de los otros países, es el surgimiento de varias escalas de gobernabilidad en algunas regiones metropolitanas alemanas. Estos acuerdos de multiescalares son el resultado de la iniciativa federal conjunta mencionada anteriormente llamada Regiones Metropolitanas Europeas. La prioridad para las regiones metropolitanas fue una idea relativamente nueva en el contexto de la planificación espacial alemana que siguió durante décadas el principio de condiciones de vida equitativas y equilibradas. La priorización de un tipo específico de ciudades sobre otras, como las ciudades pequeñas, las zonas periféricas o rurales, era (y sigue siendo) poco común. Tras una discusión controvertida sobre qué ciudades-región merecían este título, la conferencia conjunta de ministros de los dieciséis estados y el gobierno federal responsables del desarrollo territorial y la planificación espacial optaron por once regiones (Harrison y Growe, 2014). Estas regiones son extremadamente grandes, cruzan las fronteras de los estados e incluyen también grandes partes rurales, implementando así el principio de asociación urbano-rural. A diferencia de Italia y Francia, la nominación no implica ninguna financiación ni nuevas funciones. Se espera

que las regiones acuerden alguna forma de autogobierno basado en la cooperación voluntaria entre actores públicos y privados. Sin embargo, debido a la falta de incentivos, la mayoría de las regiones lucharon por llenar este vacío. Como resultado, el caso de Alemania presenta una constelación a dos escalas: regiones metropolitanas que son grandes en tamaño pero débiles en términos de gobierno y ciudades-región más pequeñas que son fuertes en el gobierno intermunicipal. De hecho, la gobernanza metropolitana real en términos de coordinación institucional del transporte público, uso del suelo y planificación del paisaje, desarrollo económico, etc. se encuentra en este nivel más pequeño. Estos acuerdos dependen de la política local, pero algunos son bastante fuertes e incluso tienen asambleas regionales directamente elegidas (Stuttgart y Hannover, la región del Ruhr a partir de 2020, Heinelt et al., 2011).

3.2 Funciones a nivel metropolitano

Cuando se trata de cómo gobernar mejor una región metropolitana, el tipo de función a realizar es una cuestión central. El tipo de función que se realiza mejor a nivel metropolitano está relacionado con el tipo de institución y el área a la que tienen que servir. Siguiendo a Blatter (2008), podemos argumentar que los territorios grandes y poco organizados son adecuados para temas de competitividad, mientras que las funciones de bienestar se ejercen más bien dentro de acuerdos institucionales más fuertes (jurisdicciones) en áreas más pequeñas que cubren la ciudad central y los municipios circundantes. A continuación, describimos la situación en relación a las diferentes funciones en los tres países.

Desarrollo económico

El marketing de la ciudad, la promoción del desarrollo económico y la atracción de inversores, las políticas de innovación y los proyectos urbanos a gran escala son las funciones públicas relacionadas con la competitividad y el desarrollo económico. Este enfoque favorece formas de gobierno débiles, con una geometría flexible orientada a proyectos concretos y la inclusión de actores privados, particularmente desde la esfera empresarial (Blatter, 2008). Hamburgo y Lyon son prototipos de ese tipo de orientación de políticas públicas. Ambos casos tienen en común que los actores de la economía han impulsado la cooperación metropolitana y han impulsado un fuerte marketing regional. La competitividad no solo se aborda en las políticas de Grand Lyon, sino también en la escala más grande de Pôle Métropolitain (Carpenter & Verhage, 2014).

Blatter sostiene que este tipo de política caracterizada por una temprana autodesignación como región metropolitana, el establecimiento exitoso de la región metropolitana como marca y un enfoque claro hacia grandes proyectos y eventos como en Hamburgo, se corresponde mejor con el concepto alemán de Regiones Metropolitanas Europeas promovidas a nivel nacional desde la década de 1990 (Blatter, 2008, pp. 143-144).

En el caso de Italia, el desarrollo económico forma parte de la cartera funcional de la planificación estratégica, pero no está anclado en el acuerdo de gobierno de una manera específica. Las funciones asignadas a la CM son idénticas a las que ya tenía la provincia. Por lo tanto, no podemos decir que el desarrollo económico constituye una función de gobierno específica en el contexto de la CM. Los actores privados no forman parte del acuerdo.

Bienestar y Cohesión

Un enfoque en las funciones de bienestar y reproducción social está dirigido específicamente a la población residente en la ciudad-región, e incluye políticas como vivienda, transporte público, servicios públicos y políticas ambientales. Muchas de esas funciones se proporcionan al nivel territorial que está inmediatamente por encima del municipio (es decir, el nivel del condado, como segundo nivel del gobierno local) pero no necesariamente a nivel metropolitano. La provisión conjunta de servicios es común para las infraestructuras de red, como la provisión de agua y el tratamiento de aguas residuales, la energía y el transporte público, y con frecuencia ha sido el comienzo de la cooperación intermunicipal en forma de agrupaciones creadas para un fin específico.

En nuestra pequeña muestra, el *Métropole* francés es el único que integra la mayoría de las funciones de bienestar. Sin embargo, la prestación de servicios sociales es la competencia principal de los *départements* en Francia. El *Métropole* tendría la posibilidad legal de asumir este servicio, pero no está muy interesado en hacerlo debido a los altos costos relacionados con él. Lyon es una excepción: en este caso, el *Métropole de Grand Lyon* se hizo cargo de todas las funciones del *département* (incluidos los hospitales). La protección del medio ambiente en Francia es una tarea de las regiones. (Geppert, 2017). El *Métropole* tiene competencias obligatorias en materia de contaminación del aire, transición energética y clima. La vivienda se trata en Francia a nivel metropolitano. Las agrupaciones municipales elaboran un documento estratégico (*Programme local d'habitat, PLH*) para todo el territorio que se puede integrar dentro del plan de usos del suelo (por ejemplo, Lyon).

En Alemania, los servicios sociales y de vivienda son una tarea de los condados y las ciudades libres. Debido al gran tamaño de las regiones metropolitanas europeas en Alemania, esas funciones no están organizadas a ese nivel. Las asociaciones de planificación y otros tipos de asociaciones intermunicipales en las ciudades-región generalmente tienen funciones en la planificación regional y en la planificación del paisaje, el transporte público y, en algunos casos, en los parques regionales. Por ejemplo, la creación de una red de corredores verdes y senderos para bicicletas tanto para residentes como para turistas ha sido una de las tareas principales de la asociación de planificación regional en el área del Ruhr alemán. La ciudad metropolitana de Hannover es excepcional en este sentido, ya que las funciones son bastante similares a las de Lyon. Así, Lyon y Hannover comparten algunas características a este respecto y se encuentran entre los gobiernos metropolitanos más sólidos de Europa.

En el caso de la CM, la función principal es la coordinación de servicios públicos e infraestructuras de alcance regional. Esto puede incluir el transporte público, la gestión de residuos, las carreteras provinciales, etc. La prestación de servicios sociales no es la tarea principal de la CM, pero con respecto a la cohesión territorial, el gobierno italiano creó un programa para el período de fondos estructurales 2014-2020 denominado PON Metro (*Programma operativo nazionale plurifondo Città metropolitane 2014-2020*). El programa está destinado explícitamente a la regeneración urbana, pero da prioridad a las áreas desfavorecidas de la ciudad central.

Coordinación Territorial

La coordinación territorial en el nivel de ciudad-región es una función de las asociaciones de planificación creadas para este propósito, y está parcialmente asumida por las instituciones metropolitanas descritas anteriormente. Este cometido puede llevarse a cabo en forma de una coordinación estratégica informal, o en forma de un documento de planificación vinculante.

En Francia, se ha mejorado la planificación con la actual generación de planes, tanto los estratégicos como los de uso del suelo. La planificación urbana es una competencia obligatoria del *Métropole* y se lleva a cabo a nivel intermunicipal, estableciendo la planificación para todos los municipios del *Métropole*, mientras que el derecho a otorgar permisos de construcción se mantiene a nivel municipal. Además de eso, un documento estratégico, el llamado SCoT, se elabora a una escala mayor y abarca varias agrupaciones municipales. Este documento es vinculante para la planificación del uso del suelo; no es muy estricto, pero fija las densidades y el máximo de unidades de vivienda por municipio. Esta tarea es llevada a cabo por asociaciones de planificación que coordinan el proceso y generalmente dependen de agencias de planificación pública (*agences d'urbanisme*) para las cuestiones técnicas. Esta asociación ha evolucionado institucionalmente hacia un *Pôle Métropolitain* en los Casos de Nantes-St Nazaire y Pays de Brest, lo que significa que han ampliado sus competencias y van a intervenir en la implementación de los planes mediante el inicio de proyectos y estudios preparatorios.

Alemania tiene una larga tradición de planificación regional y de coordinación territorial y en muchas ciudades-región (por ejemplo, en Stuttgart), la planificación fue la principal cuestión que auspició la creación de asociaciones de municipios. Debido al alto nivel de desarrollo alcanzado, en la mayoría de las ciudades-región alemanas, los acuerdos existentes han llegado sus límites. Una red de ciudades en el área del Ruhr y la asociación de planificación Frankfurt/Rhine-Main introducen un nuevo tipo de plan, el plan regional de usos del suelo. El plan de usos del suelo por lo general es un plan local, pero se puede cambiar a una asociación de planificación regional, lo que le otorga la competencia para asignar usos con más detalles que un plan regional. En el caso del área del Ruhr, seis municipios han adoptado un Plan regional de usos del suelo en 2010, la región de planificación Frankfurt/Rhine-Main, en 2011.

La coordinación territorial es la función principal de la CM. El instrumento es el plan estratégico, que está previsto que sirva de guía para el desarrollo territorial, social y económico de la región. Debido a su carácter generalista, los planes estratégicos existentes presentan una gran variedad de enfoques, objetivos y contenidos metodológicos. El plan estratégico está más centrado en el procedimiento que en la planificación y su carácter vinculante es débil. El enfoque centrado en la planificación es más visible en el plan territorial regional, un instrumento de planificación espacial anteriormente en manos de la provincia (*planificazione territoriale*). El plan territorial regional es vinculante para los municipios y coordina los usos del suelo, en particular por lo que respecta a infraestructuras y espacios verdes. Sin embargo, con respecto a la capacidad para dirigir el desarrollo territorial, el plan es menos preciso y detallado que los equivalentes alemanes y franceses.

3.3. Ideas que impulsan las reformas metropolitanas.

La dimensión de las ideas, de los sistemas compartidos de ideas, se utiliza en la ciencia política como uno de los factores que explican el cambio político (Blyth, 2002). Como hemos visto anteriormente, en todos los países estudiados a nivel nacional se apoyó el fortalecimiento de algún tipo de gobierno metropolitano durante la última década. Los gobiernos nacionales sostienen en cierta medida similares argumentos a favor de la institucionalización de las regiones metropolitanas, pero resulta evidente que las ideas se priorizan de manera diferente de un país a otro, en función de su contexto.

Las ideas principales que se han asociado con las regiones metropolitanas y que se utilizaron para justificar las reformas territoriales relacionadas con las instituciones metropolitanas son la competitividad (principalmente en Alemania), la eficiencia en el sector público (más fuerte en Francia e Italia) y la austeridad (sobre todo en Italia).

La legitimidad es más bien un argumento contrario, que mantiene la relevancia de los municipios, ya que la gobernanza metropolitana todavía no es lo suficientemente democrática, sin una elección directa en muchos casos y vista como demasiado lejos de los ciudadanos para identificarse con ella (Geppert, 2017). Una vez más, Alemania es una excepción, ya que dos ciudades-región (Hannover y Stuttgart) tienen una asamblea regional elegida directamente y una tercera, la región del Ruhr tendrá elecciones directas en 2020. En Italia, el tema de la legitimidad ha sido planteado por algunos académicos al observar deficiencias en la forma en que la *Città Metropolitana* está institucionalizada.

La competitividad

El auge de las regiones metropolitanas se ha asociado a menudo con la lógica de la competitividad económica en un mundo globalizado (Jonas, 2012). De hecho, encontramos esta idea tanto en el discurso alemán como en el francés, pero en Alemania, los discursos sobre el regionalismo son diferentes en relación a la escala espacial. Si bien la creación de la Región Metropolitana Europea fue impulsada por argumentos de competitividad, el fortalecimiento de las ciudades-región en términos de gobernabilidad se basa en una agenda más amplia, que prioriza más la coordinación de la planificación y las políticas públicas. Aquí, las ideas de provisión y cohesión del servicio público eficaz y eficiente se utilizan a menudo en combinación con la competitividad.

Con respecto a las Regiones Metropolitanas Europeas de Alemania, el nombre ya evoca que se supone que esas ciudades-región tienen el peso suficiente para competir con otras grandes ciudades-región a escala europea. Dentro de la visión espacial nacional (Leitbilder) de 2006 y la versión actualizada de 2016, las regiones metropolitanas son el elemento clave visualizado en el mapa "Competitividad e innovación". y se supone que son los principales motores del crecimiento económico: "Las regiones metropolitanas alemanas de importancia europea son las principales áreas económicas nacionales con una alta productividad y se enfrentan a la competencia internacional" (MKRO, 2016, p. 8). Esta relevancia otorgada a las regiones metropolitanas produjo un debate nacional por temor a que produjera un cambio de paradigma en el sentido de

revisar la prestación equitativa de servicios públicos (Blotevogel y Schmitt, 2006), aunque las regiones metropolitanas no recibieron ningún financiamiento específico del nivel federal. Hesse y Leick (2013, p. 349) argumentan que las regiones metropolitanas se equiparan al crecimiento económico y que esta connotación produjo la ampliación del número y del tamaño de las regiones metropolitanas debido a la presión política de los actores locales y regionales.

Al hablar de ciudades metropolitanas, el gobierno los expertos franceses también están utilizando la idea de competitividad como una idea dominante. Por un lado, se evoca el discurso de la ciudad global, que describe una creciente competencia entre las ciudades (palabras clave: competencia europea, globalización). Por otro lado, se refieren al discurso de la reforma metropolitana, argumentando que la competitividad podría incrementarse a través de instituciones metropolitanas integradas, con funciones como marketing, desarrollo económico e innovación. Pero hay que subrayar que la idea de competitividad solo tiene un papel menor en el debate general sobre las reformas territoriales que el gobierno consideró necesarias. En línea con esto, las metrópolis son solo un elemento y la reforma de las agrupaciones municipales afectó a todos los municipios franceses. Incluso se podría argumentar que las reformas indujeron cambios más profundos en los municipios rurales que en algunas de las regiones metropolitanas que anteriormente ya tenían agrupaciones municipales altamente integradas (por ejemplo, Nantes).

La idea de competitividad compete con la idea de la igualdad de trato a los territorios, tanto en Alemania como en Francia (cohesión territorial y vínculos urbano-rurales). La competitividad como argumento es comparativamente débil en Italia.

Eficiencia

Esta idea se relaciona con una mayor eficiencia de la administración pública lograda mediante reformas funcionales, la fusión de las administraciones y una modernización del estado. Esta es, con mucho, la idea más importante en las de las reformas territoriales en Francia (Beyer, 2017; Geppert, 2017; Vanier, 2017). Las palabras clave, como un número excesivo de administraciones, redundancias y disfunciones, se utilizan con frecuencia para justificar la necesidad de llevar a cabo las reformas. La intención era que estas reformas racionalizaran la distribución de competencias y conducirían a una formulación de políticas más coherente a nivel local (véase, por ejemplo, Sarkozy, 2009). Una de las causas son los pequeños municipios con baja capacidad administrativa debido a que, a diferencia de muchos otros países, se han llevado a cabo pocas fusiones municipales. Además, en Francia son relevantes los altos niveles de gasto de las administraciones públicas. Los *Métropoles* son uno de los cuatro tipos de agrupaciones municipales que tienen que resolver el problema de la fragmentación.

En Alemania, una mayor eficiencia del nivel de administración local en las grandes ciudades-región ha sido un argumento importante para los debates locales en la región de Hannover para justificar la fusión de la ciudad de Hannover y el *Kreis* (distrito) de Hannover y crear, así, la institución metropolitana más fuerte e integrada de Alemania (elección directa, grandes competencias) (Blatter, 2008). Pero no jugó un papel clave en la iniciativa nacional para crear las Regiones Metropolitanas

Europeas. La concepción que está detrás de las Regiones Metropolitanas favorece la creación cooperaciones regionales muy grandes, poco integradas, con el marketing y en los proyectos a gran escala como objetivo (Blatter, 2008). El documento de visión 2016 evoca la idea de eficiencia solo en el contexto de redes a gran escala de actores regionales, así como de conexiones de tráfico, y no la relaciona a las Regiones Metropolitanas Europeas.

En Italia, la simplificación y mayor eficiencia del sector público es un problema continuo y el nivel provincial resultó ser el más débil en las luchas políticas (Bachetti, 2011). Desde que la introducción de la CM en la década de 1990 fue un fracaso, la provincia intentó asumir el papel de unidad de coordinación en las ciudades-región italianas con resultados desiguales (Fedeli, 2017). La reforma de 2014 claramente tuvo el propósito de crear un organismo más fuerte para el desarrollo territorial y una mejor coordinación de los servicios.

Austeridad

La imposición de la austeridad a raíz de la crisis financiera pueden ser un argumento para que con la cooperación intermunicipal se pueda hacer frente a los presupuestos reducidos. Según Raudla & Tavares, este ha sido el caso en Italia, el Reino Unido, los Países Bajos e Islandia. Mientras que en Italia se llevaron a cabo reformas nacionales, el aumento de la cooperación intermunicipal en los otros tres países se debió a los esfuerzos de los gobiernos locales que luchaban contra las restricciones fiscales (Raudla y Tavares). De hecho, el análisis de la documentación política muestra que el argumento relevante en Italia para eliminar las provincias era el ahorro de costes.

En Francia, la crisis financiera y el déficit presupuestario crearon presiones internacionales por parte la UE y del Fondo Monetario Internacional para que realizaran reformas administrativas (Beyer, 2017). Sin embargo, la austeridad jugó un papel muy poco importante en los debates en torno a las leyes RCT y MAPTAM. La idea fue usada, marginalmente, para apoyar la necesidad de una administración territorial más eficiente. En línea con eso, las reformas francesas apuntaron más bien a estabilizar los gastos públicos y no suprimieron ningún nivel territorial.

En el debate alemán sobre las regiones metropolitanas, a nivel nacional la austeridad no desempeñó ningún papel en absoluto, solo lo hizo de una manera específica a el nivel local. De hecho, el ahorro de costos fue un argumento, entre otros, cuando se llevó a cabo la reforma en Hannover en 2001 (mucho antes de la crisis financiera). Debido al elevado endeudamiento de muchos municipios alemanes y a la disminución de la población en algunas regiones, especialmente en las periféricas, la austeridad es más bien un problema en relación con la provisión de servicios suficientes (por ejemplo, médicos, educación) en áreas con baja densidad de población, o en antiguas áreas industriales con alta proporción del desempleo.

3.4 La dimensión espacial de la cooperación metropolitana

Existen diferencias considerables de tamaño entre los países y entre las diferentes regiones de un mismo país cuando se habla de los gobiernos metropolitanos. Además, se puede responder de manera diferente cuál es el perímetro apropiado de una región metropolitana, ya sea

políticamente (como área de cooperación), o analíticamente (como área funcional). Por lo tanto, la dimensión espacial de una región metropolitana no está clara.

El nivel metropolitano en los sistemas multinivel nacionales.

Las regiones metropolitanas son un nivel territorial adicional (o alternativo) de la administración pública, pero en la mayoría de los casos no son autoridades territoriales de pleno derecho. En Francia, las agrupaciones municipales llamadas *Métropole* se acercan mucho a este estatus. Con la excepción de Grand Lyon, no están reemplazando a ninguno de los cuatro niveles municipales (*comuna* - *département* - *région* - estado (*état*)) y forman junto con los otros tres tipos de agrupaciones municipales un nivel nacional adicional entre la *commune* y el *département*, que han entregado partes de sus competencias al nuevo nivel y se han debilitado con la aparición del *Métropole* (Beyer, 2017). Los *métropoles* son, en general, más pequeños que un *département*, con un rango de aproximadamente 143 a 3.150 km² con una media de 491 km² (los *département* sin ultramar: de 105 a 9.976 km² con una media de 5.880 km²).

En Italia, las *Città Metropolitane* han reemplazado a las antiguas provincias y ahora están formando el segundo nivel de gobierno local, entre los municipios y las regiones, en las catorce ciudades-región. Su tamaño varía desde perímetros bastante grandes como Turín (6.830 km²) y Roma (5.363 km²) a los más pequeños en el caso de Milán (1.575 km²), Génova (1.838 km²) y Venecia (2.472 km²). En la mayoría de los casos, no coinciden con las áreas definidas por la movilidad obligada u otros criterios utilizados para establecer los límites de las ciudades-región, siendo Milán el caso extremo (Fedeli, 2017).

En Alemania, las *Europäische Metropolregionen* son entidades mucho más grandes, que van desde 5.637 a 30.546 km² (2017, IKM Monitoring). En lugar de representar un nivel horizontal adicional por debajo de los *Bundesländer*, están pensadas para desbordar las fronteras administrativas, especialmente en el caso de las tres ciudades-estado de Berlín, Hamburgo y Bremen. Siete de las once regiones metropolitanas traspasan las fronteras de los estados alemanes. Al mismo tiempo, los espacios de cooperación metropolitana se superponen parcialmente, lo que significa que algunos municipios son miembros dos regiones metropolitanas.

Ajuste espacial: límites administrativos y funcionales

En Francia, los *Métropoles* consisten en el núcleo urbano de las regiones metropolitanas con unos pocos municipios circundantes: la mayoría de ellos corresponden aproximadamente al continuo urbano, mientras que algunos (por ejemplo, Lyon, Niza, Burdeos, Toulouse) son incluso más pequeños. El gran *Métropole* d'Aix-Marseille-Provence es el único cuyo tamaño se corresponde al del área funcional, mientras que los otros son más pequeños (Geppert, 2017). los *Métropole* están formados por municipios miembros, lo que significa que su perímetro está definido por las fronteras municipales. Su territorio se encuentra dentro de un *département* y una región, aparte de los casos excepcionales de Aix-Marsella y Grand París, que desbordan las fronteras departamentales. Esta lógica se corresponde con el tipo institucional fuerte.

En Italia, las antiguas fronteras de la provincia se mantuvieron, sin que se adaptaran cuando fue creada la *Città Metropolitana*. Esto deja sin resolver un problema que es virulento desde las últimas reformas territoriales de las provincias en los años noventa. Algunas de las provincias son pequeñas y cubren a duras penas un perímetro suburbano, pero no una región metropolitana funcional. La aglomeración de Florencia-Prato es un ejemplo de ello (Paba et al., 2017). Esto hace más fuertes a las ciudades centrales.

Debido a los acuerdos de gobernabilidad débiles y poco integrados de las regiones metropolitanas alemanas, la creación de regiones metropolitanas por parte del MKRO no estuvo vinculada a una definición clara del área. La cuestión de dibujar una frontera se planteó por primera vez en una región al iniciar un control regional en 2005 (Pütz, 2016). El esquema del área de cooperación se ha mantenido borroso, variable según los temas y propenso a la redefinición frecuente. Se han hecho mayores debido a razones políticas, para no excluir a nadie (Hesse y Leick, 2013) y construir asociaciones entre zonas urbanas y rurales.

¿Ampliación de las áreas de cooperación metropolitana?

Para concluir esta sección, podemos decir que los tres estados muestran diferentes trayectorias. En Francia, la atención se centra en la integración y la agrupación de funciones en un territorio determinado o, dicho de otro modo: evolución de la institución manteniendo la dimensión territorial estable. El resultado final es el fortalecimiento de la ciudad central, entre otras cosas porque su alcalde por lo general también es el líder del *Métropole*. Y todavía queda abierta la cuestión de qué hacer con los *départements*. El caso excepcional es Aix-Marsella, donde el gobierno impuso también una nueva forma territorial, es decir, que reunió a dos ciudades que no habían cooperado mucho en el pasado, resultando en un conflicto duradero. En el caso del primer *Métropole*, Niza, cuatro agrupaciones municipales se fusionaron voluntariamente para alcanzar el tamaño necesario. Una mayor expansión del *Métropole* hacia el área funcional también está limitada por el pequeño tamaño de los municipios. Esto complicaría el gobierno de la metrópolis y eventualmente retrasaría la toma de decisiones. La solución encontrada hasta ahora es ampliar el perímetro de planificación. Algunos ScoT cubren áreas más grandes y algunas regiones hacen uso de InterScoT (que une varios ScoT). Además, se han establecido formas de cooperación dentro de un *Pôle Métropolitain* por ejemplo, en el caso de Lyon-St-Etienne y Nantes-St. Nazaire.

Un enfoque más flexible y de multiescalar en la definición de los territorios de gobernabilidad apenas es visible en el caso italiano. El límite de la antigua provincia es idéntico a la CM. En un enfoque más bien *top-down*, algunos gobiernos regionales utilizan sus herramientas de planificación espacial para crear regiones funcionales. Este es, por ejemplo, el caso de la *Piana Fiorentina*, un parque paisajístico regional en la subregión Florencia-Prato-Pistoia (basado en el llamado PIT, *Progetti Integrati Territoriali*).

La ampliación de las áreas de cooperación bajo el esquema de las Regiones Metropolitanas Europeas en Alemania fue impulsada por dos argumentos en parte contradictorios: 1) en una economía globalizada y altamente competitiva, solo las regiones urbanas grandes y visibles tendrán

éxito; 2) debido al criterio de igualdad en las condiciones de vida, es necesario establecer un acuerdo de asociación urbano-rural.

4. Conclusión: comparación internacional de gobernanza y planificación en las regiones metropolitanas

La comparación revela modelos con diferentes trayectorias en los tres países. En ausencia de prescripciones legales nacionales detalladas y vinculantes, los acuerdos de gobierno metropolitano de Alemania dependen en gran medida del contexto local y de la disposición del gobierno estatal a apoyar la creación de ciudades-región. La ventaja es que, al menos en principio, la coordinación intermunicipal y la prestación de servicios pueden establecerse en todas las escalas espaciales y en todos los ámbitos funcionales que se consideren apropiados. Los gobiernos centrales de Francia e Italia ejercen una mayor influencia, al proporcionar soluciones únicas para todos. Sin embargo, en el caso de Francia, observamos una flexibilización de este marco tan estricto, lo que permite una mayor variación. Italia revela un patrón similar, la diferencia es que las ciudades no tuvieron opción y que no hemos podido observar ciudades-región más pequeñas que aprovechen la oportunidad para fortalecerse. Lo que distingue a Francia y Alemania de Italia es el surgimiento de acuerdos multiescalares (es decir, *Pôle Métropolitain* y *Europäische Metropolregion* como una capa adicional por encima de las ciudades-región) pero en ambos casos, no podemos hablar de un enfoque claramente diferenciado.

¿Se ajusta la forma a la función? Sí y no. Si bien la creación de regiones metropolitanas está influenciada por funciones (competitividad), las políticas metropolitanas se realizan a nivel nacional y dependen del sistema urbano, la estructura de las autoridades territoriales y las tradiciones de las políticas de desarrollo espacial. Las diferencias en términos de relaciones espaciales entre los tres países son interesantes. Si bien en los tres países el desajuste entre los límites administrativos y las regiones urbanas funcionales es uno de los principales impulsores de las reformas, las soluciones difieren en gran medida y, en la mayoría de los casos, se desvían significativamente del área funcional. Tanto en Francia como en Italia, las reformas recientes buscan adaptarse y fortalecer las instituciones existentes sin cambiar los límites espaciales (es decir, la *communauté urbaine* y la provincia). Alemania muestra una solución diferente, tratando de incluir zonas rurales. La contraparte del *Métropole* francés y la *Città Metropolitana* italiana en términos de funciones y tamaño, en Alemania no es la EMR, sino las asociaciones de planificación regional (referidas a la ciudad-región).

Lo que difiere en Italia es la falta de función clara de la CM, ya que los municipios no perdieron ninguna responsabilidad. De hecho, la mayor diferencia entre los tres estados son los tipos de ideas y las prescripciones funcionales que guían las reformas. La austeridad ha conducido a una reforma territorialmente inespecífica y funcionalmente imprecisa en Italia. La cuestión es más variada en Alemania, también en términos de distinción de niveles según la función. En adición, afirmamos que la competitividad no juega un gran papel, pero la eficiencia y la eficacia del sector público es una idea mucho más fuerte (impulsada por la austeridad en Italia y menos en Francia).

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA METROPOLITANA EN BARCELONA: ¿HACIA UNA TERCERA GENERACIÓN DE PLANES?

ORIOLESTELA BARNET

Coordinador General del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona

Resumen

El Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona es una asociación sin ánimo de lucro que recoge la experiencia de 30 años de planificación estratégica urbana en la ciudad de Barcelona. El instrumento 'plan estratégico', que resultó bastante exitoso a la hora de impulsar el desarrollo y la proyección internacional de la ciudad aprovechando la organización de los JJOO de 1992, necesita en la actualidad una importante reforma que permita su adaptación a los retos urbanos del siglo XXI, principalmente la reducción de las desigualdades y la segregación urbana, el cambio climático y los desafíos de la digitalización. La capacidad de articular alianzas, coordinar proyectos y canalizar las energías y la creatividad ciudadanas son la clave de esta reforma, que se podría concretar en una nueva generación de planes estratégicos que tengan el derecho a la ciudad como finalidad. En este contexto, se plantea la elaboración del nuevo Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona en el horizonte 2030.

Palabras clave: gobernanza, estrategia, prospectiva, resiliencia, concertación.

1. Introducción

El impacto de la crisis del petróleo de los años 70 y la posterior reestructuración de la economía mundial abrieron una nueva etapa en el proceso de globalización en la que las ciudades asumían un protagonismo que no ha dejado de crecer hasta la actualidad. En aquel momento, la incapacidad de los estados para contrarrestar el progresivo desplazamiento del centro de gravedad de la economía, fundamentalmente de la actividad industrial, hacia el Pacífico y la aplicación de las recetas neoliberales para enderezar las cuentas nacionales, sobre la base de la ruptura del pacto social de la posguerra, obligaron a los gobiernos locales a buscar nuevos instrumentos y fórmulas de gobernanza para hacer frente a las necesidades de la población, que acudía a la Administración que le resultaba más próxima a reclamar respuestas a sus demandas en un contexto de crisis fiscal generalizada (De Forn, 2004).

El primer ejemplo reconocido de éxito en esta búsqueda de nuevos instrumentos lo proporcionó la ciudad de San Francisco, que en los años 1981-82 elaboró, por iniciativa empresarial, un plan estratégico urbano. Se transfería, así, a la gestión de las ciudades una herramienta que tenía sus orígenes en el terreno militar y que había empezado a aplicarse en el mundo empresarial en los años 60. Una vez la experiencia se prueba con éxito, en el año 1983 el gobierno municipal ya asume el liderazgo y emprende el nuevo plan, que sirvió de modelo para muchas otras ciudades, entre ellas Barcelona.

A partir de aquel momento, la planificación estratégica se convierte en una herramienta de apoyo a la gestión y a la toma de decisiones basada en la realización de un análisis prospectivo de los futuros posibles en una trayectoria a medio y largo plazo, la definición de unos objetivos a alcanzar en ese período y la determinación de las trayectorias (estrategias) para alcanzarlos.

La particularidad de la planificación estratégica urbana radica en que los objetivos que se establecen tienen que ver con la transformación de la ciudad en términos físicos, económicos y sociales para garantizar una mejor calidad de vida a la ciudadanía. En un primer momento, en lo que podríamos considerar la 'primera generación de planes', el foco se situaba en la transformación física, en la puesta al día del *urban fabric*, para dar el salto de la ciudad industrial a la del conocimiento. Como instrumentos de apoyo a la gestión, los planes estratégicos estaban al servicio de la nueva gestión pública o modelo de gobierno gerencialista y, por lo tanto, de la visión de la ciudad como 'empresa' (Pascual, 2007).

A medida que las ciudades se dotan de las infraestructuras y los equipamientos correspondientes y emprenden grandes proyectos de transformación urbana, el interés y la utilidad de los planes estratégicos decaen, hasta que se toma en consideración su papel como articuladores de redes de colaboración entre actores urbanos, precisamente para sacar el máximo provecho de los nuevos activos de la ciudad que, al mismo tiempo, pasa a considerarse en su dimensión metropolitana. Asimismo se desarrolla su función como un instrumento para la toma de decisiones continua, que se retroalimenta, interactuando con el entorno y la evolución interna del territorio. Y también supone un esfuerzo para la generación de capital social local, que mejora notablemente la gestión relacional (OTED, 2010). Son los llamados 'planes estratégicos de segunda generación', que se adecuan al paradigma emergente de la gobernanza democrática (Pascual, 2007).

Ambas generaciones de planes estratégicos se pueden reconocer en la trayectoria de la planificación estratégica en Barcelona. La cuestión es, como veremos a continuación, si no nos encontramos ya ante la necesidad de una tercera generación de planes, en gran parte una síntesis actualizada de las dos anteriores, dado que son necesarias nuevas infraestructuras (digitales) y nuevos modelos de gobernanza.

2. Los antecedentes de la planificación estratégica en Barcelona

En el año 1987 Barcelona se encontraba en uno de los momentos de mayor euforia pero también más delicado de su historia reciente. Su nombramiento en el mes de octubre del año anterior como sede para los Juegos de la XXV Olimpiada, a celebrar en 1992, había puesto en marcha una cuenta atrás de solo 6 años en que era preciso hacer frente a una transformación urbana de dimensiones formidables (desplegando el Plan General Metropolitano de 1976), la mejora de las infraestructuras básicas y la transición en el modelo económico hacia una ciudad postindustrial, además de culminar el anhelo histórico de proyección internacional de la ciudad.

En aquel 1987, además, la arquitectura institucional sobre la que tenía que apoyarse el proyecto olímpico sufrió una fuerte sacudida con la aprobación de la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la Organización Territorial de Cataluña, que entre otras

disposiciones derogaba la Corporación Metropolitana de Barcelona. El consiguiente enfrentamiento con la Generalitat y la necesidad de reorganizar la gobernanza de Barcelona en clave metropolitana no eran precisamente buenas noticias para facilitar el camino del éxito de los retos inmediatos. Es así como a finales de aquel mismo año, el equipo de Pasqual Maragall halló inspiración en el proceso seguido por San Francisco y se empezó a forjar la idea de impulsar un plan estratégico como fórmula para acompañar el proceso de transformación de la ciudad y, sobre todo, definir una visión de futuro compartida, más allá de los juegos y en la perspectiva del año 2000.

La apuesta del plan estratégico consistía en llegar a un gran acuerdo de concertación, como un mecanismo para 'blindar' el proyecto de transformación de la ciudad ante la fuerte tensión institucional y en un contexto donde todavía existía, después de solo ocho años de ayuntamientos democráticos, un cierto desconocimiento, cuando no desconfianza, entre el gobierno municipal y los principales actores económicos de la ciudad.

Es así como el 2 de mayo de 1988 se establece una pequeña oficina municipal, bajo la dirección política de Francesc Raventós y la coordinación general del economista Francesc Santacana, con el objetivo de impulsar el proceso de concertación con los principales actores económicos y sociales de la ciudad para la elaboración de un plan estratégico. Esta tarea culminó con la creación de un comité ejecutivo en el que, además del Ayuntamiento de Barcelona, estaban la Cámara de Comercio, el Círculo de Economía, Comisiones Obreras, el Consorcio de la Zona Franca, Feria de Barcelona, Fomento del Trabajo, el Puerto Autónomo, la Unión General de Trabajadores y la Universidad de Barcelona.

Posteriormente, el 2 de noviembre del mismo año, se celebraba la primera reunión del Consejo General, que reunía a casi un centenar de entidades y organizaciones de la sociedad barcelonesa, y que hacía del proyecto de plan estratégico una primera experiencia de concertación a gran escala, que posteriormente se vería replicada en muchos otros ámbitos.

Con este ambiente más propicio, el Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000 fue aprobado el 19 de marzo de 1990. El Plan tenía como objetivo "consolidar Barcelona como una metrópoli emprendedora europea, con incidencia sobre la macrorregión donde geográficamente se sitúa; con una calidad de vida moderna; socialmente equilibrada y fuertemente arraigada en la cultura mediterránea". Pero lo más significativo era la declaración de intenciones inicial de todas las instituciones participantes: "Todas, instituciones sensibles y preocupadas por el futuro de la ciudad y representativas de sus sectores económico y social y de su área, acuerdan de manera unánime dedicar los esfuerzos necesarios para llevar a cabo este Plan Estratégico para el bien de Barcelona y de sus ciudadanos" (Ayuntamiento de Barcelona, 1990).

Las referencias al entorno metropolitano, como se puede comprobar, estaban muy presentes en el planteamiento central del Plan Estratégico, aunque el pilotaje se realizaba desde el Ayuntamiento de Barcelona; y por esto, este Plan, así como los dos siguientes, han sido considerados siempre planes estratégicos de la ciudad, pero con proyección metropolitana. En la tabla 1 se resumen los elementos

fundamentales de los cinco planes estratégicos realizados entre 1990 y 2010.

En paralelo a la elaboración de los diversos planes estratégicos, la institucionalización del plan estratégico, que ha sido considerada uno de sus factores de éxito, pasó de un simple acuerdo formal entre los distintos organismos implicados, a la creación de la asociación Plan Estratégico Barcelona 2000 y su posterior refundación como asociación Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona en el año 2000, como se observa en la figura 1.

Es preciso destacar, en este punto, que el plan Visión 2020 quedó en la práctica en suspenso por diversas circunstancias, entre otras:

- La aprobación de la Ley 31/2010, del Área Metropolitana de Barcelona, en julio de aquel mismo año, un cambio significativo en las instancias de gobierno metropolitano que comportará un periodo de reestructuración de los instrumentos de reflexión y acción hasta la constitución oficial del AMB un año después.
- También en el mismo 2010, en el mes de marzo, la Comisión Europea aprueba la Estrategia Europa 2020, la agenda de crecimiento y empleo de la Unión Europea que establece un conjunto de retos y compromisos específicos que no llegaron a tiempo de ser introducidos en el nuevo plan estratégico.
- El impacto de la crisis económica y financiera, que ya había mostrado importantes signos durante el proceso de elaboración del plan, pero que estalló definitivamente con la crisis bancaria del 2010 y que llevó a las grandes protestas populares que culminaron con las movilizaciones del 15-M de 2011.

Teniendo en cuenta el estancamiento del plan Visión 2020 frente a estos cambios y teniendo en cuenta que la misma AMB decide dotarse de su propio proceso de planificación estratégica, bajo el nombre de "Reflexión Estratégica Metropolitana: construyendo la Barcelona metropolitana, fortaleciendo el mundo local", en el año 2014 se inicia su revisión para resituarlo en el nuevo contexto y actualizarlo de cara a 2025. Un proceso que, de nuevo, queda interrumpido, en este caso debido a los cambios políticos como resultado de las elecciones municipales de 2015 y por la falta de impulso del conjunto de instituciones que constituyen la asociación.

Actualmente, la asociación Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, ante la caducidad del plan Visión 2020, aprovechando la celebración del 30º aniversario de aquel primer Consejo General y tomando en consideración las agendas de desarrollo sostenible urbano internacionales, pone en marcha la elaboración de un nuevo plan estratégico en el horizonte 2030.

3. Cambio de las condiciones para la planificación estratégica: ¿una tercera generación?

La formulación de un nuevo plan estratégico metropolitano en el momento actual debe hacer frente a unos condicionantes sustancialmente distintos a los que imperaban en el momento de auge de la planificación estratégica en nuestro territorio. De hecho, a lo largo de toda la existencia del PEMB y especialmente en los últimos años, se han dado toda una serie de factores que obligan a una reconsideración

sobre la naturaleza y los procedimientos de la asociación (que se ha mantenido bastante invariable desde que se convirtió en metropolitana) a fin de que pueda ser un instrumento útil para la gobernanza metropolitana actual.

Entre estos factores hay que destacar:

- La naturaleza de los retos de futuro a los que habrá que hacer frente. El carácter global de retos como el cambio climático o la capacidad de negociación ante operadores económicos transnacionales comporta que la cooperación entre áreas metropolitanas sea esencial. La planificación estratégica urbana, tal y como se había aplicado hasta el momento, era una herramienta enfocada a la competencia entre ciudades, no a la cooperación. Por otro lado, los retos son cada vez más complejos y difíciles de abordar desde un enfoque sectorial como el aplicado tradicionalmente, lo que obliga a adoptar una visión más integral, tanto en los análisis como en las recetas a aplicar.
- Un factor diferencial fundamental es el vínculo de la planificación estratégica con la planificación territorial y urbanística. Los planes de los años 90 se realizaron sobre una ciudad que disponía de un plan urbanístico, el Plan General Metropolitano (PGM) de 1976, que todavía estaba por desarrollar, y, por lo tanto, se pudo adaptar la estrategia al desarrollo territorial previsto, más allá de las múltiples modificaciones realizadas sobre el PGM. En la actualidad, el plan urbanístico vigente es todavía aquel PGM (modificado), y parece poco consistente diseñar estrategias sobre una ciudad dibujada cuatro décadas antes. Así pues, el AMB ha iniciado la elaboración del planeamiento urbanístico que tendrá que sustituir el PGM, a partir de un Plan Director Urbanístico Metropolitano que resulta imprescindible para dibujar la metrópoli del siglo XXI y dotarla de los instrumentos de gestión urbanística adecuados. Existe, pues, la posibilidad única de conjugar ahora los dos procesos de planificación y reforzarlos mutuamente.
- El espectro de actores relevantes a implicar en un proceso de reflexión estratégica urbana es sustancialmente más amplio y diverso. En la planificación de los años 80-90, los actores más relevantes eran muy claramente identificables y relativamente limitados, todavía más teniendo en cuenta la focalización de la planificación en aspectos económicos y de infraestructuras. Hoy en día, la perspectiva más holística de la planificación, que incluye aspectos ambientales y sociales en su núcleo principal, y el despliegue durante los últimos años de numerosos espacios de concertación sectorial (mesas, pactos, acuerdos), junto con la ampliación del ámbito territorial a la escala metropolitana, dibujan un panorama más complejo, aunque también más rico para la participación.
- En los orígenes de la planificación estratégica, al menos en el caso de Barcelona, la asociación de actores urbanos respondía en gran medida a la necesidad de ejercer una mayor presión sobre las administraciones públicas de mayor rango (regional, estatal, posteriormente europea) con

el fin de conseguir comprometer o acelerar determinadas inversiones imprescindibles para situar a la ciudad en condiciones para competir con otras ciudades, como la modernización del aeropuerto o la ampliación del puerto. Hoy en día, con infraestructuras que mayoritariamente ya son adecuadas para el siglo XXI, el foco se traslada hacia la coordinación y el establecimiento de fórmulas de gestión más eficientes de aquello de lo que ya se dispone.

- La dimensión metropolitana de la planificación supone también una mayor complejidad al menos en dos sentidos: en primer lugar, la lógica reducción del número de proyectos considerados estratégicos, dada la mayor dificultad para articular proyectos que generen transformaciones a esta escala; en segundo lugar, las mayores dificultades para alcanzar consensos por el simple hecho de tener que consensuar entre varios municipios todos los aspectos de la planificación, incluso en el caso de existir un ente de gobierno metropolitano como sucede en Barcelona. Esto resulta más palpable en los últimos años, en que se ha dado una mayor diversidad de opciones políticas al gobierno de los municipios metropolitanos que la existente en el año 2000, cuando el plan adquirió oficialmente su escala metropolitana. El panorama que se avista, de fragmentación generalizada en los plenos municipales para el próximo mandato (2019-2023), no ayudará probablemente a poner la atención en las cuestiones metropolitanas, y es por ello que contar con una estrategia consensuada lo máximo posible puede ser de gran ayuda.

El nuevo marco para el desarrollo de la metrópoli debe emplearse para construir un nuevo modelo de planificación estratégica urbana más adecuado a los tiempos. Una tercera generación de planes estratégicos de los que Barcelona podría ser de nuevo la abanderada.

¿Cuáles serían, pues, los elementos principales de esta tercera generación de planes estratégicos?

En primer lugar, esta nueva generación de planes está condicionada por la existencia de unas agendas internacionales, en particular la Agenda 2030 de Naciones Unidas, con la que establece unos objetivos de desarrollo globales que también las ciudades deben hacer suyas; y la Nueva Agenda Urbana, que sitúa el derecho a la ciudad (metropolitana) en el centro de la acción política de los gobiernos locales.

En segundo lugar, en el contexto de la creciente globalización, la capacidad de actuación de los gobiernos locales resulta clave para dar respuesta a los retos de futuro que se les plantean. Esto significa que los actores del territorio (y no solo las administraciones públicas correspondientes) deben trabajar para la reintegración de unas cuotas de soberanía suficientes en diversos ámbitos con el fin de trazar un camino propio en la atención de las necesidades y aspiraciones de la sociedad local.

En tercer lugar, los nuevos planes podrán nutrirse del conocimiento proporcionado por el *big data* y los nuevos métodos de obtención de datos en tiempo real o a través de experiencias de ciencia ciudadana, además del nuevo instrumental disponible para la representación y visualización de datos. También serán especialmente útiles las aportaciones de los estudios de los

futuros, como los escenarios derivados de la teoría de los tiempos postnormales.

En cuarto lugar, será fundamental en la nueva manera de planificar tener en cuenta el modo como se expresan y se difunden los conflictos urbanos, en gran parte debido a los nuevos canales de comunicación masiva, como las redes sociales. El ejercicio de la máxima transparencia será un imperativo en un mundo en que la tecnología *blockchain* permitirá trazar cualquier proceso y en que la vigilancia por parte de la ciudadanía mantendrá los procesos de transformación urbana permanentemente bajo escrutinio.

Finalmente, habrá que saber integrar la capacidad de actuación de un gran número de actores metropolitanos que disponen de sus propias agendas de transformación de la ciudad desde la escala más pequeña, el barrio. Si bien muchos de estos actores suelen mostrar reticencias a interactuar con las administraciones públicas para evitar ser o sentirse instrumentalizados, la formulación de las necesidades y retos del conjunto de la metrópoli en forma de misiones (Mazzucato y Pérez, 2015), permite que cada actor enfoque su modo particular de actuar en una dirección alineada con muchos otros y contribuir, por lo tanto, desde la especificidad a dar una respuesta común.

En definitiva, si los planes de primera generación fueron los de la gestión eficiente y los de segunda generación los de la configuración de redes de apoyo a la gobernanza, los de tercera generación pueden considerarse los de la organización flexible de los actores para dar respuesta de manera colaborativa a unas misiones comunes.

4. La planificación estratégica en la gobernanza metropolitana en Barcelona

El Área Metropolitana de Barcelona, que abraza 36 municipios y 3,2 millones de habitantes, ejerce sobre todo competencias de coordinación y de trabajo en red entre los municipios que la componen. Sus ámbitos de trabajo principales son el planeamiento urbanístico, la gestión medioambiental y de la movilidad (incluyendo el transporte público) y, de modo incipiente, la promoción económica.

El AMB cuenta con una dirección de planificación estratégica que trata de coordinar la visión y la acción del resto de departamentos. Asimismo, la dirección política de este departamento coincide con la dirección política del órgano ejecutivo del PEMB. La presidencia del AMB y del PEMB, por otro lado, coinciden en la persona de la alcaldesa de Barcelona.

A pesar de la proximidad existente entre la dirección de planificación estratégica del AMB y el PEMB, cada uno ocupa un espacio diferenciado. En particular, los elementos clave que convierten el PEMB en un ente singular en el esquema de gobernanza metropolitana son los siguientes:

- Dimensión metropolitana variable. El PEMB debe ser un espacio no condicionado por los límites administrativos ni los dominios institucionales, de tal modo que la cuestión metropolitana pueda ser tratada con la geometría variable que cada temática requiera. La mayoría de asuntos que consideramos de carácter metropolitano rebasan claramente la frontera de los 36 municipios del AMB. Así, existen asuntos para los que la metrópoli

puede corresponderse con el ámbito de la Región Metropolitana de Barcelona, actualmente configurada por cinco comarcas (Barcelonès, Baix Llobregat, Maresme, Vallès Occidental y Vallès Oriental), pero que también puede extenderse a las 7 comarcas del Plan Territorial Metropolitano (incluyendo así el Alt Penedès y el Garraf). O se podría considerar una gobernanza más blanda a partir de acuerdos de colaboración de dimensión diversa en función del reto y las políticas de que se traten en cada momento. O incluso podría considerarse, en algunos casos, un espacio más próximo al conjunto de Cataluña. Disponer de una plataforma como el PEMB que facilite la coordinación del AMB con los territorios metropolitanos más allá de su frontera es vital para hacer más efectivas y cohesionadoras el conjunto de políticas públicas.

- Diálogo, consenso y colaboración entre actores. El AMB, por su estatus de administración pública, tiene unas competencias y unas capacidades determinadas de intervención sobre el territorio metropolitano. El PEMB, al tratarse de una asociación con composición diversa, complementa dicha capacidad de intervención a partir de ser el espacio referente de encuentro, en un plano de igualdad, para las instituciones y entidades públicas, privadas, del tercer sector y la ciudadanía en general del ámbito metropolitano de Barcelona. Cualquiera de sus miembros puede tomar la iniciativa y poner en común y contrastar sus visiones, intereses y proyectos de futuro. Asimismo, la responsabilidad de tirar adelante con lo acordado es compartida. Cualquier ámbito o temática de relevancia metropolitana, forme parte o no de las competencias del AMB, puede ser tratada y pueden articularse fórmulas de intervención entre todas las instituciones y organizaciones implicadas.

- Visión de futuro. El AMB puede dotarse como institución de planes a medio y largo plazo, pero en cualquier caso siempre vendrán condicionados por los periodos cuatrienales de cada mandato y los posibles cambios de color político que puedan producirse. El PEMB debe ser el espacio que sitúe el foco en el largo plazo, más allá de los periodos electorales, que anticipe tendencias e identifique los retos clave a los que tendremos que hacer frente colectivamente en el futuro, integrando la capacidad de acción de todos sus miembros, proporcionándoles una guía compartida para la actuación en el presente. Esto es especialmente importante, por ejemplo, a la hora de velar por el desarrollo de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en tanto que desde el PEMB se puede definir una hoja de ruta compartida a escala metropolitana y coordinada a escala catalana para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y realizar el correspondiente seguimiento y evaluación.

La arquitectura de la planificación estratégica metropolitana en Barcelona se completa con el apoyo esencial en materia de generación de conocimiento que proporciona el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona y con algunos instrumentos específicos, sean de carácter sectorial, como el Pacto Industrial de la Región Metropolitana de Barcelona, o de trabajo en red con otros territorios, como son las asociaciones

Metropolis y Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, ambas con sede y liderazgo en Barcelona. Así pues, contamos con importantes herramientas de conocimiento y estrategia a disposición de un proyecto político metropolitano que se halla, sin embargo, muy limitado en términos de acción debido a la arquitectura institucional existente, como se puede comprobar en otros artículos de este monográfico.

5. El despliegue de la nueva visión y misión del PEMB

En esta nueva etapa que se ha puesto en marcha en 2018, se ha definido la siguiente visión para la asociación Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona: el PEMB es el espacio donde se ponen sobre la mesa, se debaten y se consensuan aspectos de futuro del ámbito metropolitano de Barcelona y se promueve la implicación institucional y ciudadana para alcanzar las metas compartidas que se deriven de estos.

Esto significa que la función de la asociación no se limita a la elaboración e impulso de un plan estratégico metropolitano y su renovación periódica, sino que el Plan estratégico sería un resultado más, pero no el único, del trabajo realizado en este marco de diálogo y consenso. En este sentido, la misión del PEMB se concretaría en cuatro grandes pilares, que se explicarán a continuación:

- Promover acuerdos, pactos y consensos a escala metropolitana.
- Proveer prospectiva sobre los principales retos de futuro identificados.
- Integrar e inspirar las estrategias de los distintos actores metropolitanos.
- Impulsar la innovación urbana abierta.

De este modo, la misión del PEMB se despliega en dos grandes dimensiones: una de aspecto más político, orientado a la concertación, que incluiría la tarea de la asociación como promotora de acuerdos, pactos y consensos a escala metropolitana, y otra de carácter más técnico y operativo, que se concreta claramente en el proceso de elaboración e impulso del Plan Estratégico Metropolitano, pero que también incluye una tarea continua en la provisión de prospectiva, la integración y la inspiración de estrategias y la innovación urbana abierta.

Con respecto a la dimensión política, existen cuatro fórmulas fundamentales para enfocar la tarea de la asociación PEMB en materia de concertación a escala metropolitana:

1. **Escalado:** las organizaciones que forman parte del Plan (o cualquier actor metropolitano) plantean una temática, un reto o un proyecto concreto para que sea tratado en el seno de la asociación incorporando la perspectiva metropolitana. El PEMB provee, pues, de la plataforma para incorporar un amplio abanico de actores metropolitanos a los debates o a las actuaciones impulsadas por un actor en particular en una escala territorial inferior, facilitando su translación a la escala metropolitana. Por ejemplo, el PEMB se ha integrado recientemente en el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva, que actúa a nivel de ciudad aunque las problemáticas y muchas de las organizaciones que la integran son de dimensión metropolitana, con la misión

precisamente de ampliar su alcance territorial.

2. **Lobby:** la asociación actúa como aglutinadora y canalizadora de demandas y reivindicaciones metropolitanas. Un caso paradigmático es el de las infraestructuras de transporte, para las que es preciso seguir trabajando de manera intensa en los compromisos adquiridos por el gobierno estatal o el de la Generalitat, o bien la reclamación de más y mejores instrumentos y recursos para fortalecer la gobernanza local en general y metropolitano en particular. La función de *lobby* también comporta la de una cierta representatividad del territorio metropolitano hacia afuera, que incluye el cuidado de la imagen internacional.
3. **Coordinación:** la asociación se ofrece como espacio de coordinación de iniciativas, plataformas de concertación o proyectos metropolitanos. Así, por ejemplo, existen varios proyectos territoriales vinculados a la reactivación de polígonos industriales que actualmente son impulsados por diversas administraciones que operan por separado, y sin coordinar aspectos como, por ejemplo, la atracción de inversiones o la elaboración de un censo de las empresas que se ubican en dicho territorio. Detectar las necesidades de coordinación y las oportunidades para hacerla efectiva, contribuyendo a la facilitación de estos procesos, forma parte de este elemento de la misión del PEMB.
4. **Generación:** la asociación actúa como impulsora y articuladora de debates sobre retos de futuro que es preciso abordar con nuevas estrategias y el despliegue de determinadas políticas metropolitanas novedosas. Este es el caso de las reflexiones sobre el impacto de la digitalización en el futuro del trabajo, en un terreno hoy por hoy más reflexivo, o del impulso de la nueva visión que aportan las políticas alimentarias a la forma de gestionar el desarrollo de la metrópoli mediante la aprobación de una Carta Alimentaria Metropolitana, pasando por la formulación de propuestas para un nuevo modelo de gobernanza metropolitana.

Desde la vertiente más técnica y, por lo tanto, a partir del trabajo de la Oficina de Coordinación del PEMB, con respecto a la elaboración e impulso de los elementos clave para la planificación estratégica (prospectiva, estrategia e innovación urbana abierta), más allá de su concreción en el próximo plan estratégico, el planteamiento es el siguiente:

1. **Prospectiva:** el PEMB es el espacio donde se ponen en común visiones sobre las principales tendencias metropolitanas globales y se dibujan escenarios de futuro: ¿cómo habitaremos, nos alimentaremos, nos desplazaremos, trabajaremos, etc., en Barcelona en 2030? La ausencia en Cataluña de un ente que aporte de manera sistemática análisis prospectivo (al contrario de lo que sucede en el País Vasco o en Francia, por ejemplo) es un vacío que habría que llenar lo antes posible. Mientras tanto, aunque la estructura actual del PEMB no permite realizar muchos procesos específicos de prospectiva, sí que tiene que estar en condiciones de recoger, difundir y trasladar al caso de la Barcelona metropolitana la prospectiva que realizan varias organizaciones públicas,

privadas o del tercer sector en todo el mundo. Asimismo, es preciso incorporar y desarrollar otros métodos vanguardistas para los estudios de los futuros, como la teoría de los tiempos postnormales.

2. **Estrategia:** los retos a que se enfrentan las metrópolis hoy en día son muy claros y mayoritariamente reconocidos: cambio climático, demográfico, modelo económico, movilidad, o gobernanza, como se recoge en la Nueva Agenda Urbana. La estrategia, pues, hay que entenderla como la gestión de las diversas transiciones en cada uno de estos ámbitos: cuáles se priorizan, con qué velocidad se avanza en cada una, o cómo se enfrentan las *trade-offs* entre ellas. El PEMB es el espacio donde se definen las estrategias clave, que pueden provenir de la integración de estrategias de los distintos actores, y donde se propone el papel que desempeñará cada uno de ellos sobre la base de la cuádruple hélice: administraciones públicas, instituciones y empresas privadas, universidades y centros de investigación y organizaciones sociales y ciudadanas.
3. **Innovación urbana abierta:** el PEMB es el espacio donde se activan y coordinan los diferentes dispositivos de innovación urbana que existen en el ámbito metropolitano de Barcelona para plantear respuestas a los retos metropolitanos clave y a los de las ciudades del futuro en general. Este es el ámbito más decisivo de la participación institucional y ciudadana: la participación no deliberativa sino activa, contribuyendo con la acción a la capacidad general de superación de los retos. La metrópoli ya cuenta con centenares de dispositivos donde se genera innovación a partir de la participación: de los diversos equipamientos públicos a las pymes y empresas de economía social; del tejido asociativo a los consejos ciudadanos sectoriales vinculados a la Administración; de los espacios de *coworking* y los *fab labs* a las escuelas e institutos, pasando por las experiencias de ciencia ciudadana. Así, pues, en general, no es preciso crear nuevos espacios de participación; lo que es necesario es introducir la agenda de los retos en estos dispositivos ya existentes para cocrear respuestas y soluciones.

6. El nuevo Plan Estratégico 2030: la tercera generación

Sobre la base de estas premisas, el proceso de elaboración del nuevo Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona para el periodo 2020-2030 podrá enfocarse de acuerdo con las características que hemos identificado anteriormente como definitorias de una nueva generación, la tercera, de planes estratégicos territoriales:

Finalidad: el derecho a la ciudad (metropolitana). La recuperación de la capacidad de construcción colectiva de la ciudad, también en su dimensión metropolitana, a fin de que sea capaz de dar respuesta a las necesidades de las personas es el objetivo hacia el que se desea avanzar con el nuevo plan. Es por ello que, adoptando entre otros los postulados de la *foundational economy*, o la centralidad que en el planeamiento debe tener la salud de las personas (como plantea el Instituto de Salud Global de Barcelona), se propone como primer pilar de la nueva estrategia, bajo el nombre de 'metrópoli resiliente',

construir una metrópoli capaz de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas (aire, agua, alimentos, energía y vivienda) para todo el mundo, en todas partes y en todo momento.

Función: reintegración de soberanías.

Para lograr el objetivo es esencial ganar capacidad de acción y, por lo tanto, capacidad para determinar colectivamente hacia dónde se desea avanzar. Cuando se habla de soberanía alimentaria o energética se hace referencia precisamente a la reducción de la dependencia en estos ámbitos clave y encontrar fórmulas que permitan articular las alternativas correspondientes desde el territorio y la acción compartida. En este sentido, que las respuestas a los retos que se nos presentan en el futuro sean cocreadas sobre la base de la cuádruple hélice es muy importante para hacerlo posible.

Prioridad: misiones. La complejidad de los retos a los que nos enfrentamos actualmente (y los que vendrán en el futuro) ya no se pueden abordar desde la ejecución proyectos que, necesariamente, cuentan con un número de participantes limitado (normalmente calificados como 'expertos'), unos recursos determinados y un horizonte temporal determinado. La idea de 'misión', tal y como hemos visto anteriormente, ofrece la posibilidad de movilizar una gran multiplicidad y variedad de actores, incluso a la ciudadanía en general, de modo que los recursos también se multiplican y se diversifican. Con respecto al tiempo, trabajar con orientación a misiones permite reducir el margen temporal para alcanzar resultados, pero también deja las bases de colaboración necesarias para seguir actuando hacia metas superiores a lo largo del tiempo.

Referente: Nueva Agenda Urbana. Con todas las limitaciones que puede presentar cualquier documento que refleje acuerdos a escala global, es preciso reconocer que la Nueva Agenda Urbana surgida de la cumbre Habitat III de Quito en el año 2016 es un paso importante para la gobernanza local en todo el mundo y que, en combinación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, puede conducir al desarrollo de políticas más decididas dirigidas a hacer efectivo el derecho a la ciudad. En cualquier caso, lo que anteriormente se denominaban 'modelos de ciudad', desde la *ciudad creativa* hasta la *smart city* adquieren unas dimensiones muy distintas si se contemplan con las lentes de la Nueva Agenda Urbana y los ODS.

Liderazgo: distribuido. En este cambio de época, los liderazgos fuertes se han pervertido y parece que solo se pueden ejercer desde el autoritarismo y la erosión de los principios democráticos fundamentales. La fragmentación territorial, que nuestro territorio se manifiesta en el elevado número de municipios y en el solapamiento de niveles de gobierno por encima de ellos, y la fragmentación política, que también tiene su reflejo en la atomización de la representación en los plenos municipales y las débiles mayorías de gobierno, dificultan en gran manera el reconocimiento y el ejercicio de un liderazgo que no sea en esencia compartido y distribuido entre diferentes sensibilidades y espacios de poder.

En definitiva, la nueva planificación estratégica metropolitana en Barcelona debe tener mucho más de coordinación de proyectos y de facilitación de procesos que de realización de estudios y de gestión de indicadores. Tiene que trabajar para ejercer la escucha activa y canalizar las

energías ciudadanas hacia la resolución de unos retos o misiones concretas. Y tiene que tener la capacidad de hacer compatibles multiplicidad de puntos de vista y de intereses y hacer frente a las situaciones de disenso y conflicto. Porque es necesario asumir que la ciudad es, por encima de todo, complejidad, interacción y conflicto, y es preciso saberlo gestionar convenientemente para seguir adelante.

LOS GOBIERNOS METROPOLITANOS DE ELECCIÓN DIRECTA. REFLEXIONES PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

MARIONA TOMÀS FORNÉS

Universidad de Barcelona

Resumen

Este artículo analiza la elección directa a escala metropolitana, un tema poco estudiado en el marco de la gobernanza metropolitana. En la primera parte del artículo analizamos los pros y los contras de la representación directa a escala metropolitana. Tradicionalmente, los argumentos a favor de la elección directa del alcalde son la visibilidad del liderazgo político, la proximidad, la legitimidad y la estabilidad. A escala metropolitana, a estos elementos, hay que añadir la construcción de una agenda metropolitana separada de la local. Al mismo tiempo, sin embargo, una elección directa puede favorecer la individualización del poder, y más costes cuando también se elige en el ámbito metropolitano. El análisis de la participación de los casos actuales en Europa de elección directa (Stuttgart, Londres, Hannover, Manchester y Liverpool) pone de manifiesto que esta es bastante discreta. En la segunda parte del artículo nos centramos en el caso del Área Metropolitana de Barcelona, a partir de una investigación sobre las percepciones de la ciudadanía en relación con los modelos de gobernanza metropolitana y la elección directa de la alcaldía metropolitana. El estudio, que combina técnicas cuantitativas y cualitativas, muestra un desconocimiento de la institución metropolitana y un rechazo a una elección directa a escala metropolitana.

Palabras clave: participación política, democracia local, Área Metropolitana de Barcelona, legitimidad.

1. Introducción

Uno de los debates clásicos en la gobernanza metropolitana es cuál debe ser la forma de elección de los representantes políticos, si directa o indirecta. En este artículo revisamos, en primer lugar, las ventajas e inconvenientes de unos gobiernos metropolitanos de elección directa, a partir de la investigación que se ha realizado sobre esta cuestión y de los resultados de la participación electoral en los pocos gobiernos metropolitanos de elección directa que existen en Europa. En segundo lugar, presentamos los resultados de un proyecto de investigación sobre las percepciones de los habitantes del área metropolitana de Barcelona en relación con los modelos de gobernanza metropolitana y la elección directa de la alcaldía metropolitana. Todos estos elementos nos permitirán concluir sobre las

virtudes y/o defectos de la elección directa de los representantes políticos a escala metropolitana y especialmente en el área metropolitana de Barcelona.

2. El debate sobre la elección directa del alcalde: pros y contras

La elección directa del alcalde es un modelo frecuente en los Estados Unidos, el Canadá y Japón. En Europa, tiene una larga tradición en Grecia, Portugal y algunos *länder* alemanes. En los últimos 25 años se ha ido extendiendo en 22 *länder* y a los Estados (como Italia, Polonia, Hungría e Inglaterra) (Bertrana y Magre, 2017). La literatura académica sobre la elección directa de los ejecutivos locales, y especialmente la alcaldía, es abundante con respecto a los municipios, tanto desde una perspectiva comparada como con respecto a los estudios de caso (para una revisión de la literatura, véase Sweeting, 2017; Magre y Bertrana, 2007, y para el caso inglés, Fenwick y Elcock, 2014). Los numerosos estudios señalan varias ventajas de esta elección, básicamente la visibilidad, la proximidad, la legitimidad, la estabilidad y el poder político.

En efecto, según los estudios realizados, la elección directa hace más visible el liderazgo político: los ciudadanos reconocen su figura y esto facilita el acceso y, *a priori*, el interés. Así, se establece un vínculo más próximo entre gobernantes y gobernados, aumentando la legitimidad y el rendimiento de cuentas. Al mismo tiempo, el alcalde gana fuerza política, no solo en el consistorio sino en relación con otros ámbitos de gobierno. La elección directa también facilita que puedan surgir candidatos alternativos a los partidos políticos establecidos y así renovar a las élites. También se destaca como ventaja el hecho de que, al ser elegido directamente, el mandato se podrá cumplir y, por lo tanto, existe una estabilidad que no se da en los casos de elección indirecta en gobiernos minoritarios. Sin embargo, los diversos estudios también alertan de los inconvenientes de la elección directa, especialmente la concentración del poder. En efecto, la elección directa significa una mayor individualización del poder, dejando menos espacio para voces distintas, y puede facilitar el surgimiento de políticos populistas. Además, a menudo el tratamiento mediático del gobierno local se centra en la figura del alcalde y menos en sus políticas (Sweeting, 2017).

El debate sobre la elección directa tiene matices destacados en el caso metropolitano. Como en el municipio, uno de los argumentos para defender la elección directa recae en la legitimidad que emana de las instituciones y de la confrontación con el electorado (lo que se denomina *input legitimacy*). Una de las corrientes teóricas principales sobre los modelos de gobernanza metropolitana, la escuela de la reforma, dominante a principios del siglo XX y hasta los años 70, considera que la elección directa es uno de los pilares democráticos de los gobiernos metropolitanos (Hamilton, 1999). Estos pueden ser a un nivel (tras la fusión de todos los municipios del área metropolitana y la creación de un nuevo municipio) o a dos niveles (creación de gobiernos metropolitanos como ámbito de coordinación supramunicipal de elección directa, con fuertes competencias y autonomía fiscal). En este modelo a dos niveles, el más común en Europa actualmente, los alcaldes metropolitanos son las cabezas visibles de unas instituciones de coordinación metropolitana que conviven con los municipios: la ciudadanía vota la alcaldía municipal y, al

mismo tiempo, una alcaldía metropolitana. Esta opción intenta maximizar las ventajas de combinar dos escalas: ámbito metropolitano para la coordinación y ámbito municipal para mantener los vínculos de proximidad. Igualmente, según esta perspectiva, los ciudadanos se sienten identificados con estos gobiernos porque reciben unos servicios de calidad y, por lo tanto, legitiman la institución por su rendimiento (*output legitimacy*) (Sharpe, 1995).

Elegir directamente a los representantes del área metropolitana puede ayudar a renovar a las élites políticas locales y encontrar personas comprometidas con los retos metropolitanos. Además, tener representación directa a escala metropolitana implica que hay una campaña y un programa electoral sobre el cual debatir y adoptar compromisos. La elección directa da visibilidad a la institución y al hecho metropolitano, reforzando el liderazgo metropolitano. También permite una mayor transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

En cambio, en un modelo de elección indirecta son los alcaldes y concejales los que, siendo elegidos en base a su municipio, tienen que defender un interés común metropolitano. Esta tarea es difícil de realizar cuando se es responsable ante los electores del municipio y no del conjunto del área metropolitana. Además, el mandato en el seno del gobierno metropolitano está ligado al calendario electoral municipal: si hay cambios en las mayorías políticas locales, cambia también la composición del gobierno metropolitano. Por lo tanto, la continuidad de los consejeros metropolitanos no depende de su rendimiento a escala metropolitana, sino municipal.

Sin embargo, la elección directa metropolitana es más costosa (hay que celebrar unas nuevas elecciones) y puede generar resistencias políticas a causa de la magnitud de la elección (las áreas metropolitanas agrupan un volumen de población considerable y la persona elegida se convierte en una figura política destacada). De hecho, esta rivalidad política explica, entre otras razones, la abolición de las autoridades metropolitanas inglesas en el año 1986 por parte del Gobierno de Margaret Thatcher y su réplica en Barcelona, un año después. El juego político de contrapoderes explica también por qué los gobiernos metropolitanos que cuentan actualmente con elección directa no son gobiernos fuertes, sino estructuras metropolitanas con competencias limitadas, a menudo compartidas con otros ámbitos de gobierno, y una débil financiación (dependiente en la mayoría de casos de las transferencias del gobierno central) (Tomàs, 2016).

De hecho, en Europa hay muy pocos casos de elección directa metropolitana, básicamente en Alemania y en Inglaterra (para conocer el proceso de *devolution* en el ámbito local, véase Sandford, 2017). Sin embargo, existe un debate en marcha sobre la elección directa en Italia a raíz de la creación de las *città metropolitane* en el año 2015 (véase el artículo de Zimmermann y Freitag en este mismo número). La elección directa está prevista, pese a que no confirmada, en las aglomeraciones de París y Lyon a partir de 2020, y en Lisboa y en Oporto en el año 2021 (ahora cuentan con estructuras metropolitanas de elección indirecta). Los ejemplos de autoridades metropolitanas de elección directa son: Stuttgart, Londres, Hannover, Manchester y Liverpool (también en tres otras aglomeraciones inglesas, pero más

pequeñas). En estos casos no se eligen los mismos órganos. En el caso de Stuttgart solo se elige la asamblea metropolitana, y en Manchester y en Liverpool, la alcaldía. En cambio, en Hannover y en Londres se eligen tanto la alcaldía como la asamblea metropolitanas.

Un indicador de la legitimidad democrática de los gobiernos metropolitanos con elección directa es la tasa de participación en las elecciones metropolitanas. El gráfico 1 muestra el porcentaje de participación electoral en las últimas elecciones metropolitanas de los cinco casos (a la alcaldía, menos la de Stuttgart, en el que solo se vota la asamblea) que se han producido en fechas distintas (entre 2014 y 2017). Para ver hasta qué punto la participación metropolitana es significativa, la comparamos, según los casos, con la participación en las últimas elecciones a la alcaldía municipal (Hannover) o al consejo municipal, (Stuttgart, Londres, Manchester y Liverpool), elecciones que han tenido lugar entre 2013 y 2018.

En la mayoría de los casos, la participación en las últimas elecciones metropolitanas no se aleja de una tendencia general. En Stuttgart, después de una primera votación en el año 1994 rozando el 70%, la participación para votar a los representantes de la asamblea se ha ido estabilizando por encima del 50% (entre el 52 y el 54%). A escala local, la participación en las elecciones al consejo municipal se sitúa un poco por debajo, entre el 46% y el 48% (Landeshauptstadt Stuttgart, 2018). En Hannover, la participación para elegir la asamblea metropolitana también ha oscilado en torno al 50%, en algunas elecciones una pizca por encima (2001 y 2014) y en el resto, por debajo (2006 y 2011). A escala de la asamblea local, la participación es parecida, en las últimas elecciones fue del 51,1% (Portal der Region und der Landeshauptstadt Hannover, 2016). En cambio, la elección a alcalde metropolitano, que se realiza de forma separada cada 8 años, ha sido un poco más baja, entre el 44% y el 46% (Region Hannover, 2014); esta participación es mucho más baja que la de la elección del alcalde de la ciudad de Hannover: 68% en las últimas elecciones municipales (2013) (Portal der Region und der Landeshauptstadt Hannover, 2013).

En el caso de Londres hay elecciones directas a la alcaldía solo en 4 de los 32 *boroughs* (las últimas, en 2018). Por lo tanto, hemos tomado la media de participación en las elecciones al consejo municipal de los 32 *boroughs*, que fue del 38,8% (London Datastore, 2018). A escala metropolitana, tanto en las elecciones a la alcaldía como a la asamblea metropolitanas hay una participación similar, con una estabilidad por debajo del 40%. Hay dos excepciones, en las que había posibilidad de un cambio de alcalde: las elecciones de 2008 (45%), en las que el histórico alcalde Ken Livingstone fue derrotado por el candidato conservador, Boris Johnson, y las últimas (2016), en las que ganó el laborista Sadid Khan (con una participación del 46%). De hecho, el gobierno de Blair convocó un referéndum previo a la creación de la Greater London Authority: el 72% de los ciudadanos votó a favor, pero solo votaron el 35% de los ciudadanos con derecho al voto (London Government, 2018).

En los casos de las únicas elecciones a las nuevas instituciones metropolitanas inglesas, en el año 2017, en Manchester la participación fue del 29% y en Liverpool, del 26%. No hay una elección directa a alcalde de la ciudad central, sino que este es elegido por el consejo municipal. En este caso, la participación en las últimas

elecciones (2018), ha sido, por término medio, en ambas ciudades, del 29% (Liverpool City Council, 2018; Manchester City Council, 2018).

En resumen, observamos que la participación en las elecciones metropolitanas no es muy alta. Esta baja participación cuestionaría la idea de legitimidad, aunque la participación en las elecciones en el ámbito local es similar. En otras palabras, el ámbito metropolitano no destaca por una mayor participación sino que se sitúa en la línea de la participación a escala municipal que, según el contexto (en especial, en Inglaterra), es muy baja.

3. La percepción ciudadana: el caso del área metropolitana de Barcelona

Teniendo en cuenta que, en los casos analizados, la tendencia es una tasa discreta de participación en las elecciones metropolitanas, es pertinente preguntarnos qué opina la ciudadanía del hecho de elegir a los representantes metropolitanos directamente. Existen pocos estudios en Europa que traten esta cuestión, y siempre dentro de una perspectiva más amplia de cuáles son las preferencias respecto a los modelos de gobernanza metropolitana (fusiones de municipios, gobiernos metropolitanos a dos niveles, etc.). Destacamos los análisis de Kübler (2005) para el caso suizo, Lidström (2006, 2010, 2013) para el caso de Suecia, y Lackowska y Mikula (2015) para Polonia.

En cambio, hay más investigaciones que analizan la opinión de los alcaldes en relación con el modelo de gobernanza metropolitana, tanto desde perspectivas cuantitativas como cualitativas. En este sentido, el proyecto de investigación comparado sobre *the european mayor* incluye unas preguntas relativas a la preferencia de los alcaldes acerca de la cooperación metropolitana. Como subraya el artículo de Diabac *et al.*, (2018), los alcaldes encuestados son conscientes de que existen dificultades para solucionar los retos a escala metropolitana, y que no están satisfechos con el modelo actual, pero esta percepción no es suficiente para reclamar la creación de gobiernos metropolitanos. En otras palabras, no hay una demanda por parte de los alcaldes para realizar una reforma institucional a escala metropolitana.

En el caso español, es interesante constatar que la creación de gobiernos metropolitanos es vista por casi la mitad de alcaldes encuestados como 'ni deseable ni no deseable', el valor más alto en comparación con otras preguntas (como realizar fusiones o descentralizar hacia los municipios) (Medir *et al.*, 2018). Es decir, es una opción que no contemplan ni como positiva ni como negativa. De hecho, solo el 4% considera que la creación de gobiernos metropolitanos es muy deseable (Medir *et al.*, 2018). Recordemos que en España la creación de gobiernos metropolitanos depende de la legislación de los parlamentos autonómicos y no hay incentivos por parte del Gobierno central (Tomàs, 2017a). En el caso de Barcelona, el fracaso de Pasqual Maragall para consolidar el poder político metropolitano se explica por varios motivos, entre ellos la rivalidad con Jordi Pujol y el contrapoder que significa la aglomeración de Barcelona, pero también por la ausencia de apoyo del resto de alcaldes metropolitanos (para más detalles, véase Tomàs, 2017b).

En Cataluña solo existe, formalmente, una área metropolitana, la de Barcelona. El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es una administración local creada por la Ley 31/2010, del Parlament de Catalunya,

en la que se fijan sus competencias (urbanismo, transporte, medio ambiente, desarrollo económico y cohesión social), su financiación (mixta entre transferencias e impuestos propios) y su modo de elección (indirecta). Todos los alcaldes de los municipios metropolitanos forman parte del consejo de alcaldes, así como un número de concejales de cada municipio según el peso de la respectiva población (excepto Barcelona, que tiene un número fijo, 25 representantes). Durante sus primeros siete años de vida el AMB ha sido presidida por el alcalde de Barcelona, aunque la ley no lo establece como condición. El territorio del AMB incluye la primera corona metropolitana: 36 municipios y 3,2 millones de habitantes, el núcleo central de lo que se considera la región metropolitana o el espacio funcional en términos de movilidad y mercado laboral.

¿Qué opinan los ciudadanos de la gobernanza metropolitana de Barcelona? ¿Verían con buenos ojos las fusiones municipales y formar parte de un gran municipio con un alcalde elegido directamente? ¿Estarían de acuerdo en crear un gobierno metropolitano elegido directamente? ¿La creación del AMB ha ayudado a producir una identidad a escala metropolitana? Estas preguntas guiaron una investigación realizada en el seno del Grupo de Investigación en Estudios Locales de la Universidad de Barcelona entre 2013 y 2016. El estudio está basado primero en una encuesta realizada a 800 personas del área metropolitana de Barcelona (para más detalles de la encuesta, véase Vallbé *et al.*, 2015). Para complementar este trabajo cuantitativo realizamos seis grupos de discusión, con una media de siete participantes: cuatro en el año 2014 con habitantes de municipios metropolitanos excluyendo la ciudad de Barcelona y dos en el año 2016 con ciudadanos de Barcelona (diferenciando los barrios centrales de los periféricos). En los grupos se formularon las mismas preguntas de la encuesta para entender mejor los resultados y poder captar los matices. La doble estrategia de investigación permite entender mejor las percepciones de la ciudadanía en relación con el ámbito metropolitano, tanto con respecto a su diseño institucional como a la identidad metropolitana.

En primer lugar, hicimos preguntas relacionadas con la vinculación con el territorio. En la encuesta, cuando se pregunta sobre la identidad con el municipio o con el país (sea este Cataluña o España), las personas declaran tener un sentimiento de pertenencia fuerte. Los ciudadanos encuestados en el área metropolitana de Barcelona se sienten ligeramente más identificados con su municipio que con el espacio metropolitano. Sin embargo, según datos de la encuesta, la identificación con el área metropolitana de Barcelona, medida del 0 al 10, es notable (por término medio, un 7,4). ¿Cómo explicar esta identificación tan alta? Los grupos de discusión nos han permitido entender que los ciudadanos metropolitanos tienen dos tipos de identificación. En el caso de los municipios, o de los barrios en la ciudad de Barcelona, las personas los definen como "el lugar donde me siento como en casa" y muestran una vinculación muy estrecha con estos. Se trata de una identificación emocional: es donde se sienten a gusto, donde tienen a los amigos y a la familia, donde se sienten arraigados. En cambio, el área metropolitana no les genera ningún sentimiento de pertenencia: para ellos es una cosa abstracta, un ente administrativo, sin ningún tipo de vínculo emocional. Lo que sí observamos es una identificación funcional: el área metropolitana de Barcelona sirve para moverse (el gran

símbolo es la T-10), para acceder a actividades de ocio y esparcimiento, para poder hacer cosas. Esta percepción se repite en todos los grupos: el espacio metropolitano es un espacio de tránsito, y el transporte metropolitano permite la movilidad dentro de este.

Sin embargo, es preciso matizar que las personas participantes en los grupos de discusión nacidas en otros lugares de España que vinieron a vivir al área metropolitana de Barcelona en los años 1960-70 se sienten menos arraigadas al municipio donde viven, ya que siguen sintiéndose unidas a su municipio de nacimiento. Es interesante destacar que este grupo identifica el área metropolitana con un estilo de vida, con un estatus socioeconómico, el de la clase trabajadora, aspecto que no es percibido por las personas nacidas en Cataluña. Este grupo identifica Barcelona (entendido como el centro de la ciudad, no los barrios periféricos) con un espacio reservado para personas con un alto poder adquisitivo, donde la vivienda es más cara y donde hay mucho turismo, mientras que sus municipios tienen otras características socioeconómicas. Es interesante destacar que las personas de los grupos de discusión de Barcelona ciudad, pero de los barrios periféricos (especialmente, de Nou Barris), también subrayan este hecho: los barrios centrales de Barcelona están reservados para una clase social determinada, que no es la suya. Este sentimiento de clase, sin embargo, no se traduce en una identidad metropolitana compartida, que sí que se produce con el municipio y el país.

En segundo lugar, y muy relacionado con el primer punto, constatamos que las personas participantes de los grupos de discusión no saben identificar qué es el área metropolitana, tanto las que viven en la ciudad de Barcelona como las del resto de municipios metropolitanos. Las definiciones son ambiguas en todos los casos, asociadas a un espacio por donde la gente transita y se mueve, pero del que no conocen los límites. En el caso de los barceloneses, el área metropolitana es aquello que rodea Barcelona, sin saber ni dónde empieza ni dónde termina. Por lo tanto, es difícil plantearse una elección directa metropolitana o una identidad metropolitana si de entrada no se sabe de qué territorio se habla.

En tercer lugar, nuestro interés residía en la percepción política del AMB, que tradujimos en dos preguntas. La primera era: ¿desearíais formar parte de la ciudad de Barcelona? ¿Es decir, fusionar los municipios del AMB para convertirlos en una sola ciudad? La tabla 1 muestra que casi la mitad de los ciudadanos de fuera de Barcelona ciudad rechazan renunciar a su municipio para formar parte de una gran ciudad. Es interesante destacar que hay un porcentaje muy elevado (casi el 12%) de respuestas 'No sabe/No contesta' (NS/NC). Se repite la misma 'indiferencia' al hecho metropolitano que hemos visto por parte de los alcaldes españoles en el marco del proyecto europeo sobre el alcalde.

La tabla 2 muestra la respuesta a la misma pregunta según el tamaño del municipio, y aquí observamos diferencias importantes. Cuanto más pequeño es el municipio, más miedo a "ser comido por la ciudad de Barcelona" (en las palabras de los participantes en los grupos de discusión). En efecto, existe un rechazo a quedar diluido en una gran ciudad y perder los rasgos específicos de vivir en un municipio pequeño, básicamente la proximidad con sus representantes políticos, a ser escuchados y a saber

dónde ir a pedir lo que necesitan. Además, en los municipios menores de 10.000 habitantes, el porcentaje de respuestas positivas o negativas es superior, mientras que cuanto mayor es el municipio, más elevado el porcentaje de respuestas NS/NC. Estos resultados coinciden plenamente con la literatura académica que estudia la relación entre tamaño municipal y democracia: el sentimiento de autonomía local es más fuerte en los municipios de pequeño tamaño, que rechazan las fusiones municipales en nombre de la democracia local (Oliver, 2000; Stephens y Wikstrom, 2000; Boudreau, 2003; Heinelt y Kübler, 2005).

La segunda pregunta se realizó a todos los habitantes del área metropolitana de Barcelona y era la siguiente: ¿estarías de acuerdo en elegir directamente a un alcalde para toda el área metropolitana? Según la encuesta (tabla 3), la mitad de la población metropolitana sería favorable a elegir a un alcalde para toda el área metropolitana, con un porcentaje de NS/NC todavía elevado.

Sin embargo, otra vez observamos diferencias según el tamaño municipal (véase la tabla 4). Cuanto más pequeño es el municipio, más en contra están los habitantes de elegir a un alcalde directamente para toda el AMB. Los habitantes de los municipios más pequeños tienen muy clara su opción: un 71% son contrarios a la elección directa metropolitana y no se observa ninguna respuesta de NS/NC. A medida que va aumentando la dimensión de los municipios, estos son más favorables a la elección directa, y también hay más respuestas de NS/NC. En el caso de Barcelona ciudad, la aprobación a la elección directa metropolitana es casi del 60%, mientras que las respuestas NS/NC representan el 15,5%.

Los grupos de discusión realizados nos ayudan a entender el porqué de estas respuestas, como también los matices. En primer lugar, hay que diferenciar a los habitantes del resto del AMB de los de la ciudad de Barcelona. En las discusiones en grupo, las personas que viven fuera de la ciudad de Barcelona comparten la preocupación de que un alcalde metropolitano no tenga la sensibilidad ni las herramientas para resolver los problemas de los municipios más pequeños. Dicho de otro modo, estos ciudadanos piensan que "Barcelona lo decidiría todo" y por lo tanto los ciudadanos de los municipios más pequeños estarían desatendidos. La percepción compartida es la de que, al final, el alcalde metropolitano sería el alcalde de Barcelona, o al menos la alcaldía metropolitana se situaría en la plaza Sant Jaume. En resumen, su voto y fuerza como ciudadanos sería menor que la que tienen en relación con su alcalde y, por lo tanto, rechazan una elección a escala metropolitana.

La única excepción en este razonamiento se da en el momento de proponer eliminar a todos los alcaldes y elegir solo a un alcalde metropolitano para todos los municipios. Una mayoría de los participantes serían partidarios de eliminar cargos electos si realmente se pudiera garantizar que la pérdida del alcalde local supondría ganar en servicios de calidad y simplificar la Administración. En este caso, la motivación proviene de una desconfianza generalizada hacia la clase política y la idea de que "cuantos menos políticos, mejor", como se comentó en los grupos. Sin duda, este sentimiento de desafección ha marcado las opiniones al respecto y el rechazo a crear más instituciones: la mayoría de los participantes rechaza crear un nuevo cargo político además de los existentes.

En el caso de Barcelona ciudad, los participantes en los grupos de discusión coinciden con el recelo a añadir otro ámbito de gobierno con elecciones, sobre todo por el coste correspondiente a esta decisión. La impresión generalizada es la de que los barceloneses tendrían que pagar más si se daba esta elección metropolitana, y que además habría más burocracia. También consideran que esta figura metropolitana tendría demasiado poder, y este hecho se valora negativamente. Creen que si ya cuesta ponerse de acuerdo sobre las prioridades a la hora de dar respuesta a las necesidades de los diversos barrios de Barcelona, todavía sería más difícil realizar este proceso para 36 municipios. En definitiva, una alcaldía metropolitana les parece lejana y que no podría responder a las necesidades ciudadanas locales.

En todos los grupos, una idea primordial que se repite es la incompreensión de las razones para elegir directamente a unos representantes para una institución que desconocen. En otras palabras, la gran mayoría de los participantes consideran que no tienen suficiente información y que antes de valorar una elección directa metropolitana tendrían que saber qué es y qué hace el AMB. Les parece lógico que un ente coordine políticas metropolitanas como el transporte o el tratamiento de residuos pero no ven la necesidad de dotarlo de una representación elegida directamente.

4. Conclusiones

El debate sobre la elección directa a escala metropolitana vuelve a ser objeto de debate político en las aglomeraciones europeas, incluida la de Barcelona. Este modelo de elección tiene ventajas (visibilidad, compromiso con una agenda metropolitana, rendimiento de cuentas) e inconvenientes (concentración del poder y coste económico), y su debate plantea las relaciones con otros ámbitos de gobierno (cómo se inserta este nuevo líder dentro del entramado institucional existente, tanto con los municipios como con las regiones o el Estado).

Estas cuestiones se trasladan al área metropolitana de Barcelona, donde existe una institución metropolitana desde 2011, cuando se constituye el AMB en virtud de la Ley 31/2010. En este caso no existe una elección directa sino que son los alcaldes y concejales municipales los que conforman los órganos de representación de la institución. En este contexto, nos hemos preguntado si la gente se siente menos vinculada a su municipio de residencia a favor de un sentimiento de pertenencia metropolitana y si estarían a favor de llevar a cabo reformas a escala metropolitana. Gracias a la combinación de una investigación cuantitativa y cualitativa, hemos apuntado la idea de que existe un sentimiento de pertenencia local fundamentado en los vínculos personales, y que la idea de 'comunidad metropolitana' solo se asocia a la movilidad y a las oportunidades que permite un territorio mayor y bien conectado. En líneas generales, las personas entrevistadas conciben el área metropolitana de Barcelona de un modo abstracto y funcional, no como un espacio político. Así, la institución es percibida como un ente de prestación y gestión de servicios. Como muestra el artículo de Font en este mismo número, el AMB tiene potencial para desarrollar más políticas metropolitanas, especialmente en materia de cohesión social. La realización de políticas públicas, no tanto las vinculadas al transporte y a los residuos sino a los

servicios sociales, quizás ayudaría a hacer más visible la tarea del AMB, reforzando la legitimidad por rendimiento (*output legitimacy*).

Si el objetivo es reforzar la legitimidad de la representación (*input legitimacy*), es preciso provocar un mayor interés por la institución metropolitana y el sentimiento de ser parte de un espacio metropolitano conjunto. En este sentido, la elección directa de un alcalde metropolitano podría ayudar a ver el AMB como un todo, con problemas y proyectos comunes. La elección directa implica otorgar otro tipo de legitimidad a esta institución, haciéndola más visible, y fortalecer su liderazgo. Aunque en algunas ocasiones esta idea se ha puesto sobre la mesa, no ha habido un verdadero debate público. Antes, sin embargo, de hacer esta propuesta, sería necesario comunicar y transmitir mejor lo que hace el AMB, publicar más información sobre su financiación y su funcionamiento, etc. Actualmente, se trata de una institución poco conocida por la ciudadanía, aunque se ocupa de aspectos claves para las personas que viven en la aglomeración de Barcelona.

Sin embargo, el mayor reto político recae en el papel de los alcaldes ante la institución metropolitana. Aplicando la idea anglosajona de *no taxation without representation*, se entiende que si existe una institución metropolitana con capacidad fiscal y decisoria es preciso que los ciudadanos puedan elegir a los representantes. Por lo tanto, la decisión de elegir o no a los consejeros metropolitanos depende en gran medida de qué competencias y financiación tiene la estructura metropolitana. Esta es pues la cuestión fundamental. ¿Queremos que el Área Metropolitana de Barcelona sea un verdadero gobierno metropolitano? ¿Queremos que tenga más competencias y más autonomía fiscal? ¿O preferimos que sea un ente de gestión de perfil más técnico que político? Es preciso, de entrada, un debate sobre esta cuestión por parte de los alcaldes que son miembros de esta para poder plantear la elección directa. En efecto, es preciso que los alcaldes se sientan parte del AMB y reconozcan la importancia de un proyecto metropolitano compartido.

Por parte de la ciudadanía, la emergencia de una identidad metropolitana a largo plazo será más fácil de construir si existe una vinculación afectiva y un conocimiento del territorio, un diseño institucional y una movilización ciudadana que favorezcan la creación de un relato metropolitano. En efecto, en Barcelona tenemos algunos ejemplos aislados de movilizaciones metropolitanas, como en los años 1990 con 'la guerra del agua' o recientemente, y tímidamente, con la reivindicación de la unión de los dos tranvías por su impacto en la movilidad metropolitana. Temas como el acceso a la vivienda han dado lugar a movimientos sociales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca o el Sindicato de Inquilinos. A pesar de tener una dimensión local, son temas de alcance metropolitano, y por lo tanto existe potencial para su desarrollo a una escala metropolitana y para empezar a dotar de sentido colectivo el espacio metropolitano. Sin estos elementos, difícilmente se podrá hablar de una identidad metropolitana y de una voluntad de llevar a cabo reformas a escala metropolitana, como la elección directa de los representantes políticos.

LA FINANCIACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS. UNA ESPECIAL REFERENCIA AL CASO DEL AMB

PAULA SALINAS

Universidad Autónoma de Barcelona y Barcelona GSE

MAITE VILALTA

Universidad de Barcelona

Resumen

Las grandes ciudades y las áreas metropolitanas tienen que hacer frente a unas necesidades de gasto muy distintas a las del resto de gobiernos locales. En este estudio se analiza, por un lado, desde un punto de vista teórico, cómo deberían organizarse y financiarse las grandes aglomeraciones urbanas, y más concretamente las áreas metropolitanas. Por otro lado, se analiza el caso concreto del Área Metropolitana de Barcelona, cuáles son las funciones que desempeña y cómo se financia. El análisis muestra cómo, en base a las prescripciones de la teoría, sería necesario replantear el reparto de competencias entre los municipios y el Área Metropolitana de Barcelona, y realizar una reforma de su sistema de financiación que permitiera incrementar su volumen de recursos y su autonomía fiscal.

Palabras clave: grandes aglomeraciones urbanas, financiación, Área Metropolitana de Barcelona.

1. Introducción

Las grandes aglomeraciones urbanas son un polo de atracción para personas, empresas y otras instituciones, a la vez que son el principal motor del crecimiento económico de los países. En el año 2014, el 54% de la población mundial vivía en áreas urbanas, y se prevé que la concentración urbana siga creciendo. La ONU (UN-Habitat, 2015) proyectó que en el año 2050 esta cifra llegaría hasta el 66%. Este gran crecimiento de las áreas urbanas está intensamente ligado a su crecimiento económico (World Bank, 2009; Henderson, 2010). Buena parte de la innovación tiene lugar en las áreas urbanas, que pueden tener un tamaño lo bastante grande como para disponer del grado necesario de especialización de fuerza laboral, conocimiento, negocios, servicios, infraestructuras, instituciones y comunicaciones (Bird y Slack, 2007).

Estas características de las grandes aglomeraciones urbanas comportan que los gobiernos de las grandes ciudades y de las correspondientes áreas metropolitanas deban dar respuesta a unas necesidades ciudadanas muy distintas de las de las poblaciones de menor tamaño poblacional, ya sean derivadas de la elevada concentración demográfica de la población, de los mayores niveles de pobreza y desigualdad, o de su elevado nivel de actividad socioeconómica, entre otros. Además, los núcleos urbanos no solo dan servicio a sus ciudadanos, sino también a los ciudadanos de las poblaciones de su entorno o de su área metropolitana, y a menudo son los motores económicos de una región o país, lo que también puede incrementar sus necesidades de gasto de modo considerable.

Para ser competitivas internacionalmente, las ciudades y sus áreas urbanas necesitan proveer de una gran variedad de servicios,

como por ejemplo transporte, agua, alcantarillado, recogida y tratamiento de residuos, seguridad y bomberos, parques, cultura y ocio, vivienda social o servicios sociales. Por un lado, las grandes aglomeraciones urbanas atraen a individuos con rentas más bajas y familias que buscan oportunidades de trabajo, y que tienen acceso a un abanico más amplio de servicios sociales especializados de los que existen habitualmente en municipios más pequeños. Esto determina que la demanda de servicios sociales, vivienda social o servicios de salud sea más elevada que en otras poblaciones. Por otro lado, sin embargo, las grandes ciudades suelen ser también los grandes centros de negocios de un país, y compiten en el ámbito internacional. Esto requiere que, además de una buena red de transportes y comunicaciones, puedan ofrecer servicios que atraigan y retengan el capital humano altamente cualificado en ámbitos como la educación, los parques públicos o las actividades recreativas y culturales. Es decir, las ciudades necesitan proveer de servicios que atraigan a los trabajadores más cualificados, y contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Florida, 2002), por lo que también proveen de un abanico de servicios más amplio que otros gobiernos locales (Bird, 1995). Esto conduce también a tener que afrontar unas necesidades de gasto diferenciales.

Además, en los últimos años se ha observado una problemática creciente en torno a una serie de retos que deben afrontar las grandes aglomeraciones urbanas. En primer lugar, se están produciendo fuertes incrementos de precios en el mercado de la vivienda, que generan procesos de gentrificación y una creciente segregación espacial. En segundo lugar, las ciudades tienen que jugar un papel fundamental en materia de sostenibilidad y gestión de residuos. Las ciudades, como grandes concentraciones de población y de actividad económica, generan elevados niveles de contaminación y producción de residuos. Concretamente, las ciudades generan entre el 60% y el 80% del consumo de energía mundial, y son responsables del 70% de la emisión de gases generadores del efecto invernadero (UN-Habitat, 2016). En último lugar, para poder hacer frente a los retos mencionados anteriormente, las ciudades y las áreas urbanas tienen que saber entender y utilizar las nuevas tecnologías en su beneficio (Vanguardia Dossier, 2018). La creación de *smart cities* gracias a la utilización del *big data* permitirá analizar los patrones de consumo y de utilización de bienes y servicios públicos, la recogida de información útil y la elaboración de políticas informadas y basadas en la evidencia.

La medida en que las administraciones públicas puedan dar respuesta a estas cuestiones depende directamente de cuál sea su volumen de recursos y de su capacidad para determinar dicho volumen y su composición. De acuerdo con la literatura existente, estas especificidades de las grandes aglomeraciones urbanas hacen recomendable que su sistema de financiación también sea específico (Bird, 1980). No obstante, en pocos países las grandes ciudades y las áreas metropolitanas reciben un tratamiento distinto al del resto de municipios (Bahl, 2010). En el caso español, la falta de un tratamiento específico para las grandes aglomeraciones urbanas en el sistema de financiación y la falta de autonomía de las ciudades y las áreas metropolitanas para incidir sobre sus ingresos, comporta que su margen de maniobra para dar respuesta a las crecientes necesidades de su población pueda verse muy limitado.

El estudio que se presenta a continuación tiene un doble objetivo. Por un lado, analizar desde un punto de vista teórico cómo deberían organizarse y financiarse las grandes aglomeraciones urbanas, y más concretamente las áreas metropolitanas. El interés se centrará especialmente en las grandes aglomeraciones urbanas organizadas en dos niveles de gobierno, el nivel municipal y el nivel metropolitano, que es el modelo al que se ajusta el área metropolitana de Barcelona. Más concretamente, se analizará cuáles son las funciones que tendría que desempeñar, en este contexto, el nivel metropolitano de gobierno, y cómo deberían financiarse dichas funciones. Por otro lado, se analizará el caso concreto del Área Metropolitana de Barcelona, analizando cuáles son las funciones que desempeña y cómo se financia. Finalmente, se ofrecerán una serie de reflexiones finales sobre los elementos que habría que reformar de la financiación del AMB con el fin de mejorar su autonomía financiera y la eficiencia en la asignación de los recursos.

2. Marco teórico

2.1. Financiación y competencias: ¿qué hay que financiar?

Para determinar cuál debería ser la financiación de un área metropolitana, y cuáles tendrían que ser sus fuentes de financiación, es necesario definir previamente cuáles tendrían que ser sus competencias. De acuerdo con lo que establecen Bird y Slack (2007), en las áreas metropolitanas con dos niveles de gobierno, como serían el Área Metropolitana de Barcelona o la Greater London Authority, el nivel de gobierno más alto debería ser el responsable de la provisión de los siguientes servicios:

- **Servicios que benefician a toda el área en su conjunto**, como, por ejemplo, el transporte interurbano o las carreteras. De acuerdo con el principio de equivalencia fiscal, los límites geográficos del gobierno que presta un determinado servicio tendrían que coincidir con los límites de donde están los beneficiarios de este servicio, y que son quienes contribuyen a financiarlo.
- **Servicios que implican una redistribución de recursos**, como, por ejemplo, políticas de vivienda social, servicios de asistencia social, de atención a la infancia o una política de garantía de rentas (KSNET, 2018). Concretamente, la implantación de la política redistributiva en una jurisdicción grande, como sería el caso de un área metropolitana, permitiría internalizar sus efectos externos y reducir los problemas derivados de la movilidad de las personas entre municipios en respuesta a las políticas sociales de cada municipio. Adicionalmente, permitiría reducir las desigualdades entre los municipios de su jurisdicción.

En general, parece claro que la movilidad interjurisdiccional sería más reducida entre los municipios de fuera de un área metropolitana y los del área, que entre los municipios de una misma área metropolitana, por lo que si una política redistributiva se implantara en todo el territorio metropolitano, los movimientos migratorios en respuesta a la implantación de esta política serían probablemente más limitados que si esta se implantara en tan solo uno o algunos de los municipios del área. Esto provocaría que las externalidades horizontales entre municipios fueran más reducidas, permitiendo así que

el nivel de redistribución se acercara más al nivel socialmente eficiente, y que la segregación social o en función del nivel de renta entre municipios no se viera incrementada. Esto sería cierto siempre y cuando el área metropolitana englobara todo el territorio que sería necesario para que los diversos beneficios mencionados fueran efectivos, es decir, cuando el área metropolitana coincidiera con el área funcional o el área de mercado de trabajo existente en torno a las grandes ciudades.

- **Servicios que generan externalidades**, como, por ejemplo, las políticas redistributivas (mencionadas anteriormente), políticas de medio ambiente, salud pública, transporte público, recogida y tratamiento de residuos, servicios de seguridad pública, desarrollo económico o planificación urbana regional. Cuando un servicio municipal genera externalidades, ya sea porque benefician a los usuarios de otros municipios que se desplazan (externalidades *commuter*) o porque los beneficios del servicio se extienden más allá de las fronteras de un municipio (externalidades *spillover*), es recomendable que el servicio lo provea un nivel de gobierno con una jurisdicción más amplia, como sería el área metropolitana.
- **Servicios que presentan economías de escala**, ya sea en el consumo o en la producción, como, por ejemplo, vivienda social, salud pública, políticas de movilidad y transporte público, provisión y recogida de aguas, recogida y tratamiento de residuos, o políticas de prevención de incendios, entre otros. El aprovechamiento de las economías de escala permite reducir el coste de los servicios por usuario, por lo que siempre sería recomendable desde el punto de vista de la eficiencia.

De acuerdo con lo que establecen Bird y Slack (2007), el nivel de gobierno más bajo tendría que ser el responsable de los servicios que generan unos beneficios más acotados en el espacio, como serían el alumbrado público, el mantenimiento de las calles municipales, los servicios de bomberos, la planificación urbana local, los parques públicos e instalaciones de ocio, o las bibliotecas.

Este modelo de área metropolitana con dos niveles de gobierno tiene la ventaja que permite la redistribución entre municipios, a la vez que resulta más ventajoso en términos de rendimiento de cuentas, eficiencia y adaptación a las demandas de los ciudadanos que el modelo con un solo nivel de gobierno. Permite la coordinación en la provisión de los servicios de los cuales es responsable el área metropolitana, y puede permitir una mayor eficiencia en la asignación de recursos que en el caso de las áreas metropolitanas con un solo nivel de gobierno. Además, hay un mayor potencial para garantizar la igualdad, dado que la calidad de los servicios locales no queda restringida por la capacidad fiscal de cada jurisdicción. En general, se pueden aprovechar mejor las economías de escala e internalizar las externalidades en la provisión de servicios transferidos al área metropolitana, lo que puede reducir los costes de provisión y mejorar la eficiencia. Asimismo, teniendo en cuenta que la movilidad de los factores es más reducida a nivel metropolitano, puede mejorar la eficiencia en la recaudación de impuestos. También se pueden beneficiar de

economías de escala en la administración de los impuestos.

Por el contrario, también puede haber costes añadidos derivados de la duplicidad en la provisión de servicios y costes de coordinación (Kitchen, 2002). También hay que decir que los modelos con dos niveles de gobierno pueden resultar menos transparentes y crear más confusión entre los ciudadanos, que no pueden identificar tan fácilmente cuál es el nivel de gobierno que se encarga de la provisión de los distintos servicios, disminuyendo también su poder para influir en las decisiones presupuestarias. Finalmente, a menudo las áreas metropolitanas no engloban todo el territorio que sería necesario para que los distintos beneficios mencionados sean efectivos. Nueva York, Toronto o Copenhague son ejemplos donde esto sucede.

2.2. ¿Qué principios económicos es preciso que se cumplan?

Tanto la teoría como el sistema comparado ponen de manifiesto que el reparto de los ingresos entre los distintos gobiernos existentes en un Estado debe realizarse dando cumplimiento a un conjunto de principios económicos básicos (Vilalta, 2015). Fundamentalmente, son los siguientes:

- **Principio de autonomía financiera.** Los gobiernos disponen de autonomía financiera si tienen capacidad para tomar decisiones sobre cuánto, cómo y en qué gastan, y sobre cuándo y cómo obtienen sus ingresos. Esto solo es posible si buena parte de sus ingresos procede de fuentes de financiación incondicionadas, lo que permite la autonomía financiera por el lado del gasto, y, sobre todo, a través de figuras tributarias propias, lo que facilita la autonomía financiera por el lado del ingreso.

Por lo tanto, el ejercicio de la autonomía financiera por parte de los gobiernos locales supondrá que una parte importante de sus ingresos pueda proceder de varias figuras tributarias sobre las cuales dispongan de capacidad normativa, así como de capacidad de gestión y de administración. De este modo, mejora la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales, lo que facilita el rendimiento de cuentas ante los ciudadanos y contribuye a reducir los problemas que supone la existencia de ilusión fiscal, es decir, la no percepción por parte de los ciudadanos del verdadero coste de los servicios que reciben de las administraciones locales, en este caso, de las áreas metropolitanas. De hecho, la mejora de la autonomía financiera de las administraciones locales es necesaria para alcanzar una mayor eficiencia, tanto en la prestación de los servicios como en la obtención de los ingresos necesarios para financiarlos.

- **Principio de suficiencia y equilibrio vertical.** En una situación de equilibrio vertical, el grado de cobertura de las necesidades de gasto con ingresos potenciales tendría que ser el mismo para los distintos niveles de gobierno (centrales, regionales y locales). Es decir, el reparto competencial y la distribución de los ingresos potenciales debería producirse de tal modo que los tres niveles de gobierno dispongan de recursos suficientes para poder atender las competencias que les han sido atribuidas. Cuando

el reparto se produce de forma tal que un determinado nivel de gobierno subcentral no llega a cubrir sus necesidades de gasto mediante los ingresos tributarios potenciales que le han sido asignados, mientras que al nivel central le ocurre justamente lo contrario, tanto la teoría como el sistema comparado aconsejan la existencia de una subvención incondicionada que corrija este desequilibrio.

- **Principio de equidad horizontal.** La teoría establece que una situación de equidad horizontal es aquella en que los gobiernos que forman parte de un mismo nivel pueden alcanzar un grado similar (o igual) de prestación de los servicios que tienen atribuidos, pidiendo a sus ciudadanos un mismo esfuerzo fiscal. Si se trata de garantizar dicho principio para las áreas metropolitanas de un país, debería dársele cumplimiento mediante una subvención niveladora procedente de un nivel de gobierno superior. En el caso de España, donde hasta el momento solo se han constituido dos áreas metropolitanas, no existe tal mecanismo de nivelación.

No obstante, resulta relevante tener en cuenta este principio de equidad horizontal en relación con los municipios que forman parte de cada área metropolitana a la hora de determinar su financiación, especialmente si esta procede en parte de aportaciones realizadas por los municipios. Concretamente, habrá que evitar que, para financiar los servicios que provea el área metropolitana en cuestión, los municipios con menos recursos se vean obligados a pedir un esfuerzo fiscal mayor a sus ciudadanos para recibir un mismo nivel de servicio que los ciudadanos de los municipios con más recursos.

Es preciso tener en cuenta que la definición del criterio de equidad a aplicar corresponde al terreno de los valores y debe resolverse desde el ámbito de la política. La literatura económica y la experiencia de otros países muestran que se trata de una cuestión que admite diversas respuestas, a menudo difíciles de consensuar. En el Área Metropolitana de Barcelona se establece el principio de solidaridad según el cual los beneficios y los costes de vivir en el entorno metropolitano tienen que distribuirse equitativamente entre sus habitantes, independientemente del municipio en que vivan.

- **Principio de transparencia, coordinación y lealtad institucional.** Un buen modelo de financiación tiene que disponer de mecanismos técnicos e institucionales adecuados para consensuarlo y aplicarlo. Tanto el diseño como la aplicación del modelo de financiación surgen de negociaciones políticas, que sería recomendable que se produjeran con la mayor transparencia y la menor discrecionalidad posible. Esto solo es posible si existen reglas e instituciones capaces de diseñar el modelo, realizar un seguimiento del mismo, actualizarlo y resolver los posibles conflictos que a lo largo del tiempo puedan plantearse. Con el fin de disponer de un buen marco institucional que permita y facilite la coordinación de la toma de decisiones que afectan a los diferentes gobiernos, sería conveniente, entre otras medidas:

- I. Crear instituciones que sean responsables del seguimiento y la supervisión del modelo. Dichas instituciones deberían velar para que la aplicación del modelo a lo largo del tiempo no suponga una ruptura con lo que se ha pactado en el año base. A menudo, las decisiones de un gobierno afectan a otros, por lo que es preciso prever instituciones que velen por el cumplimiento del principio de lealtad institucional.
- II. Establecer órganos de coordinación horizontal y vertical. Es decir, los gobiernos metropolitanos deberían participar en la toma de decisiones que les afecten, junto con los otros niveles de gobierno (central, autonómico y municipal), así como en órganos de relación horizontal (con las otras áreas metropolitanas).
- III. En la medida en que un porcentaje importante de los recursos impositivos de las áreas metropolitanas en España procede del IBI –tal y como se verá más adelante– cuya base imponible está directamente vinculada a la valoración catastral de los inmuebles, está claro que una parte importante de sus ingresos dependen de las decisiones y el buen funcionamiento de la Dirección General del Catastro, junto con las de los municipios que forman parte del área. Por lo tanto, es imprescindible que existan espacios adecuados de colaboración y coordinación entre las diferentes administraciones.

2.3. Tipología de ingresos de las áreas metropolitanas

Si se observan diferencias en las necesidades de gasto que tienen las grandes aglomeraciones urbanas, es razonable pensar que sus modelos de financiación y, por lo tanto, la forma de obtener los recursos deberían tener en cuenta dichas diferencias. Hay que tener en cuenta que en algunos casos las administraciones de las grandes aglomeraciones urbanas, ya sean metropolitanas o municipales, están tomando decisiones sobre un conjunto de servicios que afectan a un número más elevado de ciudadanos que el que tienen algunos gobiernos intermedios del mismo Estado. Por ejemplo, en España hay comunidades autónomas (gobiernos intermedios) que tienen una población mucho más pequeña que la de Madrid y Barcelona.

Si bien en la práctica es posible encontrar distintas estructuras de ingreso, la literatura económica ofrece un cuerpo teórico que permite establecer qué fuentes de financiación pueden ser las más eficientes para la provisión de los diferentes tipos de servicios públicos por parte de los distintos niveles de gobierno, y en función de cómo estén repartidas las responsabilidades entre estos distintos niveles de gobierno. Así, habrá que tener en cuenta la idoneidad de que las áreas metropolitanas se financien con impuestos sobre la propiedad, tasas y precios públicos, transferencias procedentes de otros niveles de gobierno o endeudamiento, o a través de la provisión publicoprivada de los servicios, lo que dependerá en gran medida de su tamaño, del tipo de servicios que proveen y de sus competencias en provisión de infraestructuras.

En términos generales, los impuestos a la propiedad pueden resultar adecuados para financiar servicios relacionados con la propiedad, como, por ejemplo, provisión de agua, regulación del tráfico o urbanismo; pero pueden no resultar adecuados para financiar servicios como la provisión de vivienda social u otros servicios sociales. En los países escandinavos, donde los gobiernos locales acostumbran a tener competencias en el ámbito de los servicios sociales, los municipios se financian de manera importante a partir de impuestos sobre la renta. En la medida en que los gobiernos locales también provean de servicios que respondan a los intereses regionales o nacionales, también estaría justificada la existencia de transferencias intergubernamentales. Tal y como establecen Bird y Slack (2007), igual como sucede con los gastos, las necesidades de ingreso tienden a ser distintas en las grandes áreas metropolitanas o ciudades, lo que refleja la distinta naturaleza y el nivel de los servicios que proveen, y su mayor capacidad para obtener ingresos impositivos. Estas áreas a menudo tienen, o deberían tener, una mayor autonomía fiscal que otras áreas urbanas y rurales, tanto por el lado del gasto, como por el lado del ingreso.

En cualquier caso, a la hora de configurar el modelo de financiación de un área metropolitana deberían tenerse en cuenta una serie de aspectos que enumeramos a continuación:

En relación con la composición de la cesta tributaria:

a. Tasas y precios públicos

En términos generales, las tasas y precios públicos son adecuados para financiar determinados servicios que son típicamente locales y donde es fácil identificar quien es el beneficiario directo del servicio (agua, alcantarillado, recogida y eliminación de residuos, transporte, ocio, electricidad, etc.), y el nivel local de gobierno debería emplearlos siempre que sea posible (Bird, 2001). Concretamente, el uso de tasas y precios públicos permite mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios, al hacer visible para los usuarios cuál es su coste de provisión. Esto es especialmente cierto en el caso de las grandes áreas metropolitanas, dado que permiten que el coste marginal que supone la mejora de la eficiencia en la prestación del servicio pueda financiarse con un aumento de la carga que asumen los consumidores, tanto los residentes en la ciudad como los que viven fuera de la ciudad y que también utilizan el servicio. Es decir, permiten internalizar los efectos externos de tipo *commuter*. A la vez, el empleo de tasas puede ser un buen instrumento que contribuya a reducir los costes de congestión de algunos servicios en las ciudades. En el caso de las grandes áreas metropolitanas, las tasas y precios públicos también pueden contribuir a hacer un uso más eficiente del espacio.

Habitualmente, se argumenta que la financiación de los servicios con la aplicación de precios públicos puede tener efectos regresivos, si bien esto no es cierto para muchos de los servicios que proveen las grandes ciudades, y de los cuales se benefician en mayor medida los ciudadanos con unas rentas más elevadas. Asimismo, con un buen diseño de las tasas y precios públicos puede evitar que se generen efectos regresivos.

b. Impuestos

En el caso de los servicios para cuya financiación no pueden emplearse tasas o precios públicos, porque resulta difícil delimitar quiénes son sus beneficiarios (caso de los bienes públicos), los impuestos que tienen que soportar los residentes locales de la ciudad pueden ser un buen sistema de financiación en el caso de los servicios que benefician exclusivamente a los residentes en el municipio.

La asignación de impuestos que la teoría del federalismo fiscal tradicionalmente atribuye al nivel local de gobierno es muy limitada. Los únicos impuestos que les atribuye son aquellos que son fáciles de administrar a nivel local, que afectan solo a los residentes locales y que no pueden generar problemas de competencia, ya sea horizontalmente (entre gobiernos locales) o verticalmente (entre gobiernos locales y no locales). Bird (2008) establece que un buen impuesto local debería tener las siguientes características:

- i. La base impositiva debería ser relativamente inmóvil, para permitir a las autoridades locales variar los tipos sin perder parte de su base impositiva.
- ii. La recaudación debería ser adecuada para satisfacer las necesidades locales y aumentar en el tiempo en la misma medida que el gasto.
- iii. La recaudación debería ser relativamente estable y fácil de predecir.
- iv. No tendría que ser posible exportar la carga impositiva a no residentes, con el fin de asegurar que las decisiones presupuestarias son eficientes y transparentes.
- v. La base impositiva debería ser visible para asegurar el rendimiento de cuentas.
- vi. Los sujetos pasivos deberían pensar que el impuesto es justo.
- vii. El impuesto debería ser relativamente fácil de administrar eficientemente y efectivamente.

Los gobiernos locales en general, y las grandes ciudades en particular, necesitan tener libertad suficiente para poder modificar el nivel y la composición de sus ingresos, si se les quiere dotar de autonomía y hacer efectivo el rendimiento de cuentas. Un impuesto local sería definido como aquel que es establecido por los gobiernos locales, sus tipos impositivos son definidos también por el gobierno local, y son gestionados por el nivel local (Bird, 2008). Ahora bien, impuestos que reúnan estas tres características no son habituales en la práctica. En algunos países, un impuesto local puede ser recaudado por cada ente local, pero el tipo impositivo y la base están determinados a nivel central o por otro nivel de gobierno. Este tipo de impuestos tendrían que ser mejor entendidos como impuestos centrales o provinciales, que se distribuyen entre las ciudades en forma de transferencia. Esto es especialmente cierto en los casos en que no hay ninguna conexión clara entre la cantidad que reciben las ciudades y la cantidad que se recauda en el municipio.

En relación con las transferencias:

En relación con las transferencias, es aconsejable que las áreas metropolitanas no tengan demasiada dependencia de las subvenciones procedentes de otras administraciones. Es importante que dispongan de un elevado grado de autonomía financiera que les permita tomar decisiones por el lado del ingreso y, por lo tanto, que les permita poder decidir su propia política tributaria. Por esto, el peso de las transferencias no tendría que ser demasiado elevado dentro de la estructura de su presupuesto de ingresos. Es decir deberían ser menos dependientes y tener más autonomía de la que disponen el resto de gobiernos locales, para tomar decisiones sobre cómo obtener sus ingresos.

Es preciso tener en cuenta, sin embargo, que en determinados países los gobiernos locales y, por lo tanto, las grandes ciudades, tienen asignadas unas competencias de gasto superiores a los ingresos que pueden obtener con su cesta tributaria. En estos casos, o bien habrá que ampliar la capacidad de los gobiernos locales para obtener sus propios recursos, o bien será necesario el diseño de un buen mecanismo de subvenciones incondicionadas, que tenga en cuenta tanto la capacidad fiscal como las necesidades de gasto de dichos gobiernos.

Y con respecto a las subvenciones específicas o condicionadas, también pueden tener su papel dentro del conjunto de fuentes de ingresos de las áreas metropolitanas; por ejemplo, cuando se trata de financiar servicios como el transporte urbano, que generan externalidades que van más allá de sus límites geográficos. En este caso estaría justificado que el gobierno metropolitano recibiera de otras administraciones una subvención específica para financiar este tipo de servicio. Dichas subvenciones intergubernamentales no estarían, sin embargo, justificadas en caso de que se destinaran a la financiación de inversiones. Al contrario, la financiación por parte del gobierno central de infraestructuras locales puede generar ineficiencias y situaciones de inequidad entre regiones, que aconsejan que estas sean financiadas por parte de los propios gobiernos locales.

En relación con el endeudamiento:

El endeudamiento de un área metropolitana también merece ser tratado de distinto modo al del resto de gobiernos locales. A menudo los gobiernos locales no pueden endeudarse para financiar sus gastos operativos, si bien sí que pueden endeudarse para financiar sus inversiones. Recurrir al endeudamiento no tiene por qué ser malo si se trata de financiar inversiones que serán utilizadas por generaciones futuras o para financiar un proyecto puntual para cuya financiación sería necesaria una fuerte fluctuación de los impuestos pagados por los ciudadanos. Si bien es posible que los entes locales más pequeños tengan más restringido el acceso al crédito, fácilmente las áreas metropolitanas tendrán más capacidad para obtener préstamos sin tener que utilizar la asistencia de niveles superiores de gobierno, y en mejores condiciones. Ahora bien, también hay que tener presente que el endeudamiento limita la flexibilidad de los gobiernos locales, en el sentido de que necesariamente tendrán que dedicar una parte de su presupuesto al retorno de la deuda.

En relación con las contribuciones especiales:

Las contribuciones especiales son tasas que tienen que pagar los propietarios o

promotores de las construcciones que requieren la realización de obras públicas, y que se destinan a financiar dichas obras. Cómo se reparta la carga entre los constructores y los compradores de las viviendas dependerá de las características concretas de las funciones de oferta y demanda. Según Slack (2002) las contribuciones especiales pueden incentivar un desarrollo urbanístico más eficiente y desincentivar la dispersión urbana, siempre y cuando se calculen de manera tal que reflejen adecuadamente los costes de las inversiones.

En relación con el *partenariado publicoprivado*:

El *partenariado publicoprivado* consiste en la participación directa de uno de los sectores en un proyecto controlado por el otro sector. La forma más común de *partenariado publicoprivado* es aquella en la que el sector privado se implica en la provisión de servicios públicos, realizando una parte de la inversión inicial en una infraestructura y encargándose de su explotación durante un tiempo determinado, de acuerdo con la regulación establecida por el sector público, al término del cual la infraestructura se transfiere al sector público. De este modo el sector público puede construir las infraestructuras que necesite, sin necesidad de hacer frente a su coste y, por lo tanto, sin endeudarse. Otra forma de colaboración *publicoprivada* se da cuando se contrata el sector privado para la realización de servicios como la provisión de agua, la gestión de residuos, la provisión de infraestructuras de ocio o el transporte. En estos casos, las inversiones necesarias para la provisión de los servicios también irían a cargo de las empresas privadas.

Las infraestructuras en las grandes aglomeraciones urbanas son esenciales para la prosperidad económica, social y medioambiental. Las administraciones de las grandes aglomeraciones no solo tienen que proveer de infraestructuras como caminos, agua o alcantarillado, sino que también tienen que proveer de toda una serie de servicios destinados a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, como parques, bibliotecas, vivienda social e infraestructuras de ocio. De acuerdo con lo que establece la teoría económica, dichas infraestructuras deberán financiarse de manera local, ya sea mediante el endeudamiento, contribuciones especiales, o *partenariados publicoprivados*.

3. Una referencia al caso del Área Metropolitana de Barcelona

3.1. Competencias del Área Metropolitana de Barcelona

De acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 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. Asimismo, establece que estas se tendrán que crear y regular mediante la legislación de la comunidad autónoma, que tendrá que determinar 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.

Así pues, el Área Metropolitana de Barcelona se creó a partir de la Ley 31/2010, del 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, y asumió las competencias que ejercían hasta entonces la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT), que tenía como objeto prestar de forma conjunta los servicios de transporte público de viajeros en su ámbito territorial; la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos (EMSHTR), que tenía competencias sobre el ciclo del agua y el tratamiento y aprovechamiento de los residuos municipales; y la Mancomunidad de Municipios, que tenía como objetivo armonizar las actuaciones de los diferentes municipios de su ámbito territorial, con realizaciones vertebradoras de nivel supramunicipal, obras más pequeñas de carácter local, o el mantenimiento de los espacios naturales y las playas. Por lo tanto, las actuaciones que las dos entidades metropolitanas y la mancomunidad de municipios ejercían en su territorio en el ámbito de sus competencias tuvieron que extenderse a todos los municipios que integran el Área Metropolitana de Barcelona. A estas competencias se añadieron, además, otras nuevas, especialmente en los ámbitos de urbanismo y el ámbito social.

Como resultado de este proceso, pues, al Área Metropolitana de Barcelona le corresponden las competencias heredadas de las entidades metropolitanas y la Mancomunidad de Municipios, concretamente: competencias territoriales de ordenación del territorio, urbanismo e infraestructuras de interés metropolitano (parques, playas, espacios naturales, infraestructuras de movilidad...), planificación y gestión del transporte y la movilidad, y medio ambiente y sostenibilidad, donde se incluyen las competencias relacionadas con el ciclo del agua, los residuos y medio ambiente. Y una serie de competencias en el ámbito del desarrollo económico, fomentando la actividad económica, el empleo y la creación de empresas en los campos de la industria, el comercio, los servicios y los recursos turísticos; en el ámbito de la vivienda, por delegación de los municipios metropolitanos, con el objetivo de garantizar la solidaridad intermunicipal en estas actuaciones, y en el ámbito de la cohesión social, que constituye uno de los objetivos de la creación del AMB y es el principio a través del que se definen las políticas de urbanismo, de transporte, de medio ambiente, de infraestructuras y de asistencia a los municipios metropolitanos.

De este modo, el AMB realizó en el ejercicio 2016 un gasto de 652 millones de euros, al que habría que añadir el gasto realizado por las empresas y organismos autónomos que dependen de esta, fundamentalmente Transportes Metropolitanos de Barcelona, y los organismos autónomos del taxi, la vivienda y AMB Informació. Si se analiza el destino funcional del gasto del AMB, se observa que casi el 40% se destina al servicio de transporte público, que asciende a casi 242 millones de euros; el 23% se destina a servicios de bienestar comunitario, donde se incluirían los servicios de tratamiento de residuos que realiza el Área Metropolitana de Barcelona, gasto que asciende a casi 150 millones de euros, y el 12,6% se destina a vivienda y urbanismo, que asciende a casi 82 millones de euros. El resto de programas tienen un peso inferior al 10% en la liquidación del presupuesto, e incluyen los gastos de medio ambiente, pago de la deuda pública, gastos de carácter general, infraestructuras, fomento del empleo, servicios sociales y promoción social, comercio, turismo y pymes.

3.2. El modelo de financiación del Área Metropolitana de Barcelona

De acuerdo con lo establecido en el RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, las áreas metropolitanas pueden establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios públicos, de conformidad con lo que se haya previsto en sus normas de creación. Además, el artículo 153 establece que las áreas metropolitanas pueden establecer un recargo sobre el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) en su territorio, que se exigirá a los mismos sujetos pasivos y en los mismos casos contemplados en la normativa reguladora de dicho impuesto, y consistirá en un porcentaje único que recaerá sobre su base imponible, que no podrá ser superior al 0,2%. Adicionalmente, las áreas metropolitanas también pueden financiarse con las subvenciones de carácter finalista que se podrán establecer en los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de aquellos servicios específicos que constituyan el objeto de las áreas metropolitanas, cuya cuantía se determinaría anualmente.

En base a este marco regulador estatal, la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, prevé las siguientes fuentes de financiación: i) los ingresos procedentes del patrimonio y otros ingresos de derecho privado; ii) el recargo sobre el impuesto sobre bienes inmuebles, establecido por la legislación de haciendas locales para las áreas metropolitanas; iii) otros recargos sobre los impuestos de los municipios o de la Generalitat creados de acuerdo con la legislación reguladora de las haciendas locales; iv) las tasas y los precios públicos para prestar servicios y para realizar actividades de su competencia; v) los cánones y otros derechos a su favor para explotar servicios públicos y utilizar el dominio público metropolitano; vi) las cuotas urbanísticas y las contribuciones especiales para ejecutar obras y para establecer, mejorar o ampliar servicios; vii) el producto de las multas y las sanciones; viii) las transferencias de la Generalitat y de otros entes supramunicipales con respecto a las delegaciones de competencias que se acuerden; ix) la participación en los tributos del Estado y de la Generalitat, en los términos establecidos por la legislación reguladora de las haciendas locales; x) las aportaciones de los municipios que la integran; xi) las subvenciones y otros ingresos de derecho público; xii) el producto de las operaciones de crédito; xiii) los recursos procedentes de la Unión Europea y de programas comunitarios; xiv) cualquier otro recurso creado para financiar el Área Metropolitana de Barcelona.

Por lo tanto, en base a la legislación establecida, el único tributo que puede fijar el Área Metropolitana de Barcelona es el recargo sobre el IBI, de un máximo del 0,2%. Actualmente, el AMB está utilizando esta potestad tributaria, mediante la aplicación del Tributo Metropolitano. Tal y como se puede observar en la tabla 2, sin embargo, este tributo representa tan solo el 15,2% de su presupuesto total. Entre los recursos propios del AMB se incluirían también los ingresos derivados de la prestación de servicios, que representan casi una cuarta parte del presupuesto (24,9%), los cánones por el aerobús y el bus turístico (2,9%), el canon de AB Empresa Metropolitana (2,2%) y otros (0,7%). Entre los ingresos por prestación de servicios estaría incluida la tasa metropolitana de tratamiento de residuos, que se regula mediante ordenanza fiscal metropolitana aprobada anualmente, y que se vincula al consumo de agua potable, y los ingresos

obtenidos con la venta de las tarjetas de transporte para personas mayores y menores de 16 años.

En conjunto, pues, los recursos propios del AMB representan casi la mitad de su presupuesto de ingresos, el 45,9%, mientras que las transferencias representan el 54,1% restante. Así, aproximadamente la mitad del presupuesto de ingresos del AMB proviene de recursos propios, sobre los que el AMB tendría un cierto grado de autonomía para tomar decisiones, y la otra mitad procede de transferencias, sobre las que el AMB no tendría ningún margen para tomar decisiones.

En la tabla 3 se analiza el detalle de los ingresos por transferencias que tendría que recibir el Área Metropolitana de Barcelona en el ejercicio 2018, en función de la fuente de financiación. Tal y como se puede observar, dichas transferencias proceden en buena parte de las aportaciones municipales: el 28%. Concretamente, se pueden distinguir los siguientes tipos de aportaciones municipales:

- Las aportaciones municipales sobre la PIE (participación en los ingresos del Estado), que representan el 16,9% del presupuesto total. Las aportaciones municipales sobre la PIE se calculan a partir de la aplicación de un porcentaje establecido para cada municipio, que se aprobó en el Consejo Metropolitano del AMB el 22 de diciembre de 2015. Los porcentajes se determinaron a partir de lo que históricamente cada municipio aportaba a la Mancomunidad y se sitúan en torno al 9%.
- Las aportaciones municipales para inversiones o sobre la base tributaria del IBI, que representan el 9,9% del total. En realidad se trata de una entrada y salida contable, ya que se trata de una aportación municipal que se destina a hacer inversiones en el propio municipio y que ejecuta el mismo.
- Las aportaciones municipales para servicios prestados, que representan el 1,2% del total.

Aparte, en la tabla 3 también destacan las transferencias procedentes del ATM y la Generalitat, que representan el 15% y el 8,7%, respectivamente. Con respecto a las transferencias del Estado, el presupuesto del AMB prevé una transferencia del Estado en virtud de lo indicado en la Ley de Haciendas Locales para las áreas metropolitanas, que iría vinculado al mantenimiento de las playas, si bien este pago no se ha hecho nunca efectivo desde que se pactó en el año 2011 con el gobierno de la Administración del Estado.

Por lo tanto, de acuerdo con el análisis anterior, la financiación del Área Metropolitana de Barcelona proviene fundamentalmente de transferencias, que representan el 54,2% de su presupuesto de ingresos en el año 2018; de su cesta tributaria, que representa el 40,2%, que incluye impuestos (15,2%) y tasas y precios públicos (25,1%); y de ingresos patrimoniales, que representan el 5,6%. En la tabla 4, donde se analiza el destino de estos ingresos, se observa que casi el 70% es de carácter finalista, de modo que el poder de decisión del AMB para decidir en qué gastar sus recursos se limita al 30% de los ingresos. Es decir, el AMB solo tiene autonomía para decidir en qué gastar los ingresos que proceden, básicamente, de las aportaciones municipales sobre la PIE o el Tributo Metropolitano. El resto de ingresos es de carácter finalista, y tiene

que destinarse a los servicios de recogida y tratamiento de residuos (23,3%), transporte (21,1%), territorio (11,6%), agua (11,4%), medio ambiente (0,1%) y otros (0,3%).

Finalmente, es preciso destacar que, en términos generales, el gasto correspondiente a dichos servicios, con la excepción del servicio de agua, no se cubre totalmente con estos ingresos finalistas, de tal manera que el AMB tiene que destinar los recursos no finalistas de los que dispone a cubrir su financiación. De estos servicios, el más deficitario, y con una tendencia creciente, es el de transportes. Esta cuestión limita todavía más la autonomía del AMB para tomar decisiones de gasto, ya que en cierto modo casi todos sus recursos quedan condicionados a la prestación de los servicios que realiza.

4. Recapitulación y reflexiones finales sobre el modelo de financiación del Área Metropolitana de Barcelona

Las grandes ciudades y las áreas metropolitanas deben hacer frente a unas necesidades de gasto muy distintas a las del resto de gobiernos locales que implican tener que dedicar una gran cantidad de recursos a la provisión de determinados servicios, como el transporte, el agua, la recogida y el tratamiento de residuos, o la vivienda, entre otros. De acuerdo con lo establece la teoría, algunas de estas funciones deberían llevarse a cabo por parte del gobierno metropolitano, con el fin de dar cumplimiento al principio de equivalencia fiscal, internalizar los efectos externos, aprovechar las economías de escala. Los gobiernos metropolitanos también deberían desarrollar aquellas funciones que impliquen una redistribución de recursos, para evitar algunos de los efectos negativos que puede generar el desempeño de estas funciones por parte de los gobiernos municipales, como pueden ser el incremento de las desigualdades socioterritoriales o problemas sobre la hacienda de sus administraciones.

Por lo tanto, de acuerdo con esta visión, en las áreas metropolitanas con dos niveles de gobierno (metropolitano y municipales) servicios como el transporte público interurbano o las carreteras intermunicipales; las políticas de medio ambiente, salud pública, o desarrollo económico; el servicio de recogida y tratamiento de residuos; y las políticas de vivienda social, los servicios de asistencia social u otras políticas redistributivas, entre otros, deberían ser provistos preferiblemente por el nivel de gobierno metropolitano. En cambio, el nivel de gobierno municipal debería ser el responsable de los servicios que generan unos beneficios más acotados en el espacio, como serían el alumbrado público, el mantenimiento de las calles, los servicios de bomberos, la planificación urbana local, los parques públicos y las instalaciones de ocio o las bibliotecas, si bien en el caso de las ciudades principales de las áreas metropolitanas sería necesario analizar la idoneidad de que el gobierno metropolitano también participara en la financiación de este tipo de instalaciones, que pueden terminar beneficiando toda la población del área.

Si se compara esta distribución de competencias con la que existe en el área metropolitana de Barcelona, se observa que el AMB es la que, en línea con lo establecido por la teoría, se encarga de la planificación y gestión del transporte público y la movilidad; desarrolla las competencias territoriales de ordenación del territorio, urbanismo e infraestructuras de interés metropolitano; desarrolla políticas de medio ambiente y sostenibilidad, donde

se incluyen las competencias relacionadas con el ciclo del agua, los residuos y medio ambiente; y desarrolla también una serie de competencias en el ámbito del desarrollo económico y en el ámbito de la vivienda, si bien estas funciones tienen un peso más limitado en su presupuesto. Por el contrario, las políticas que implican una redistribución de recursos entre ciudadanos se desarrollan, en su mayoría, desde los gobiernos municipales, aunque existan claros argumentos económicos a favor de que estos tipos de políticas se desarrollen a nivel metropolitano. Si bien por razones históricas en el origen del Área Metropolitana de Barcelona su papel ha estado tradicionalmente limitado a este ámbito, vale la pena recordar que uno de los objetivos de la creación del AMB es la cohesión social, por lo que podría tener sentido que algunas políticas redistributivas que actualmente se llevan a cabo de manera descoordinada entre los diferentes municipios del área metropolitana de Barcelona se centralizaran hacia el AMB. Asimismo, habría que plantearse si con el gasto realizado actualmente en las funciones que tiene encomendadas el AMB se está dando una respuesta adecuada a las necesidades del área metropolitana, ya sea en el ámbito del transporte y la movilidad, en el ámbito del medio ambiente u otros.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que con el modelo actual de financiación del AMB difícilmente podría asumir más competencias de las que está desarrollando actualmente, o incrementar su gasto en las competencias que ya desarrolla. En el estudio realizado se ha mostrado cómo la autonomía tributaria de la entidad es muy limitada, tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto. Así, por el lado del ingreso se ha visto que el AMB puede tomar decisiones que afectan tan solo al 45,9% de sus ingresos totales. En este sentido, pues, tendría un cierto margen de maniobra para incrementar su financiación, por ejemplo incrementando su recargo sobre el IBI dentro de los márgenes establecidos, o incrementando los cánones y las tasas que recibe por la prestación de sus servicios. Ahora bien, este margen es ciertamente limitado, y difícilmente permitiría una ampliación de las competencias del AMB o un incremento importante de su gasto. Por el lado del gasto, se ha visto que su autonomía también es muy limitada, ya que más del 70% de sus ingresos son de tipos finalista, y buena parte de sus recursos no finalistas debe dedicarlos también a la provisión de los servicios deficitarios, como el transporte.

Por lo tanto, el desarrollo y crecimiento del AMB pasa necesariamente por la investigación de nuevas fuentes de financiación que, de un lado, permitan incrementar su volumen de recursos; y por otro lado, permitan incrementar su autonomía fiscal y su corresponsabilidad fiscal ante los ciudadanos. Así, habría que pensar en la posibilidad de establecer nuevos impuestos o tasas ambientales que permitieran al AMB desarrollar políticas efectivas en este ámbito; recargos sobre otros impuestos de niveles de gobierno superiores, como el IRPF, especialmente si se piensa en ampliar las competencias del AMB para incluir políticas de carácter social o redistributivo; o algún impuesto o recargo que estuviera relacionado con la actividad económica que se desarrolla en el área metropolitana de Barcelona.

Además de buscar nuevas fuentes de financiación, sería necesario replantear algunas de las fuentes de financiación actuales. Así, sería recomendable realizar una revisión del Tributo Metropolitano, tanto

para tratar de incrementar su recaudación como para mejorar su progresividad, y para incrementar su visibilidad ante la ciudadanía. Asimismo, habría que analizar en detalle el cálculo de las aportaciones municipales sobre la PIE, los efectos distributivos que genera entre municipios, y pensar en el sentido económico de que sean los municipios los que financien el AMB y no los niveles de gobierno superiores. Además, incluso en caso de que se determine que son los municipios los que deben financiarlo, sería necesario establecer en base a qué criterio debe establecerse esta financiación, si en base al principio del beneficio, o en base al principio de la capacidad de pago, lo que no está claro actualmente. Finalmente, sería recomendable reducir la condicionalidad de las transferencias que recibe el AMB de otros niveles de gobierno, con el fin de incrementar así su autonomía fiscal.

HACIA UN GOBIERNO LOCAL METROPOLITANO: EL POTENCIAL DE LA LEY DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

TOMÀS FONT I LLOVET
Universidad de Barcelona

Resumen

Se analizan los ordenamientos europeo (Carta Europea de la Autonomía Local), español (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local) y catalán (Ley del Área Metropolitana de Barcelona) con respecto al reconocimiento de la autonomía, el régimen de las competencias y la atribución de potestades y prerrogativas públicas al Área Metropolitana de Barcelona (AMB). En virtud de esto, se caracteriza el AMB como una verdadera entidad de gobierno local habilitada para formular políticas públicas de ordenación de la vida económica y social de su territorio. Se analizan, asimismo, las posibilidades legales de formular políticas comunes con los municipios metropolitanos y de proyección exterior del territorio metropolitano. Finalmente, se invoca alguna experiencia europea comparada para plantear la conveniencia del reconocimiento constitucional de las instituciones metropolitanas.

Palabras clave: Área Metropolitana de Barcelona, gobierno local, autonomía local, competencias locales, reforma constitucional.

1. El reconocimiento de la autonomía del AMB

La consolidación del AMB, recuperada 'desde abajo' después de su desmembración en el año 1987, a través de la dinámica asociativa y consorcial de los municipios, y confirmada definitivamente por la Ley 31/2010 (LAMB), abre unas nuevas posibilidades de proyección del mismo hecho metropolitano y de su más adecuado tratamiento.

El artículo 1.3 LAMB establece que "El Área Metropolitana de Barcelona tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para cumplir sus finalidades". Por su parte, el artículo 4

LAMB, al fijar los principios generales por los cuales se rige la actuación del Área Metropolitana de Barcelona, enumera en primer lugar el de "autonomía local, que garantiza el ejercicio de la actuación bajo su responsabilidad estricta."

Esta declaración es relevante porque ni la Constitución, ni el Estatuto de Autonomía (EAC), ni la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), cuando declaran y garantizan la autonomía local, la atribuyen a las áreas metropolitanas. De modo que es la LAMB la que hace una apuesta por un modelo de organización dotada de autonomía. Ciertamente, la autonomía del AMB no queda tan blindada como si existiera una garantía constitucional de dicha autonomía, y es cierto que queda en manos del legislador ordinario darle un mayor o menor contenido. A pesar de que, una vez reconocida por el legislador la existencia del "hecho metropolitano" a que alude el artículo 93 EAC, es difícil desconocerlo posteriormente.

Puede ser bueno tener presente que en otros países europeos, como en Italia, se han llevado a cabo reformas constitucionales para incluir las ciudades metropolitanas como elementos básicos de la organización territorial del Estado, con autonomía, estatutos propios y facultades y funciones de acuerdo con los principios establecidos en la misma Constitución.

A nivel de las instituciones europeas, la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) también garantiza la autonomía de las entidades locales y concreta los contenidos. Pero España, al ratificarla en el año 1988, formuló, por un lado, una declaración indicando que la CEAL solo se aplicaba a las entidades reguladas en los artículos 140 y 141 de la Constitución (municipios y provincias); y, por otro lado, formuló una reserva sobre la aplicación del artículo 3.2 de la Carta, en el sentido de entender que la elección directa por sufragio universal no tenía necesariamente que ser puesta en práctica en todas las entidades locales.

En este sentido, una eventual aproximación de la organización metropolitana a la de las provincias (o veguerías), –que podría llegar a un proceso de refundición institucional en la línea señalada por el Informe de la Comisión de Expertos sobre la Organización Territorial de Cataluña del año 2000 (Font i Llovet, 2010)–, permitiría asegurar al AMB la protección constitucional de su autonomía.

Incluso la reserva realizada por España a la CEAL podría entenderse que no excluye las áreas metropolitanas de su ámbito de aplicación. En efecto, es posible considerar que el área metropolitana es una de las "agrupaciones de municipios distintas a la provincia" a que se refiere el artículo 141.3 CE, y en consecuencia "una de las colectividades locales reguladas en el artículo 141 CE" a las que sí que es de aplicación la CEAL, según la reserva efectuada por España.

En cualquier caso, partiendo de una situación que no es desfavorable, existe todavía una amplia perspectiva de mejora en el reconocimiento y la configuración normativa de la garantía de la autonomía del AMB, así como las opciones abiertas para su organización política.

2. Potestades públicas y competencias del AMB: hacia un 'gobierno local' metropolitano

La calificación del AMB como entidad local supramunicipal "de carácter territorial" (art. 1.2 LAMB) –calificación que no era obligada y que es fruto de una decisión

del legislador– permite sostener que, a diferencia de las entidades funcionales creadas en el año 1987, su actuación no está restringida a unas materias concretas, sino que tiene una universalidad de fines, y no está limitada en cuanto a los instrumentos jurídicos a utilizar.

2.1 Las potestades y prerrogativas del AMB

En efecto, tanto la regulación de las potestades y prerrogativas del AMB (art. 3.1 LAMB), como la de las competencias metropolitanas (art. 13 y ss. LAMB) ofrecen un marco de actuación muy potente.

En primer lugar, con respecto a las potestades públicas, el AMB tiene atribuidas todas aquellas políticas propias de los poderes públicos territoriales que le permiten establecer verdaderas políticas públicas propias y bajo su responsabilidad. En especial, se trata de las primeras potestades enumeradas en el artículo 3.1 LAMB: "a) la potestad normativa para aprobar reglamentos; b) la potestad de autoorganización; c) las potestades tributaria, tarifaria y financiera; d) las potestades de planificación y programación; e) la potestad expropiatoria".

Y es importante destacar que el artículo 3.4 LAMB introduce una concreción muy significativa sobre el alcance de la potestad normativa metropolitana y su capacidad de articular políticas públicas: "El Área Metropolitana de Barcelona, mediante su potestad normativa y reglamentaria y en el ámbito de sus competencias, entre otros objetos, puede regular: a) el ejercicio de actividades de los particulares, sometiéndolas a licencia o autorización previas, a comunicación previa o declaración responsable y a otras medidas de inspección y control administrativo de acuerdo con la legislación sectorial correspondiente; b) la organización y el funcionamiento de los servicios y las actividades de su competencia, con la adopción de las diversas formas de gestión de los servicios públicos establecidas por las leyes".

Así, pues, el AMB se configura como un verdadero 'gobierno local' que puede incidir directamente en la posición jurídica de los ciudadanos delimitando, restringiendo o bien ampliando su esfera de derechos y libertades. Una posibilidad que siempre se ha señalado como una de las carencias principales para hacer de la provincia una verdadera entidad local territorial (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011).

2.2 Las competencias del AMB

En segundo lugar, con respecto a las competencias metropolitanas, también es muy significativa la forma en que la ley efectúa su reconocimiento. Por un lado, el artículo 13.1 LAMB dispone: "El Área Metropolitana de Barcelona ejerce las competencias que le atribuye esta ley, las que le pueden atribuir otras leyes y, con la aceptación previa, las que le delegan los municipios y otras administraciones". Esto quiere decir, de entrada, que no existe un *numerus clausus* en las materias y competencias metropolitanas y que, en consecuencia, no hay ningún ámbito material excluido, por principio, de la posible actuación del AMB. El legislador lo podrá concretar y, en su caso, redistribuir las competencias asignadas a otros niveles locales, autonómicos o estatales.

En este sentido, el artículo 84.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye al legislador la distribución entre las diversas administraciones locales –donde hay que incluir las áreas metropolitanas– de las responsabilidades públicas indicadas en el

artículo 84.2 EAC, que incluye el listado de las materias en las cuales está garantizado que los entes locales deben tener competencias.

Se reconoce, por lo tanto, una capacidad general del AMB, una disponibilidad institucional, para poder intervenir en cualquier campo de las políticas públicas, ya sea con competencias propias y bajo su responsabilidad, ya sea con competencias delegadas y por lo tanto colaborando en la ejecución de políticas públicas de otros gobiernos, locales, autonómicos o estatales.

Con respecto a las competencias propias, es preciso trasladar la doctrina del Tribunal Constitucional, formulada en la STC 41/2016, en el sentido de entender que el artículo 7.4 LBRL, en la redacción dada por la LRSAL, permite el ejercicio 'espontáneo' de competencias por los entes locales –y por lo tanto por el AMB– sin una atribución legal expresa:

“Su ejercicio no requiere de una habilitación legal específica, pero es posible solo si: 1) no hay riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal; 2) no se produce la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración; 3) hay informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia (que señale la inexistencia de duplicidades) y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias).

Cumplidas estas exigencias, el municipio podrá ejercer la competencia «en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas» (art. 7.2 LBRL). Por eso la doctrina las ha denominado, en positivo, competencias «propias generales». Se distinguen de las competencias propias del artículo 25 LBRL, no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas. Si las reguladas en el artículo 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el artículo 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones.”

Así, pues, a la vista de esta doctrina constitucional formulada con ocasión del artículo 7.4 LBRL, es preciso subrayar que este precepto se refiere a las competencias de todas las entidades locales y, en consecuencia, también a las de las áreas metropolitanas. El AMB dispone, por lo tanto, de unas “competencias propias generales”, que no es necesario que estén habilitadas expresamente por su ley reguladora ni por ninguna otra norma, y que pueden producirse, dice el Tribunal, “en cualquier ámbito material”.

Como se puede comprender, en la anterior visión existe una *vis expansiva* de gran relieve, que es preciso tener en cuenta, y que debe enmarcarse en el conjunto de limitaciones que el mismo artículo 7.4 LBRL establece de cara al ejercicio concreto de dichas competencias. En un cierto sentido, esta formulación es coherente con la cláusula general de competencias contenida en el artículo 13.2 LAMB, al que nos referiremos a continuación.

Antes, sin embargo, es necesaria una pequeña referencia a las competencias

delegadas que puede recibir el AMB por parte de otros niveles de gobierno y administración. En este punto vale la pena recordar que el proyecto de ley de gobiernos locales presentado en el Parlament de Catalunya en el año 2013 preveía expresamente una posible delegación de competencias de las veguerías en las comarcas y en las áreas metropolitanas, en un contexto en el que las comarcas podían ser sustituidas por el área metropolitana. Esta posibilidad de delegación se mantiene vigente en virtud de la misma LAMB y, por lo tanto, con su aplicación, es factible una dinámica de progresiva ‘metropolitanización’ de algunas competencias hoy día provinciales o comarcales. Y, en otro sentido, la ley también prevé la delegación en el AMB de competencias por parte de la Generalitat.

En todo caso, desde el punto de vista material, es preciso destacar que la LAMB efectúa una ampliación notable de las competencias expresamente reconocidas al AMB en relación con las que tenían atribuidas las entidades metropolitanas precedentes, nuevas competencias que por su naturaleza y contenido configuran un marco de actuación general en el campo de las políticas públicas bastante amplio. Esto es especialmente visible en los ámbitos del desarrollo económico y social y en el de la cohesión social y territorial (art. 14, G y H, LAMB). Más adelante volveremos sobre ello.

2.3 La cláusula general de competencias

Por otro lado, el artículo 13.2 LAMB establece: “El Área Metropolitana de Barcelona puede prestar los servicios y promover las actividades que contribuyen a satisfacer las necesidades y las aspiraciones de los municipios que la integran, sin perjuicio de las competencias que corresponden a otras administraciones públicas”. Esta es la denominada “cláusula general de competencias”, no lejana a la que figura en el artículo 25 de la LBRL, modificado por la LRSAL, y también en el artículo 58 de la Ley 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona, y en el artículo 3 de la Ley 1/2006, del Régimen Especial de Barcelona.

Una plasmación especialmente efectiva de dicha cláusula es la que figura en el artículo 4.2 CEAL, cuando establece que “Las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en cualquier materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”. Por otro lado, el artículo 84.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña invoca expresamente la CEAL, y su principio de subsidiariedad, como criterio para la asignación de responsabilidades públicas entre las diversas administraciones locales.

Este marco normativo indica una dinámica tendencialmente favorable a la interpretación positiva de la cláusula general del artículo 13.2 LAMB. El hecho de que formalmente la CEAL no fuera inicialmente aplicable al AMB, como se ha visto, no impide admitir que posteriormente las normas internas del más alto nivel, como el Estatuto, hayan reconocido su eficacia, que se ha visto plasmada en la misma LAMB.

2.4 Hacia un ‘gobierno local’ metropolitano

En realidad, la proclamada universalidad de fines y las cláusulas generales de competencias es congruente con la consideración del AMB como una entidad local de carácter territorial, igual que lo es el municipio.

Se podría objetar que la diferencia principal es que el municipio es la articulación

organizativa de una comunidad vecinal, de una colectividad de personas con identidad propia y unos ‘intereses’ propios, mientras que el AMB se configuraría más bien como una comunidad o agrupación de municipios, a la que no se le reconocerían unos intereses propios, sino que estos no podrían ser otros que los propios de los municipios agrupados.

Ahora bien, las diferencias son sutiles. La realidad es que, según se ha dicho, “se trata de instituciones [las áreas metropolitanas] que deben ser exponentes de unos intereses públicos metropolitanos de referencia, en el ‘reconocimiento’ de los cuales se fundamenta su existencia” Y en este sentido, se ha podido decir que “una vez constituidas, las áreas metropolitanas tienen, pues, la consideración de entes locales, distintos de los municipios que las integran, y están dotadas de un grueso de competencias ligadas a las peculiaridades de la colectividad del territorio que representan. En definitiva, cuentan con una *capacidad* de dirección política y administrativa de los asuntos que les incumben, para la gestión de los intereses respectivos”.

El reconocimiento de la existencia de una colectividad local metropolitana, esto es, de una comunidad de personas con intereses comunes de ámbito metropolitano, –los intereses metropolitanos– está precisamente en la base de la atribución al AMB de las potestades públicas que, como hemos visto, le permiten imponer deberes y obligaciones a los ciudadanos e incidir así en su posición jurídica.

Esta orientación también es la que fundamenta la atribución de competencias al AMB sobre el desarrollo económico y social, así como sobre la cohesión social y territorial, y que son propias de las entidades de carácter territorial, que se sustentan sobre una colectividad propia.

En definitiva, la naturaleza, el alcance y las formas de reconocimiento de las potestades y competencias del AMB la configuran como una verdadera entidad de ‘gobierno local’, capaz de determinar una política propia en relación con los intereses que le son específicos. En un cierto sentido, todo ello permitiría configurar el AMB como un verdadero ‘municipio metropolitano’, como una ‘ciudad metropolitana’, si no fuera, sobre todo, por la forma de elección de sus órganos de gobierno. Este es un debate que está por empezar dentro de un contexto más general de reorganización territorial que, con carácter general, parte del mantenimiento del AMB como un ente intermedio de gobierno local (Font i Llovet, en prensa), y del sistema electoral local.

Ahora bien, también es cierto que las experiencias comparadas ofrecen un cierto grado de relativización sobre la existencia material de una verdadera comunidad de ciudadanía metropolitana que se sienta identificada y participe políticamente en su determinación política (Tomàs, 2016).

3. La proyección del AMB

Ya hace tiempo sosteníamos que el área metropolitana “debe disponer de las competencias de planificación y de gestión correspondientes a la ordenación territorial, urbanística, económica, ambiental, de la vivienda y del trabajo respecto del propio territorio y población. Pero también tiene que tener garantizada la participación como tal en las instituciones y procesos de ámbitos superiores. Es decir, capacidad de interlocución directa a nivel estatal y a nivel europeo” (Font i Llovet, 2010). Estas dos vertientes de la proyección institucional,

interior hacia los municipios metropolitanos, y exterior hacia la Generalitat, el Estado y las instancias internacionales, ofrecen un camino por recorrer de largo alcance.

3.1 La proyección del AMB hacia los municipios metropolitanos

La realidad es que las competencias reconocidas por la LAMB de 2010 tienen un potencial de actuación extraordinariamente positivo con respecto a su relación con las políticas municipales. Destacan, por su novedad, las relacionadas con el desarrollo económico y social, así como con la cohesión social y territorial, ya mencionadas, que permiten la articulación de una política económica y social metropolitana.

Así, por ejemplo el artículo 14.H LAMB atribuye al AMB la competencia para "promover la implantación de políticas públicas comunes en materia de servicios municipales y de fomento de la cohesión social y territorial, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y el equilibrio territorial de los municipios de la integran". En un cierto sentido, se trata de una versión modernizada de las competencias provinciales previstas en el artículo 36 LBRL, lo que favorece la consideración de una hipotética provincia metropolitana, o de un área metropolitana exenta de provincia.

En efecto, la función de promover la implantación de políticas públicas comunes en materia de servicios municipales evoca la función provincial de coordinación de dichos servicios de cara a su prestación integral (art. 36.1.a LBRL). La STC 111/2016 ha aclarado que la previsión introducida por la LRSAL según la cual las diputaciones pueden prever formas de prestación unificada o supramunicipal de los servicios municipales (art. 36.2.a *in fine*) no es inconstitucional, siempre y cuando las normas que complementen esta previsión dejen márgenes de participación a los municipios.

En este sentido, se puede entender que el AMB puede estar habilitada para establecer planes y programas de coordinación de los servicios municipales –establecer políticas públicas comunes– en ámbitos como la seguridad, los servicios sociales, la promoción de la cultura, etc., siempre con las finalidades señaladas de cohesión social y equilibrio territorial, y con respeto a la autonomía municipal. Especialmente, en garantía de eso último, la misma LAMB establece la participación de los municipios en la formulación de planes y programas metropolitanos (art. 38).

Como se ha planteado más arriba, esta puede ser una vía para la 'metropolitanización' de políticas públicas locales. Las competencias metropolitanas en este ámbito son competencias propias, no delegadas por los municipios, y por lo tanto el AMB las puede ejercer en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad.

3.2 La proyección exterior del AMB

El AMB, como todas las administraciones o las instituciones públicas, despliegan también la función de otorgar una proyección exterior relacional de estas instituciones, comunidades o colectividades, no ya para la satisfacción directa de las propias necesidades ni para la ordenación de los propios servicios, no solo para la organización política de la propia comunidad, sino también para actuar externamente como interlocutores de unas aspiraciones que tienen una dimensión exterior al propio territorio.

Se trata de ser actores de negociación, en el caso que nos ocupa, con la organización política nacional –con la Generalitat–, con la organización política estatal –la Administración del Estado– y con las organizaciones políticas europeas e internacionales. La organización o la institución de un fenómeno urbano o metropolitano tiene que desempeñar también esta función de ser el elemento de relación y de proyección exterior y, por lo tanto, de negociación en favor de dicha realidad (Font i Llovet, 2010).

Esto conduce a desplegar la participación en la formulación de las políticas públicas del Estado y de la Generalitat como tal entidad metropolitana, y no solo de los municipios agrupados o de las entidades asociativas municipalistas.

Especialmente novedoso puede ser plantear la relación directa del AMB con el Estado. Es cierto que dentro de la dinámica de 'interiorización' del régimen local en las CCAA, parcialmente relativizada por la STC 31/2010, las "otras entidades locales" diferentes del municipio y de la provincia, tienen un "fuerte grado de interiorización autonómica" (STC 214/1989), que las distancia todavía más de las relaciones directas con la Administración del Estado.

Sin embargo, en el momento actual es preciso repensar esta orientación con respecto a las áreas metropolitanas, y en concreto, al AMB. El ejercicio de sus competencias en materia de aguas, o de transportes, o de vivienda, por poner unos ejemplos, no es pensable sin la participación previa en la definición estatal de las políticas públicas en estos sectores. Naturalmente, siempre se puede ejercer una función de *lobby* en beneficio de los intereses metropolitanos, pero de lo que se trata es de institucionalizar unos procedimientos y unos organismos donde la participación del AMB esté legalmente garantizada.

Esta exigencia resulta todavía más evidente a partir de las políticas impulsadas por la Unión Europea: por poner un solo ejemplo, ha quedado resaltada la estrecha relación entre, por un lado, la dinámica de las *smart cities*, en un contexto de una "agenda urbana europea" propulsada por la Comisión Europea (Comisión Europea, 2014) y aprobada en el Pacto de Amsterdam en el mes de mayo de 2016, y por otro lado, el fenómeno metropolitano y sus articulaciones institucionales. O, en otro orden de cosas, las dinámicas derivadas de la Nueva Agenda Urbana, surgida del Habitat III (Quito, 2016) y recogida en la Resolución 71/256, de 23 diciembre de 2016, de la ONU.

Conviene pensar también, por lo tanto, en la 'metropolitanización' de las políticas públicas autonómicas y estatales, esto es, en la incorporación a dichas políticas de las exigencias urbanas metropolitanas, y no solo en el ejercicio por el AMB de sus propias competencias.

3.3 Hacia el reconocimiento constitucional de las áreas metropolitanas

Todas las consideraciones anteriores conducen a considerar el futuro del AMB en un contexto donde resulta clave 'blindar' la realidad metropolitana allí donde es reconocida, así como su articulación institucional a través de una entidad de gobierno metropolitano.

Antes se ha señalado que una provincia metropolitana disfrutaría de la protección constitucional de su autonomía. También, y todavía con más potencia, un municipio metropolitano. Estas serían opciones en la

línea de la 'refundición institucional' y de simplificación de estructuras.

Otras opciones pasarían por la posibilidad de incorporar el nivel metropolitano a la misma definición constitucional de los elementos de la organización territorial del Estado, tal y como ya ha sucedido en Italia, con la capacidad de garantía y de impulso de la institución que esto significa. Posiblemente, la competición internacional y mundial de las grandes metrópolis, y la emergencia de la ciudad como nuevo referente de construcción política, exigen una determinación constitucional (Font i Llovet, 2010).

En la medida en que en uno u otro momento se den las circunstancias y la determinación política para emprender una imprescindible, por tantos conceptos, reforma constitucional, en la agenda política no puede faltar el reconocimiento constitucional de las áreas metropolitanas.

4. Conclusiones

La actual regulación del Área Metropolitana de Barcelona permite configurarla como una verdadera entidad de gobierno local, dotada de autonomía, que más allá de ser una administración prestamista de servicios, dispone de las potestades y prerrogativas necesarias para llevar a cabo políticas públicas de ordenación de la vida económica y social en su territorio, y puede ejercer su iniciativa en virtud de una cláusula general de competencias propias y en virtud de la colaboración con los municipios.

El AMB estaría habilitada para proyectar su acción hacia el establecimiento de políticas comunes con los municipios metropolitanos y hacia la interlocución y proyección exterior de todo el territorio metropolitano, a nivel autonómico, estatal e internacional.

En una futura dinámica de reformas constitucionales, habría que plantear el reconocimiento constitucional de las ciudades metropolitanas como elementos estructurales de la organización territorial del Estado.

DE LAS REDES DE SUMINISTRO Y DESECHO A LAS REDES CIRCULARES. EL PLAN DIRECTOR URBANÍSTICO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

JACOB CIRERA VAL Y JOAN LÓPEZ REDONDO
Servicio de Redacción del Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona

Resumen

El Área Metropolitana de Barcelona está redactando en la actualidad el Plan Director Urbanístico que, entre otras funciones, debe establecer los elementos estructurantes de la ordenación urbanística, clasificar el suelo, establecer medidas de protección del suelo no urbanizable o concretar y delimitar las reservas de suelo para las infraestructuras y los sistemas generales. En este sentido, las redes de servicios reciben una especial atención en este Plan, no únicamente por su importancia estratégica en el funcionamiento de la

metrópoli sino también por la forma en que son tratadas. El presente artículo parte de la relación que han mantenido históricamente las redes infraestructurales y la ciudad, para describir las características de las actuales redes de servicios del área metropolitana de Barcelona y, a continuación, explicar los elementos que definen el nuevo paradigma de la circularidad y sus posibilidades de aplicación en este ámbito territorial.

Palabras clave: AMB, PDU, planeamiento, redes, circularidad.

Las redes de servicios pueden ser definidas de forma global como aquellas infraestructuras destinadas a conducir los flujos de personas, materia, agua, energía e información desde sus puntos de generación (vinculados a la matriz biofísica) a los puntos de consumo (vinculados a los usos antrópicos). Se incluyen en estas infraestructuras todos los elementos de transformación, tratamiento, captación y regulación de los flujos. Ahora bien, cada una de estas redes comprende ciclos e infraestructuras muy diferenciados entre sí y con su propia lógica.

La incidencia de las redes sobre el territorio no se limita a su función cotidiana suministrando recursos, evacuando residuos o posibilitando comunicaciones, sino que conlleva también unas demandas y requerimientos específicos y produce unos impactos. Con todo, su incidencia en la actividad cotidiana de la ciudad ha terminando convirtiéndolas en uno de sus principales elementos configuradores. La forma, la extensión, la densidad o la actividad de las áreas metropolitanas responden, en la mayoría de casos, a las características de las redes infraestructurales que las sustentan, por lo que la evolución de las redes es uno de los principales responsables de la transformación de las ciudades.

En este contexto, el planeamiento territorial y urbanístico adquiere una importancia trascendental, al permitir no solo corregir posibles ineficiencias o adaptarse a nuevos requerimientos sino, sobre todo, al proponer un nuevo modelo de infraestructura que dé respuesta a futuras demandas y que oriente el futuro desarrollo de las ciudades. La tarea es especialmente ardua en un momento en que retos globales como el cambio climático, la transición energética o el incremento de demandas sociales obligan a un replanteamiento de sus características.

El presente artículo tiene el objetivo de explicar el nuevo enfoque del papel y las características de las redes infraestructurales en el Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona que se está redactando en la actualidad. Para ello, estructura sus contenidos en cuatro apartados. El primero de ellos, "La ciudad y las redes", describe de forma genérica y a modo de introducción el proceso de surgimiento de las redes de servicios, sus características y sus relaciones con las áreas urbanas. El segundo, "Las redes del área metropolitana de Barcelona", explica las principales características y el estado actual de la dotación infraestructural de este ámbito territorial. El tercer apartado, "La irrupción del paradigma de la circularidad", describe la forma en que la concienciación de las problemáticas derivadas del actual modelo de producción y consumo sobre el territorio ha conducido a nuevas formas de obtener y gestionar los recursos que emplean nuestras sociedades. Finalmente, el cuarto apartado, "Redes circulares en el área metropolitana de Barcelona", se centra en las posibilidades de aplicación de este paradigma al territorio del área

metropolitana de Barcelona y el papel del Plan Director Urbanístico en esta aplicación.

1. La ciudad y las redes

El concepto de 'metrópolis' es consustancial al de 'red'. El origen mismo de la ciudad es indisoluble del entramado de calles, caminos, acueductos e incluso cloacas; a lo largo de los siglos, carreteras, autopistas, telégrafos, teléfonos, líneas ferroviarias, cables de suministro de electricidad, gasoductos, oleoductos o fibra óptica han ido completando un tejido infraestructural cada vez más extenso, denso y complejo. De este modo, en la actualidad, las redes ya no únicamente posibilitan el complejo metabolismo urbano, sino que han llegado a convertirse en elementos definidores de la misma ciudad: ¿qué define mejor a las ciudades actuales, los stocks o los flujos? ¿Los elementos estáticos que ocupan un determinado espacio, o el conjunto de líneas, movimientos e intercambios que articulan internamente estos espacios y los conectan con otros nodos?

Las redes infraestructurales cubren los territorios de forma cada vez más densa, e intensifican aún más su presencia en las áreas urbanas. Resulta casi imposible detallar las múltiples particularidades de unas redes tan diversas, pero en la mayoría de casos se pueden identificar algunas características comunes con respecto a cuatro aspectos concretos.

1.1. Aparición y mutabilidad

A pesar de su coexistencia actual, las diversas redes urbanas han aparecido en momentos diferenciados de la historia. Cada red infraestructural aparece en un periodo concreto de la evolución de las ciudades a partir del descubrimiento de un nuevo recurso o una nueva tecnología para emplearlo. Y son precisamente esta vinculación con el fruto de la curiosidad y la constante inventiva humana las que han otorgado a las redes su gran mutabilidad.

Las mejoras tecnológicas no únicamente han permitido aumentar las capacidades y prestaciones de las redes o utilizar materiales más adecuados a su función específica, sino también modificar los trazados e incluso ampliar su alcance territorial. La transformación de los caminos rurales en autopistas de calzadas segregadas con secciones de anchura superior a los cincuenta metros que permiten alcanzar velocidades mucho mayores y multiplicar los volúmenes de tráfico transportado; el paso de las primeras redes eléctricas de baja tensión y corriente continua de corto alcance territorial a las líneas de muy alta tensión que transportan electricidad en corriente alterna a cientos de kilómetros; o la sustitución de los primeros trazados ferroviarios por líneas de alta velocidad con radios de giro que rara vez bajan de los 7.000 metros, pero que conectan en pocas horas puntos que distan cientos de kilómetros, son ejemplos de cómo las redes infraestructurales trasladan sus innovaciones al territorio al que sirven.

Las redes tienden a formarse a partir de pequeñas estructuras aisladas e independientes y van configurando de forma progresiva una estructura de complejidad mayor, no únicamente por su extensión, sino también por su densidad, sus características técnicas y su propia organización interna. Es decir, a pesar de su solidez infraestructural y apariencia inmutable, las redes cambian. Y en este proceso permanente de cambio ofrecen nuevas posibilidades de desarrollo, pero plantean también nuevas demandas y producen nuevos impactos sobre el territorio que las sustenta.

1.2. Titularidad y gestión

Históricamente, a medida que muchas de las redes se iban desarrollando, el sector público ha visto la necesidad de intervenir. En algunos casos, como las calles, caminos y carreteras, la titularidad y la gestión han correspondido al sector público desde el primer momento. En otras ocasiones, sin embargo, cuando las redes han respondido a tecnologías más complejas o han introducido un elemento nuevo en las ciudades, el sector público ha desempeñado un papel distinto, que ha ido evolucionando a medida que la red se consolidaba. Así, en la mayoría de ocasiones, el sector público se ha convertido en un primer momento en un simple regulador de un servicio de interés general gestionado por agentes privados. Progresivamente, sin embargo, se ha ido implicando como un agente activo más y, finalmente, a veces incluso ha llegado a controlar monopolísticamente el sector. Esta progresiva implicación del sector público en la gestión de las redes no se explica únicamente por los requerimientos cada vez mayores de capital o por la necesidad de coordinar un desarrollo infraestructural en unos territorios cada vez más extensos, sino también por la comprensión de la importancia estratégica los elementos servidos por las redes.

A pesar de esta implicación del sector público, el número de agentes involucrados en la gestión o, simplemente, en la propiedad de la mayoría de redes de servicios es muy elevado, y se ha visto incrementado en últimos años favorecido por el proceso de liberalización. Como resultado, allí donde la regulación sectorial no ha podido acotar el número de prestadores de un servicio determinado, la diversidad de agentes ha provocado, como es lógico, una dura competencia para servir a un mismo colectivo.

De este modo, las redes infraestructurales, diseñadas para ofrecer un servicio a la población, responden en muchos casos a una lógica económica, de competencia. En algunas ocasiones la consecución de los objetivos económicos se corresponde con la satisfacción de las demandas de la población, pero en otros se producen situaciones de ineficiencia e, incluso, desatención de determinadas áreas no provechosas económicamente.

1.3. Coexistencia con otras redes

La competencia entre las redes infraestructurales en la metrópoli, sin embargo, no se limita a los usuarios finales, sino que tiene al mismo tiempo una vertiente espacial. Las diferencias en la función, las características técnicas e, incluso, el momento de aparición de las diversas redes hacen que su integración territorial no siempre resulte sencilla, al transcurrir varios trazados por un mismo espacio: el espacio que pugnan por servir. Junto a las lógicas individuales a que responden estas redes, el dinamismo con que evolucionan incrementa también la diversidad de situaciones en las que deben coexistir.

En muchas ocasiones los requerimientos de las redes son similares y, por lo tanto, coexisten pacíficamente o incluso llegan a producir relaciones simbióticas, al aprovecharse una red del trazado o de las infraestructuras de apoyo de otra. En otras, sin embargo, los requerimientos son distintos y se producen problemas de integración, ya sea en forma de competencia o incluso de incompatibilidad, lo que plantea numerosos problemas de selección, priorización y coordinación de los trazados.

La diversidad de funciones, tecnologías, flujos a transportar, responsables de la gestión, requisitos técnicos (de presión, temperatura, aislamiento) o características de la demanda (constante o con fuertes oscilaciones) genera situaciones complejas con un elevado grado de exigencia sobre un territorio que no únicamente es físicamente limitado, sino que tiene muchas otras funciones que desarrollar.

1.4. Relación con el territorio

En este escenario de complejidad creciente, a menudo el territorio por donde transcurren las redes de servicios ha sido visto exclusivamente como mero soporte físico, sin valorar los impactos que el desarrollo infraestructural podía tener sobre el resto de elementos que lo integran.

En el caso de las áreas urbanas la realidad no ha sido siempre la misma. Su nivel de consolidación y el elevado número de personas y de actividades que se concentran ha dado como resultado un abanico de situaciones más complejas. Este proceso de evolución conjunta de los tejidos urbanos y de las infraestructuras de suministro se ha manifestado históricamente a partir de tres formas básicas: el desarrollo de las infraestructuras 'en' la ciudad existente, 'con' la ciudad y 'creando' nuevas formas de desarrollo urbano. En el primer caso, el desarrollo 'en' la ciudad existente, los elementos construidos condicionan la forma y las características de las redes. En aquellas partes donde la ciudad se encuentra consolidada, las redes tienden a respetar el entorno construido y, con pocas excepciones, buscan alternativas subterráneas o aéreas que, a pesar de tener unos costes elevados, se benefician de la elevada concentración de usuarios finales en aquellas áreas. A veces, incluso, ha sido el mismo desarrollo de las áreas urbanas el que ha forzado a modificar el trazado o soterrar algunas de estas infraestructuras. En el segundo caso, en el desarrollo de las redes 'con' la ciudad, el proceso tiende a producirse de forma coordinada. El planeamiento (urbanístico, territorial o sectorial) puede ejercer ahí su capacidad de previsión y de integración para que tanto el desarrollo urbano como el infraestructural puedan producirse del modo más eficiente, con el máximo de beneficios y los mínimos costes económicos, sociales y ambientales. En el tercer tipo de crecimiento, son las mismas redes las que 'crean' la morfología de la ciudad y se convierten en elementos que posibilitan nuevas formas de desarrollo urbano. Las redes y los flujos que transportan permiten acceder a lo que antes solo era disponible por proximidad física y, en consecuencia, cambian radicalmente la relación entre la ciudad preexistente y su entorno. De este modo surgen nuevas tipologías urbanas, pero también nuevos paisajes, nuevas pautas de ocupación del territorio y, en consecuencia, nuevas formas de vivir.

En la escala local, pues, los patrones de ocupación del territorio (de densidad, de capacidad) van íntimamente ligados a las características de la red infraestructural. Las redes, por lo tanto, no son únicamente artefactos complejos que atraviesan un entorno territorial también complejo, sino que se encuentran inmersas en un entorno social y administrativo aún más complejo. Este entorno condiciona su desarrollo, su implementación y su transformación. Pero, al mismo tiempo, las redes poseen una gran influencia transformadora del entorno. Estos rasgos básicos, comunes a la mayoría de áreas metropolitanas, se pueden reconocer igualmente en Barcelona. El siguiente apartado, al describir con detalle sus características, permite su identificación.

2. Las redes de la área metropolitana de Barcelona

En el área metropolitana de Barcelona el proceso de desarrollo de las diversas redes infraestructurales responde en buena medida a los rasgos descritos en el apartado anterior, si bien, como es lógico, cada una de ellas presenta sus propias particularidades. El presente apartado describe de modo resumido las características de las redes de transporte viario y ferroviario, de suministro y de evacuación de agua, de suministros de combustibles y de electricidad. Otras redes infraestructurales como las asociadas a las ondas electromagnéticas (torres de telecomunicaciones), los tráficos aéreos y marítimos (puertos y aeropuertos) u otras de carácter más local, como son las redes neumáticas de recogida de residuos o las redes de climatización y refrigeración de distrito (que aprovechan energías residuales de otros procesos, y que tienen una implantación destacable en el área de Barcelona –22@ y Fórum, Zona Franca y Marina–, Molins de Rei o Parque del Alba –en Cerdanyola del Vallès–) no han sido consideradas en este apartado.

2.1. Transporte viario

La combinación de tres elementos han determinado la configuración de la red viaria metropolitana actual: la dotación de infraestructura que requiere la función de capitalidad, la limitación que supone desarrollar esta red a través de unos pocos estrechos naturales y la escasa disponibilidad de suelo. Superando estas limitaciones, el área metropolitana de Barcelona ha desarrollado más de dos mil kilómetros de vías que articulan sus núcleos urbanos, a las que habría que añadir las calles de las diversas ciudades y pueblos, así como los caminos que atraviesan las áreas forestales y agrícolas. A pesar de su extensión y el espacio que ocupa (no únicamente de forma directa, sino también a partir de los espacios intersticiales, márgenes y servidumbres), la red viaria vive a menudo episodios de saturación en que las vías absorben tránsitos de procedencias, características, recorridos, frecuencia y destinos muy diversos.

2.2. Transporte ferroviario

De un modo similar al transporte viario, la red ferroviaria metropolitana ha seguido en buena medida las pautas impuestas por el relieve. La construcción de las primeras líneas, a mediados del siglo XIX, recorriendo los escasos llanos disponibles entre la cordillera prelitoral y la litoral o entre esta y el mar, así como los pasos abiertos por los principales cursos fluviales (de Barcelona a Mataró y de Barcelona a Martorell, para iniciar lo que sería más adelante el 'ocho ferroviario catalán'). Las necesidades de trazado y el potencial económico del ferrocarril, sin embargo, permitieron superar pronto tanto las limitaciones del relieve como de la elevada ocupación del suelo a partir del soterramiento de las vías. Una vez desarrolladas las principales líneas y los tendidos hasta la conexión con el resto de ciudades españolas y la frontera francesa, las actuaciones en la red ferroviaria se centraron en el desdoblamiento de los tramos más transitados y en la realización de la red local, que, aparte de las actuaciones en el metro y en el tranvía, cuenta como últimas actuaciones destacadas la construcción del ramal al aeropuerto de Barcelona (1975) o la unión de las líneas del Llobregat y del Besòs a través del Vallès (1982). Sin embargo, la diversidad de iniciativas empresariales que impulsaron la construcción de la red ferroviaria han comportado históricamente

disfuncionalidades significativas (como la conocida convivencia de varios anchos de vía en un territorio tan reducido como el del área metropolitana de Barcelona), y a pesar de los procesos de fusión y la progresiva intervención del sector público, ya sea como regulador, como gestor o como operador, la coherencia de la red y la eficiencia en su funcionamiento están todavía lejos de las de otras metrópolis europeas. La introducción del tren de alta velocidad (inaugurado en 2008 el tramo Barcelona-Madrid y en 2013 el tramo Barcelona-Figueras) ha representado un salto cualitativo del transporte ferroviario metropolitano, si bien su objetivo de transporte y sus características funcionales son totalmente distintas a las del ferrocarril convencional.

En la actualidad la red ferroviaria de Barcelona tiene una extensión de más de 450 kilómetros, y sirve, en alguna de sus modalidades, a 27 de los 36 municipios metropolitanos, si bien en algunas ocasiones las estaciones se hallan bastante alejadas de los núcleos urbanos.

2.3. Abastecimiento de agua

En la actualidad se distinguen dos categorías principales en la red de abastecimiento de agua: la red de abastecimiento en alta y la red de abastecimiento en baja. La primera está formada por las conducciones que transportan el agua desde los puntos de recogida (como los cursos fluviales y canales de aportación, los acuíferos o la planta desalinizadora del delta del Llobregat) a las plantas de potabilización o desde estas a los depósitos de regulación de cabecera. La segunda está formada por las conducciones que distribuyen el agua potable desde el depósito de cabecera a los usuarios finales. A estas dos redes habría que añadir la red de agua regenerada, que transporta agua tratada en las depuradoras mediante procedimientos terciarios que permiten volver a utilizarla, y la red de agua freática, que transporta esta agua con estándares de calidad no aceptable como agua potable pero sí para otros usos.

En el área metropolitana de Barcelona la red de suministro de agua tiene una longitud de más de mil kilómetros, con cuatro conducciones principales que recogen el agua de la planta potabilizadora de Sant Joan Despí, los pozos de extracción de los acuíferos del Llobregat (del principal, en el Prat de Llobregat, y otros menores en varios municipios del último tramo del río) y del Besòs (Barcelona), la planta desalinizadora del Prat de Llobregat y la conducción de aguas del Ter proveniente de la planta potabilizadora de Cardedeu, para llevarla a la red secundaria y, a partir de ahí, a los consumidores finales.

2.4. Saneamiento

El sistema de saneamiento se inicia con la recogida de las aguas residuales provenientes del uso doméstico, comercial, industrial, sanitario o público, a través del alcantarillado, o colectores en baja, que gestiona cada municipio. El alcantarillado municipal conecta con la red de colectores metropolitanos, o colectores en alta, que transportan las aguas residuales y pluviales a las estaciones depuradoras, algunas de las cuales incluyen la posibilidad de realizar tratamientos (estaciones de regeneración) que permiten nuevos usos del agua, tales como de barrera contra la intrusión salina, uso ambiental del río, riego agrícola, riego de zonas verdes, limpieza, usos ambientales, etc. La red de colectores también es la principal infraestructura que permite evacuar el agua pluvial y reducir

el riesgo de inundaciones conjuntamente con los depósitos anti-DSU, que regulan el agua de grandes lluvias para evitar el colapso de las depuradoras y la liberación incontrolada de agua residual al medio. También se incluye en el saneamiento el colector de salmueras que transporta los afluentes salinos existentes en la cuenca del Llobregat, para liberarlos al mar a través de emisarios submarinos, evitando así la contaminación del agua que transcurre por el río Llobregat.

2.5. Oleoductos

Los oleoductos transportan petróleo y derivados. La red de oleoductos del área metropolitana de Barcelona conecta con las nueve refinerías que hay en la España peninsular a través del oleoducto que sigue el cauce del Llobregat hasta el puerto de Barcelona, donde hay una instalación de recepción y distribución. De este ámbito parte también la red específica para llevar el carburante de aviación al aeropuerto. El otro tramo de la red principal de oleoductos pasa por detrás de la sierra de Collserola y continúa hacia Girona. La extensión de estas conducciones en el ámbito del área metropolitana de Barcelona supera los setenta kilómetros de longitud.

2.6. Gasoductos

La red de gas natural en el área metropolitana de Barcelona tiene sus orígenes en el llamado 'gas ciudad' (de características distintas al gas natural) que se empezó a implantar a partir de 1842, con la construcción en Barcelona de la primera fábrica de gas de España. El surgimiento de varias redes culminó con su unificación en 1923 por parte de la empresa La Catalana de Gas y Electricidad. No es hasta 1972 cuando se introduce el gas licuado procedente del norte de África a través del puerto de Barcelona. La creación de nuevas plantas regasificadoras en otros puertos del Estado y la construcción de los gasoductos que traerían el gas natural directamente desde Argelia redimensionó el concepto de 'red de transporte' que superó el ámbito local para unificarse a nivel estatal a partir de la década de 1990.

Las redes de suministro de gas se pueden dividir también entre redes de transporte (grandes conducciones desde las regasificadoras a los depósitos, o de depósito a depósito) y las redes de distribución (conducciones desde los depósitos a los usuarios). Las regasificadoras son instalaciones que convierten el gas natural licuado en gas natural para poder transportarlo adecuadamente.

En el área metropolitana de Barcelona la red de transporte consta de un gasoducto submarino (el Sea-line Puerto de Barcelona-Besòs) que discurre bajo el mar frente a la costa de Barcelona. Esta conducción une los dos gasoductos Barcelona-Bilbao-Valencia (desdoblados desde el año 2010) que siguen el curso del río Llobregat hasta el Puerto de Barcelona, donde se encuentra la planta regasificadora de la compañía Naturgy, con el gasoducto que sigue el trazado del río Besòs aguas arriba. Otro gasoducto de transporte recorre el Vallès por el norte de la sierra de Collserola y rodea de este modo el núcleo barcelonés. A partir de esta red principal se articulan el resto de gasoductos de media y baja presión hasta las acometidas domésticas. Esta red de distribución, enterrada y de estructura muy mallada, llega a todos los municipios metropolitanos. La red metropolitana de transporte y distribución de gas natural tiene una longitud superior a los 6.000 kilómetros.

2.7. Electricidad

La red de suministro eléctrico se divide en dos grandes categorías: la red de transporte, gestionada por Red Eléctrica de España, y que transporta la electricidad a grandes distancias y en voltajes de 220 kV a 400 kV; y la red de distribución, gestionada por Endesa mayoritariamente dentro del territorio metropolitano y que consta de líneas con tensiones de 132 kV o inferiores. Entre la red de producción y la de distribución se encuentran las subestaciones de transformación que permiten reducir el voltaje. En cuanto a la red de distribución se puede distinguir entre la red de reparto, que, partiendo de las subestaciones de transformación, reparte la energía con tensiones entre 25 y 132 kV, normalmente mediante anillos que rodean los grandes centros de consumo, hasta llegar a las estaciones transformadoras de distribución; y la red de distribución propiamente dicha, que parte de las estaciones transformadoras de distribución intercaladas en estos anillos, y encargadas de reducir la tensión desde el nivel de reparto al de distribución en media tensión de 3 a 30 kV. La red de distribución termina en una serie de centros de transformación que reducen aún más la tensión para traspasarlos a las acometidas de los edificios.

La red eléctrica del área metropolitana tiene una estructura bastante mallada y jerarquizada, si bien la presencia de líneas de voltaje superior a 400 kV es escasa, ya que la mayoría de estas líneas reducen la tensión en subestaciones situadas en el límite del área metropolitana (Begues, Rubí) o en localidades un poco más alejadas (Terrassa y Sentmenat). La mayoría de las líneas son aéreas, exceptuando los tramos que discurren por el centro de las ciudades, el que abastece la zona del aeropuerto y el que conecta la subestación de Badalona con la de Canyet. Como en el caso del gas, la estructura de la red responde a una lógica estatal, donde las numerosas plantas de generación de toda España vierten su producción a un único sistema que, gracias a la diversidad geográfica y tecnológica puede ser gestionado de forma más segura, al poder compensar más fácilmente las puntas y valles que se producen, tanto en cuanto a la oferta como a la demanda. La longitud de la red de transporte y la de reparto del área metropolitana supera los 600 kilómetros.

3. La irrupción del paradigma de la circularidad

3.1. Las redes y el metabolismo urbano

Como ecosistema, las ciudades se convierten en sistemas ecológicos abiertos y heterotróficos es decir, que dependen de la producción primaria de otros sistemas. Se trata, pues, de sistemas que para mantenerse organizados necesitan otros sistemas que les proporcionen alimentos, agua, energía y materiales, que son utilizados y transformados en la ciudad y que después se expulsan en forma de residuos, o contaminantes por aire, el agua o el suelo, mucho más allá de sus límites. La vida y la organización de la ciudad se sustentan sobre este flujo constante. Este conjunto de entradas de materiales y energía, los posteriores procesos internos de transformación y las salidas de materiales y contaminantes derivados es lo que conforma el metabolismo urbano.

Dentro de este marco conceptual, las redes han sido históricamente los canales necesarios para garantizar el funcionamiento de las ciudades y el medio para ampliar cada vez más su ámbito territorial de interacción con los recursos de la matriz

biofísica. Las redes y los recursos utilizados para su desarrollo han condicionado la relación de las ciudades con su entorno. Si bien las primeras ciudades dependían de alimentos y recursos hidrológicos de su entorno cercano; el desarrollo tecnológico, conjuntamente con la explotación de los combustibles fósiles, permitió el desarrollo de las comunicaciones de las primeras ciudades industriales. Este desarrollo se ha ido acelerando a medida que avanzaba la tecnología y se descubrían fuentes energéticas aún con mayor potencial, y ha generado una expansión sin límites de la producción industrial y agrícola, y una explosión demográfica de las urbes que a la vez ha retroalimentado la necesidad de seguir ampliando las redes de transporte para satisfacer las necesidades metabólicas de unas ciudades cada vez más grandes. Dentro de esta visión, se podría decir que es igual dónde se sitúan los núcleos urbanos (centros de consumo), ya que se dispone de unas redes para hacer llegar los recursos que requieran. De ahí el nombre de estas redes: redes de servicio.

En el caso del área metropolitana de Barcelona, algunos datos desagregados para cada uno de los vectores ambientales que garantizan su funcionamiento pueden ayudar a entender esta dependencia de territorios lejanos:

- Alrededor del 80% del consumo energético del área metropolitana se nutre de combustibles fósiles, recursos no renovables importados de otros territorios.
- Aproximadamente el 75% del agua utilizada en el territorio metropolitano proviene de cuencas externas (considerando que el agua del Llobregat proviene, en su práctica totalidad, de territorios externos al metropolitano).
- La producción de frutas y hortalizas del área metropolitana de Barcelona representa solo el 5% de las necesidades actuales de este ámbito.
- Aproximadamente la mitad, en peso, de los residuos generados en el territorio metropolitano, se depositan fuera de sus límites.

Esta dependencia del exterior ha forzado el desarrollo de grandes y complejas redes de transporte asociadas a cada uno de estos flujos y a la vez unas externalidades en forma de fragmentación de los ecosistemas, pérdida de biodiversidad, degradación de los servicios ecosistémicos, emisión de gases de efecto invernadero responsables del cambio climático, contaminación de los acuíferos y de las aguas superficiales, agotamiento de los nutrientes del suelo y su contaminación, dispersión de residuos y contaminación del aire de los centros urbanos, entre otros.

La huella ecológica del territorio metropolitano ha sido estimada entre 107 y 215 veces su superficie atendiendo a su biocapacidad. Considerando el indicador en términos globales, se puede decir que si todos los habitantes del mundo vivieran como los del área metropolitana de Barcelona, se requerirían entre 3 y 6,2 planetas para su mantenimiento (Mayor, 2013). Es decir, se está acumulando una deuda ecológica y ambiental que comienza a repercutir ya no solo en los ecosistemas sino también en el ámbito económico y social.

3.2. El paradigma de la circularidad

Desde los años 70 la insostenibilidad del modelo de crecimiento se ha hecho

evidente y, por lo tanto, es necesario responder con una estrategia adecuada para revertir la situación. En este sentido, el Informe Brundtland (United Nations, 1987) y la cumbre de Río de 1992 introdujeron el concepto de desarrollo sostenible y la necesidad de considerar la protección del medio ambiente como parte del proceso de desarrollo, y no por separado. Se impulsaba el Programa 21 para hacer frente a las problemáticas ambientales desde el mundo local y, poco a poco, aparecieron nuevos conceptos asociados a la mejora del metabolismo urbano y su impacto sobre el planeta.

Desde entonces, la aparición de conceptos como la 'ley de las 3 R' (reducir, reutilizar y reciclar) evolucionada hasta el modelo de las 7 R' (repensar, rediseñar, reutilizar, reparar, remanufacturar, reciclar y recuperar), los recursos renovables, la economía circular, el *upcycling* o la economía baja en carbono, entre otros, han perseguido el objetivo de pasar de un modelo lineal de utilización de los recursos (consumo y desecho, explotación de los recursos de un sitio y deposición de sus residuos en otro) a un modelo circular (aprovechamiento de los residuos como nuevo recurso). Este paradigma pretende aplicar un concepto muy analizado desde la disciplina de la ecología con respecto a los ecosistemas forestales (ciclo de la materia, ciclo de los nutrientes, ciclo del agua, ciclo de la energía, etc.) a los ecosistemas urbanos. De hecho, el término 'residuo' es un concepto que no existe como tal en la mayoría de ecosistemas naturales, en los que los materiales rechazados por determinados organismos se convierten en recursos para otros.

Actualmente las iniciativas encaminadas a transitar hacia un modelo circular se multiplican por todas partes. Desde el ámbito tecnológico, innovaciones como el *blockchain*, la digitalización o la fabricación con tecnología 3D persiguen conseguir una menor utilización y movimiento de los materiales, a partir de la globalización y mejora de la transferencia de información. En el ámbito de la planificación de los usos del suelo existen iniciativas como el modelo PDR (*production, distribution and repair*), nacido en San Francisco, que reconoce el papel fundamental que pueden tener los espacios de actividad económica integrados en la trama urbana en el funcionamiento de la ciudad y las cadenas de valor que se producen. Por su parte, en el ámbito de la gestión de los residuos existen ya objetivos fijados por la misma Unión Europea, que en la Directiva 2008/98/CE determina que en el año 2020 el 50% de los residuos sean destinados a reciclaje y preparación para la reutilización.

Sin embargo, trasladar esta lógica a los entornos urbanos no es sencillo. En las ciudades y áreas metropolitanas la concentración de demanda de consumo de recursos es tan elevada que reaprovechar la totalidad de su recurso se convierte en una tarea aparentemente imposible. Sí queda claro, sin embargo, que cuanto más lineal, más intenso y más vinculado al exterior es el modelo de aprovechamiento de los recursos, más externalidades e impactos se generan en el entorno, y esto termina afectando a la calidad de vida de las personas, por el consiguiente deterioro del medio receptor de estos flujos residuales.

Queda un largo camino por recorrer en cuanto a la circularidad en las ciudades y las áreas metropolitanas. Ahora bien, si la circularidad pretende, finalmente, que los flujos de materia y energía se produzcan en entornos cada vez más locales y cercanos, deberá adaptar la planificación y el diseño de las redes que vehiculan buena parte

de estos flujos ambientales. Solo así será posible una verdadera transición del modelo lineal actual a un modelo circular.

4. Redes circulares en el área metropolitana de Barcelona y su tratamiento en el marco del Plan Director Urbanístico Metropolitano

Desde la óptica de la actuación en las ciudades y áreas metropolitanas, la argumentación expuesta presenta varios interrogantes: ¿cómo afrontar el reto de la circularidad? ¿Cómo se pueden modificar las redes para que sea posible esta circularidad? ¿Cómo puede facilitar el urbanismo la transición hacia un modelo circular?

Estas son, en efecto, algunas de las principales cuestiones que se planteó desde el inicio el Plan Director Urbanístico del área metropolitana de Barcelona que actualmente se está redactando y que, en consecuencia, fueron objeto de debate en las mesas temáticas con expertos en la materia, que se organizaron para encontrar respuestas.

4.1. El punto de partida y los retos futuros

En primer lugar, hay que ser conscientes del punto de partida. Como se ha visto, la vinculación a recursos externos del territorio metropolitano comporta que la estructura de las redes actuales configure un modelo centralizado, es decir, pocos puntos de generación de recurso y grandes redes de transporte. Además, un modelo vinculado a recursos no renovables (como los combustibles fósiles) o altamente presionados (como el sistema del Ter en el caso del agua) se plantea como inviable en el futuro, no solo por el agotamiento de estos recursos y el incremento de precios que se puede dar en el futuro, sino por una emergencia aún más relevante: el cambio climático, que hace imposible seguir con un modelo de consumo de energía como el actual.

Por este motivo, el PDU realiza una apuesta decidida para lograr un modelo de metrópolis que incorpore el paradigma de circularidad. Así, en cuanto a la energía, cabe decir que, en 2018, el Área Metropolitana de Barcelona ha aprobado el Plan Clima y Energía, donde asume la necesidad de seguir una hoja de ruta para la transición energética del territorio metropolitano. El plan sigue los objetivos del Acuerdo de París para el año 2030: una reducción de, al menos, el 40% de los gases de efecto invernadero; al menos un 30% de la energía consumida proveniente de fuentes renovables, y un mínimo del 30% de mejora en eficiencia energética. Estos objetivos fuerzan a transitar hacia un modelo de mayor aprovechamiento de energía renovable. Ahora bien, ¿dónde se localizan los principales aprovechamientos potenciales de este recurso en el ámbito metropolitano?

Si se toma como referencia el recurso con mayor potencial según los análisis del Plan de Sostenibilidad del AMB, es decir, la energía solar, se puede ver que este potencial se produce de forma muy distribuida sobre el territorio, lo que contrasta con el actual modelo centralizado de las redes vinculadas a la energía. Lo mismo sucede con los flujos residuales que podrían ser aprovechados como nuevo recurso, como el calor y frío residual que generan numerosas actividades industriales e instalaciones; o el agua residual tratada en varias depuradoras del área metropolitana.

Estos patrones de localización requieren adaptar las redes existentes a un modelo más descentralizado que favorezca las redes locales y el autoconsumo.

4.2. Transitar hacia un modelo más circular

De hecho, la transición hacia un modelo más distribuido de las redes ya ha comenzado en el territorio metropolitano, donde actualmente existen 4 redes de climatización y refrigeración de distrito (conocidas habitualmente por su acrónimo en inglés DH&C, *district heating and cooling*) que permiten optimizar la energía utilizada para este fin y aprovechar la energía de diversas fuentes para generar y distribuir agua caliente y agua fría de forma eficiente:

- Red de levante, 22@ y Fòrum: aprovecha la energía del vapor que se libera en la planta de valorización energética del Besòs. De momento esta red da servicio a la zona entre el Besòs, el barrio de Sant Martí de Barcelona (22@) y el Hospital del Mar, pero está previsto que se vaya ampliando dentro de esta zona y eventualmente llegue a dar servicio a otros ámbitos, como por ejemplo la Sagrera.
- Red de poniente - puerto de Barcelona: suministra calor y frío a los consumidores de los alrededores mediante biomasa, electricidad y gas natural, y en el futuro podría incorporar frío residual proveniente de las regasificadoras del puerto. La red de ecoenergías se halla en una zona en proceso de transformación con gran potencial para este tipo de instalaciones, siendo las posibilidades de crecimiento muy favorables.
- Red de Molins de Rei: produce únicamente calor mediante calderas de biomasa destinado a consumos del tipo residencial en la zona de la Granja de Molins de Rei. Actualmente dispone de un trazado de red de aproximadamente 3 km, con un potencial de crecimiento limitado.
- Red del Parque del Alba: proporciona frío y calor a partir de una planta de cogeneración, *chillers* y un depósito de agua, el Sincrotrón del Alba, y los equipamientos ubicados en los alrededores. Esta instalación dispone actualmente de 4,48 km de red de calor y 4,7 km de red de frío. El Parque del Alba prevé un escenario final con una red de traza de 8 km donde se conectarían todos los edificios de uso no residencial existentes en los alrededores o que puedan desarrollarse en un futuro.

En cuanto al agua, también se han desarrollado en los últimos años redes asociadas a la regeneración, es decir, de agua residual depurada que ha sido sometida a un tratamiento adicional que permite adecuar su calidad al uso al que se destina. Actualmente existen redes asociadas a los sistemas de tratamiento terciarios de Gavà-Viladecans, el Prat de Llobregat y Sant Feliu de Llobregat, que permiten distribuir este flujo residual reconvertido en nuevo recurso para usos como el caudal de mantenimiento del río Llobregat, aportación a lagunas, inyección al acuífero para crear barreras a la intrusión salina, riego agrícola, riego de parques y jardines, usos industriales o recarga del acuífero.

Estas iniciativas son de gran importancia si se tiene en cuenta que, como se ha dicho, en la actualidad aproximadamente el 75% del agua utilizada en el área metropolitana proviene de cuencas externas, que existe un compromiso (Mesa del Ter) para reducir drásticamente esta dependencia en los

próximos años, y los escenarios de calentamiento global e irregularidad en el régimen de precipitaciones que augura el cambio climático agravarán aún más el desequilibrio entre máximos de consumo y disponibilidad de agua.

4.3. El papel del Plan Director Urbanístico Metropolitano

El PDU toma estas experiencias sobre energía y agua como ejemplos de lo que se puede extender al conjunto del territorio metropolitano, para multiplicar así los efectos de un modelo circular y descentralizado. Las posibilidades son, en este sentido, inmensas.

Ahora bien, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la mayoría de redes se encuentran en manos privadas y dependen de planificación sectorial. Sin embargo, el flujo de materiales y de energía que representa el metabolismo urbano, relaciona unos elementos consumidores (usos antrópicos) con unos elementos naturales generadores de recursos y servicios ecosistémicos (matriz biofísica) a través de un canal de aprovechamiento (redes e infraestructuras de servicio). En este contexto de demanda y oferta relacionada con la distribución territorial de intensidades de uso antrópico y de recursos y servicios ecosistémicos, el urbanismo sí puede tener un papel relevante en la mejora del metabolismo.

Partiendo de este esquema, la aportación del PDU al fomento de un modelo más distribuido y circular se puede desarrollar a partir de varias líneas de actuación: por un lado favoreciendo la preservación de los recursos de la matriz biofísica de mayor proximidad (energías renovables, preservación de los espacios de recarga de los acuíferos, reconocimiento y mejora de los espacios con interés para la regulación de la escorrentía superficial, etc.); por otro lado, incidiendo en la ordenación y regulación normativa del uso para asegurar una relación coherente con los recursos, y para facilitar el impulso de la utilización de recursos renovables o provenientes de fuentes residuales; y, finalmente, incidiendo también en la ordenación del espacio físico y la regulación urbanística para facilitar la implementación de redes locales o descentralizadas.

Junto a estas tres grandes líneas que guían el modelo de metrópolis, el PDU aborda también la problemática derivada de la falta de visión de conjunto que ha caracterizado hasta ahora el desarrollo de las redes existentes. Esta falta de visión ha supuesto en muchos casos dificultades para ubicar algunas de estas infraestructuras –muchas de las cuales han llegado a generar rechazo social–, ha imposibilitado encontrar los corredores adecuados para desplegarlas, no ha permitido satisfacer las nuevas demandas exigidas o ha supuesto un encarecimiento final de su implantación.

En cuanto al urbanismo, parte del reto de la circularidad radica en la consideración de los elementos de la matriz biofísica como parte estructural en el ciclo de cada uno de los vectores asociados al transporte, distribución y regulación de los flujos de materia y energía que se producen en la metrópolis. Es preciso entender que las redes infraestructurales son solo un canal más en el ciclo de materia y energía que tiene lugar en la metrópolis, por tanto, hay que contextualizarlas en la red más importante y a menudo más olvidada de la metrópolis: la infraestructura verde. Solo de este modo se podrá garantizar el tránsito a un modelo realmente circular.

Ya hace más de un siglo, Sir Patrick Geddes, sociólogo y biólogo que se dedicó a la planificación urbanística –lo que a día de hoy todavía es visto como transgresor–, ya vinculó el concepto ‘región’ a la arquitectura. Según Geddes la ciudad tenía que evolucionar considerando su entorno, la ciudad era un sistema vivo y abierto, un organismo en constante evolución (biopolis). El modelo bueno de ciudad (eutopía) debía conservar la energía para organizar su entorno y así permitir una adecuada evolución de la vida colectiva e individual, frente al modelo malo (cacotopía) que disipaba energía para la obtención de beneficios monetarios individuales. Ya hace más de un siglo.

GOBERNANZA ECONÓMICA METROPOLITANA: PERSPECTIVAS DE FUTURO Y PAPEL DE LA AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO

HÉCTOR SANTCOVSKY

Área Metropolitana de Barcelona

Resumen

La realidad de las áreas metropolitanas se ha transformado en los últimos años como consecuencia de la transformación económica –en especial por el efecto de la globalización y el cambio tecnológico–, con un importante proceso de crecimiento que sin embargo ha generado nuevas desigualdades en el territorio.

Para superar un modelo de crecimiento limitado y con riesgos de exclusión, es preciso impulsar un nuevo modelo de gobernanza que incluya la lucha contra las desigualdades y que, al mismo tiempo, aborde el hecho de que el desarrollo económico debe ser inclusivo y sostenible; este nuevo modelo de gobernanza debe tomar una forma multidimensional que suponga una intervención global (territorio, movilidad, industria, sostenibilidad, social, etc.), que favorezca la innovación tecnológica, asumiendo los nuevos retos económicos, como la industria 4.0, y que se sustente en un pleno consenso entre los actores sociales y los institucionales.

Y de forma específica es preciso desarrollar programas concretos para la reactivación económica del territorio, concertados con agentes sociales y económicos, y que promuevan instrumentos de implementación de políticas públicas, como las agencias de desarrollo metropolitanas, que sean versátiles, dinámicas y con capacidad adaptativa ante nuevos retos.

Palabras clave: desarrollo económico sostenible, crecimiento inclusivo, gobernanza económica metropolitana.

1. Introducción

Las formas de gobernar y gestionar el territorio, especialmente en las ciudades y áreas metropolitanas se han transformado sustancialmente en los últimos años. La crisis de legitimidad, la transformación económica (en especial por el efecto de la globalización y el cambio tecnológico), las desigualdades emergentes, los efectos y

el impacto de la gran crisis financiera, entre otros factores, han incidido en las formas de hacer política y gestionar la *res publica*. Es aquí donde el monopolio del poder entra en cuestión y da paso a una situación en la que muchas decisiones deben ser producto del consenso y de la articulación entre gobiernos y sociedad.

El otro elemento importante es la necesidad de superar la crisis económica y social mencionada, dando paso al crecimiento inclusivo y sostenible, modelo que requiere pleno consenso entre los actores sociales y los institucionales. En este marco, la gobernanza económica se convierte en una piedra angular del desarrollo económico, y los territorios, la ciudad y la metrópolis, en los escenarios principales de concertación. Así pues, cabe destacar tres aspectos a tener presente en el análisis de la gobernanza:

- El primero es que la desigualdad entra en la agenda política en condiciones tan importantes como las variables de crecimiento, alterando la visión tradicional de la “gobernanza económica”, normalmente referida a la concertación por temas estrictos de crecimiento, pero sin contar con las implicaciones sociales, especialmente los riesgos de exclusión.
- El desarrollo económico toma forma multidimensional (territorio, movilidad, industria, sostenibilidad, social, etc.) y cada intervención tiene singularidad en tiempo, actores, agendas de intervención y capacidad decisoria de los ámbitos que intervienen, generando lógicas diversas y no pocas veces contradictorias, o al menos con ritmos diferentes.
- El tercero es que deben implementarse instrumentos específicos (como las agencias) que sean versátiles, dinámicos, de respuesta ágil para intervenir y con potencialidad de hacer partícipes al conjunto de actores del territorio.

El artículo concluye con las actuaciones que el Área Metropolitana de Barcelona (a partir de ahora, AMB) impulsó y acordó en el espacio de concertación promovido a tal efecto: la Mesa para la Reactivación y la Reindustrialización y la Agencia Metropolitana de Desarrollo Económico (a partir de ahora, Mesa y Agencia, respectivamente).

2. La gobernanza de las políticas de desarrollo económico metropolitano: una aproximación al estado de la cuestión

La crisis social, económica y de legitimidad exige implementar nuevos modelos de abordaje del desarrollo económico, así como una nueva estrategia de acción política. Los factores más importantes que condicionaron la aparición de este tema en la agenda pública (Aguilar, 2007; Rosanvallon, 2016) se encuentran en la crisis del estado del bienestar que viene acompañada de una crisis de legitimidad de los poderes públicos; el impacto de la globalización con procesos de deslocalización de la producción y la destrucción de puestos de trabajo; la mayor complejidad de la sociedad en muchos aspectos: cambio de valores, nuevas culturas, estructuras familiares y formas de exclusión y pobreza; un descenso en los movimientos sociales tradicionales y su capacidad de influencia. Todos estos factores condicionan la evolución de las políticas públicas y exigen nuevos modelos de gobernanza para abordarlos. Uno de los principales atributos de la gobernanza es la búsqueda de nuevos equilibrios entre

estado y sociedad, con mayor exigencia de eficiencia y efectividad en la acción pública, y se materializa en la construcción de sistemas de información transparente, coordinación multinivel, multiactores, pluridisciplinar, articulación entre la intervención pública y los actores sociales, entre otros aspectos (Aguilar, 2007; Tomàs, 2015 y 2017; Lefevre *et al.*, 2013; OCDE, 2015, 2018). Como indica Innerarity (2015) los sistemas políticos maduros no pueden gobernarse por imposición y deben compartir cada vez más las decisiones con los actores de la sociedad civil para superar la crisis de legitimidad de los poderes públicos y el grado de confianza que genera en los actores no públicos, y especialmente en la ciudadanía (Dubois, 2007; Lefevre *et al.*, 2013).

Es necesario, pues, que los gobiernos asuman un nuevo papel y sean capaces de ganar una legitimidad basada en el liderazgo activo, en la generación de confianza y credibilidad entre los actores, y en la capacidad de ensanchar la base social y política de los acuerdos (Pascual, 2007).

Las razones por las que las áreas metropolitanas son un sujeto central del debate sobre las políticas públicas en materia económica tienen un punto de correlación con las necesidades de coordinación y complementariedad, necesidades de escala y gestión compartida que se dan en ciertos ámbitos, como los de infraestructuras de transporte, de movilidad, de redes de comunicación y de medio ambiente (Tomàs, 2015). Por otro lado, la complejidad de la gestión de políticas de desarrollo territorial y económico ha provocado que en muchas ocasiones los estados, en parte, deleguen esta en niveles institucionales subnacionales como son las regiones urbanas y los distritos industriales (Brenner, 2004), esto produce que los niveles regionales y metropolitanos resulten importantes para la promoción de la competitividad regional (Pradel, 2015).

La gobernanza económica, en concreto, proviene de diversas influencias, por un lado, de la cultura de la concertación que se da a partir de la posguerra para acordar las condiciones laborales y el diálogo social entre patronales y sindicatos (Martín Artilles, 2003), por otro lado, de la cultura de multilateralidad de las instituciones a nivel mundial y la misma Comunidad Económica Europea. Así pues, para analizar la realidad actual y las perspectivas de la gobernanza económica hay que contar con los precedentes de una larga cultura de negociación basada en acuerdos multisectoriales, multiniveles y supralocales, basados en la concertación entre agentes sociales y económicos, en la generación de una agenda que amplía las reivindicaciones sindicales.

En esta tradición las partes establecen nuevas reglas de corresponsabilidad y se definen nuevos mecanismos más dinámicos y de mayor alcance que los tradicionales para dar entrada a nuevos problemas y nuevos actores (mujeres, paro juvenil, agenda social, formación profesional, gestión de las políticas activas, participación en los consejos de administración de las empresas, etc.).

En este mismo sentido, y para contrarrestar las posiciones neoliberales que restan papel a la concertación, y ante el escaso papel que desde posiciones como el ‘trumpismo’ se le da al mundo local, autores como Katz y Nowak (2017) reclaman la necesidad de encontrar nuevos mecanismos de acuerdo, modelo que denominan “New Localism”, y que da protagonismo a ciudades y áreas metropolitanas y a agentes del territorio en la creación de un marco de gobernanza económica del territorio.

Hablar de gobernanza económica, pues, apela a multiplicidad de situaciones, ya que el desarrollo económico, y más desde una perspectiva arraigada en el territorio, inclusiva, sostenible y gestionada democráticamente, genera muchos escenarios nuevos (Camagni, 2005; Katz y Nowak, 2017; AMB, 2017).

Si bien la gobernanza, tal y como afirma muy acertadamente Clark (2016), es un aspecto fundamental en la dinamización económica de las ciudades, es preciso tener presente variables y condicionantes de fuerte incidencia en la formulación de políticas de crecimiento inclusivo, para prever posibles impactos, ya que las ciudades que han crecido con políticas inclusivas han resistido mejor el impacto de la reciente crisis (Trullén y Galletto, 2018). Los factores exógenos con mayor incidencia, son:

- La evolución de los diversos sectores de la economía (la industria 4.0, el comercio, la innovación en los servicios y el comercio...), teniendo presente los fenómenos disruptivos derivados de procesos industriales innovadores, o los cambios en los hábitos de consumo y su impacto en el crecimiento inclusivo y sostenible (World Economic Forum, 2018).
- La influencia de las variables macroeconómicas –fiscalidad, inversión, tipos de interés– y que son determinantes en el ritmo de los procesos de desarrollo económico (Pacto para la Industria en Cataluña, 2013, y Arias y Costas, 2016).
- El fuerte impacto de la globalización en el territorio (Sassen, 1999 y 2007), tan positivo (mercado global, movilidad de las personas, dinámicas creativas; Florida, 2002 y 2014), pero que, como señalan diversos autores (Stiglitz, 2016; Florida, 2017), pueden generar nuevas desigualdades en los territorios.
- Las decisiones de nivel supralocal, como la inversión en educación, en I+D+i, en investigación aplicada, en infraestructuras, la planificación urbana o las políticas activas de empleo, condicionadas por situaciones ‘de Estado’, y que han tenido en las políticas de austeridad un ejemplo patente de su incidencia (Arias y Costas, 2016).
- La incidencia de políticas concurrentes, pero con recorrido propio, como son la política urbanística, la de movilidad, la de innovación, la de sostenibilidad ambiental, de ‘gobernanza’ propiamente dicha (instrumentos de análisis, definición de objetivos, intervención, implementación y evaluación) (AMB, 2015).

Para hacer frente a esta diversidad de aspectos exógenos al desarrollo económico es preciso un liderazgo fuerte que debería ser asumido por el poder metropolitano, generando coordinación y concertación entre los diversos actores, influyendo en los grupos de interés, y alineando recursos y esfuerzos, para anticipar escenarios futuros e identificar los potenciales disruptores de la evolución económica, social y tecnológica; un liderazgo que permita a las ciudades tener un papel relevante en el contexto global (Clark, 2016).

En el primer caso (ámbito público), es preciso entender cómo funcionan y operan las escalas institucionales de todos los niveles –Estado, Cataluña, región metropolitana, área metropolitana,

mundo local– con instituciones que a veces se aproximan a las problemáticas de forma distinta, incluso por la influencia de cuestiones ajenas al tema objeto de debate (Tomàs, 2017), con distintas velocidades, múltiples actores, y modelos de comunicación, sistemas de evaluación, mecanismos de rendición de cuentas, y marcos legales y tiempos de ejecución heterogéneos, que pueden generar un escenario de significativa complejidad.

El sector no público, en sentido complementario, es heterogéneo y con diversidad de intereses. Patronales, sindicatos, asociaciones ciudadanas, consumidores, grupos de usuarios / beneficiarios, prensa, académicos, investigadores, técnicos y expertos, colegios profesionales... representan el extenso abanico de actores con agenda propia y capacidad de influencia y persuasión, a veces contradictoria, polémica y antagónica (Lefevre *et al.*, 2013; Tomàs, 2017), al que hay que sumar lecturas de alcance local –asociaciones, grupos de presión– y supralocal, y actores del mundo económico propiamente dicho (sector financiero e industrial, inversores, la misma UE, etc.), lo que exige en cada entorno una lectura singular.

Por último, se debe tener presente la asimetría y diversidad de los actores (Prats, 2006; Dubois, 2007): a) la sociedad civil no es un cuerpo homogéneo y los actores expresan posicionamientos ideológicos y políticos que a veces se vuelven contradictorios; b) los actores públicos provienen de niveles de gobierno diferentes, con capacidad de prescripción y decisión diversa, con estrategias de planificación y recursos no siempre coincidentes con las otras administraciones, con prioridades a veces ajenas a las preferencias de los territorios (buen ejemplo de ello son las inversiones en puertos, aeropuertos, ferrocarriles, etc.); c) la propia competencia por los recursos provoca que la cooperación sea vista de un modo desigual por cada actor del territorio (Camagni, 2005); y d) en términos de conocimiento, generación de información, capital humano, capacidades de decisión y sobre todo poder económico, la asimetría entre el sector público y el sector no público es enorme y es, incluso, un elemento de distorsión en los procesos de negociación. Cabe, finalmente, tomar en cuenta la aportación de Daniel Innerarity (2018) cuando recomienda empezar a pensar en una democracia inteligente, o una *smart governance* propiciando ecosistemas de conocimiento y prácticas colaborativas entre todos los actores del desarrollo económico.

3. La Barcelona metropolitana y su gobernanza económica

El conjunto del territorio metropolitano de Barcelona está sometido a la presión de cambios y transformaciones de amplio alcance, como todas las grandes áreas urbanas del mundo, especialmente por el impacto de la globalización. Como un territorio dinámico, ascendente, productor de riqueza y generador de crecimiento tiene un papel primordial en el sistema económico de Cataluña y de España. Este posicionamiento genera la necesidad de establecer modelos de gobernanza que ayuden a la consolidación del papel de la metrópolis, y sirvan para los tres objetivos principales de un desarrollo económico sostenible e inclusivo: garantizar el crecimiento, evitar las desigualdades y los procesos de exclusión social (Trullén y Galletto, 2018), y garantizar estrategias alineadas con un proyecto de sostenibilidad ambiental.

Los precedentes de experiencias de gobernanza en el territorio metropolitano de Barcelona los encontramos en el Plan Estratégico Metropolitano y en el Pacto Industrial de la Región Metropolitana que han trabajado para canalizar iniciativas de coordinación entre diversos territorios, y especialmente de impulso de espacios de concertación publicoprivada en materia de reivindicación de infraestructuras y de promoción económica, complementado la laboriosa acción que realizaron los ayuntamientos a lo largo de casi 40 años, y que se materializaron en pactos locales por el empleo y, posteriormente, en pactos territoriales (Munné *et al.*, 2005; Pradel, 2015).

En relación con el papel del desarrollo económico en la Ley 31/2010, si bien el espíritu del proyecto metropolitano se prefiguraba dándole importancia significativa al desarrollo económico, la Ley establece una definición muy limitada de las competencias en esta materia (en el apartado a); y en cambio en el apartado b) se da un reconocimiento desde el marco normativo a un modelo de gobernanza a implementar. La puesta en marcha del AMB (2011) coincidió con uno de los momentos más álgidos de la crisis reciente, en relación con los índices de desempleo y necesidades de revitalizar el tejido económico, lo que exigió planificar herramientas específicas de intervención. En el primer mandato metropolitano se creó el Área de Desarrollo Económico, que potenció una herramienta de información geográfica (web de naves y solares) para promover la oferta de suelo industrial.

Dentro del marco de la iniciativa del Área de Planificación Estratégica de la AMB (otro ámbito de nueva creación), se procedió a impulsar una mesa de concertación con los agentes sociales, y dentro de la Reflexión Estratégica Metropolitana (AMB, 2015) hubo un capítulo específico que detallaba iniciativas a emprender en el campo del desarrollo económico. Adicionalmente, y coordinado por el profesor Joan Trullén –que ejercía la función de vicepresidente del AMB en el ámbito de la planificación estratégica– se constituyó un espacio de concertación, el Pacto para la Industria en Cataluña. Propuestas para un nuevo impulso a la industria, que sintéticamente se denominó “Más Industria” (Pacto para la Industria en Cataluña, 2013) que, a iniciativa de agentes sociales y universidades, propuso una agenda para la reindustrialización del país con gran ambición y enorme capacidad predictiva, actual hoja de ruta de las políticas industriales de la Generalitat (tal y como acordó el Parlamento de Cataluña).

La AMB, en este contexto, definió en su Acuerdo de Gobierno del mandato que comenzó en 2015 y en el Plan de Actuación Metropolitano (2016) las líneas de intervención sobre las que se conforma el desarrollo inclusivo y sostenible. Coincidentes plenamente con los objetivos de Habitat III, ambos hacen referencia a una serie de actuaciones que afectan a la lucha contra las desigualdades; el impulso a la reactivación y a la reindustrialización, especialmente en referencia a la industria 4.0; la potenciación del capital social y la capacitación de las personas trabajadoras; el apoyo a la economía circular y social y a los modelos emergentes; la garantía del enfoque de género, etc.

Para la realización de estos objetivos se plantean líneas de trabajo de gobernanza específicos relacionados con una alianza estable entre todos los actores, con definición de estructuras de gobierno y marco de gestión horizontal y democrática, un modelo basado en la corresponsabilidad

y orientado a la rendición de cuentas, consensuado, abierto, accesible y transparente.

Por último, se toman en cuenta las aportaciones de los organismos internacionales, especialmente la OCDE (2016, 2018), relativas al crecimiento inclusivo, en el sentido de que el aumento de la productividad y el dinamismo empresarial deben ir acompañados de medidas favorecedoras de mercados laborales inclusivos, de medidas de reinserción laboral de personas desempleadas, de políticas de empleo dirigidas a los jóvenes, y de potenciación de la autonomía económica de las mujeres, así como medidas de orden normativo (leyes, decretos, etc.) de integración, alineación y reconstrucción de la confianza entre gobierno y ciudadanía.

3.1. La experiencia de la Mesa para la reactivación económica y la reindustrialización

El nuevo mandato que se inició en 2015 impulsó, a modo de continuidad de la REM, un ámbito de concertación con los agentes sociales y los municipios que se llamó Mesa para la Reactivación Económica y la Reindustrialización (AMB, 2017) que concluye con un documento específico de recomendaciones y con la propuesta de creación de la Agencia Metropolitana de Desarrollo Económico. En este apartado se describen sintéticamente los resultados de la Mesa en los 8 ámbitos que la conformaron haciendo una breve descripción del estado de situación y de las recomendaciones de gobernanza que generaron.

La economía metropolitana posicionada para la nueva revolución industrial

Hay coincidencia generalizada en que la globalización y la irrupción de las nuevas tecnologías han sido los elementos más determinantes en los cambios de los sistemas de producción, distribución y consumo y que esto ha sido positivo para las economías de los países, especialmente de las áreas metropolitanas. Sin embargo, tal y como aportan diversos autores (Costas, 2017; Rodríguez-Pose, 2018), este proceso también ha generado desigualdades de renta, pérdida de empleo y merma de oportunidades, generando nuevas desigualdades territoriales.

Por otro lado, hay consenso generalizado en la opinión de que no puede haber crecimiento económico sin inclusión social (OCDE, 2016), y que es tan importante el modelo de desarrollo económico como combatir las desigualdades.

Entrando en temas específicos, hay muchos nuevos escenarios como la “industria 4.0”, que serán determinantes en la economía (Blanco *et al.*, 2017), pero también en el modelo social a construir (Hernández (dir.), 2018); así como la exigencia de hacer una economía del bien común, verde, con nuevas formas de colaboración y cooperación (Felber, 2015), y la necesidad de estar muy atentos a los cambios sociales y de consumo que afectarán al comercio y a los servicios.

En este marco las acciones propias para estimular la economía metropolitana comprenden la mejora de los polígonos de actividad económica, el fomento de las exportaciones, la cooperación interempresarial, la atracción de la inversión, o la gestión de los servicios públicos de promoción económica. Todas estas acciones exigen generar un modelo de gobernanza innovador y desde una perspectiva de geometría variable, con

actores diferentes y con agendas no siempre complementarias.

El otro aspecto clave es la necesidad de articular un modelo de cooperación y colaboración entre el AMB y los agentes sociales con otros niveles de la Administración. En este contexto se considera que la Agencia debe tener un papel de liderazgo como espacio de participación e interacción con el conjunto de actores.

El capital humano: pilar central en la productividad, la equidad y el bienestar de la población

Partiendo del hecho de que el incremento de la productividad de las empresas y de la actividad económica en general es la base para sustentar niveles crecientes de bienestar en la población, se puede concluir que el capital humano es un factor clave que, además, tiene repercusión sobre la equidad y el bienestar de la población (OCDE, 2015).

La crisis económica, sin embargo, ha dificultado la capacidad de desplegar las potencialidades de los recursos humanos y ha afectado a la calidad y la tipología del empleo, especialmente en cuanto a la temporalidad y los salarios. La crisis ha puesto en cuestión algunos planteamientos relacionados con la necesidad de construir estructuras más efectivas para la promoción del empleo y ha cuestionado la eficacia de las políticas activas.

En este sentido son retos claros los vinculados con la formación profesional –apuesta por un modelo concertado para la formación dual–, y la concertación multinivel, multisectorial y con la pluralidad de actores para conseguir mejores condiciones laborales, en términos de condiciones de trabajo y salario.

La gobernanza toma complejidad, ya que se mezclan aspectos de negociación colectiva con funciones de intervención pública reguladas (inspección de trabajo, itinerario formativo, etc.). Por lo tanto, ya no solo se debe hablar de complicidad, sino que la fase de implementación adquiere un papel y una relevancia de intervención legislativa para articular la concertación social y territorial con la promulgación de actos administrativos preceptivos (el caso del salario mínimo sería paradigmático).

Innovación y conocimiento: factores primordiales de la mejora de la competitividad de los territorios

Actualmente se considera que la innovación es un aspecto crucial para fortalecer los procesos de igualdad de oportunidades, de crecimiento económico y de mejora de la calidad de vida. La innovación, en todos los ámbitos –industrial, tecnológico, educativo, social, administrativo, en los servicios...– impacta de modo claro y directo en la mejora de las capacidades de ciudades y territorios y en las condiciones de vida y trabajo de la ciudadanía.

Tal y como aporta Mazzucato (2018), la capacidad de la innovación para estimular el crecimiento económico no se discute, pero habitualmente no se reconoce suficientemente el hecho de que la innovación es un potente instrumento para los cambios sociales, políticos y culturales.

Tres vértices son clave para el impulso de la innovación y la generación de conocimiento: personas, vinculado a la necesidad de apoderamiento de la ciudadanía; impulso a la innovación en las empresas, y promoción del ecosistema para la innovación.

Economía cooperativa, social y solidaria (ECSS): hacia una democracia económica

En el marco de una nueva gobernanza y de generación de una economía del bien común, la ECSS desempeña un papel central. El concepto de economía social ha ido evolucionando más allá de los espacios de referencia definidos en la ley (Paz, 2012), tanto por la crisis del sector cooperativo y asociativo tradicional como por la aparición de nuevas formas de entender la cooperación entre personas y grupos para la producción de bienes y servicios, dando paso a formas colaborativas.

En este proceso de cambio económico, las formas de economía social solidaria pueden ser buenas plataformas generadoras de empleo, de nuevos modelos organizativos para economías innovadoras y emergentes, y de adaptación a la nueva economía. Esto permitiría incrementar los niveles de compromiso de los actores del sector, y generar, al mismo tiempo, una cultura de cooperación, de confianza mutua, de compromiso y de valores compartidos que refuerzan la identidad colectiva y el sentido de pertenencia. En este marco, la gobernanza en materia de economía social, cooperativa y solidaria será paradigmática, de formas permeables, transparentes e interactivas dentro de las empresas, y de estas con la sociedad y los gobiernos.

Estrategias ambientales: la reactivación económica sostenible

Sería ingenuo no contar con el hecho de que el clima está cambiando y sus efectos se harán patentes en todos los ámbitos de la vida. Estas nuevas condiciones obligan a repensar el ámbito metropolitano y las actividades sociales y económicas que se llevan a cabo bajo otro paradigma de interpretación y actuación.

Los planes de futuro para la reactivación económica del área metropolitana de Barcelona deben incorporar actuaciones y modelos de gestión más sostenibles en todos los ámbitos, basados en el uso eficiente de los recursos (materia, energía e información), la gestión de los espacios verdes y de la naturaleza, la adaptación y la mitigación del cambio climático, la reducción de la contaminación y la apuesta decidida por una economía baja en carbono y circular; aspectos a tener presentes en el modo de transición ecológica necesario para afrontar el cambio climático.

Queda pendiente cómo se articula la gobernanza, ya de por sí compleja, de los temas ambientales. Aquí se encuentran las contradicciones más evidentes entre actores, como por ejemplo, en relación con si el aumento del control ambiental va en detrimento de los beneficios que pueden redundar en la creación o no de puestos de trabajo; si culturalmente la sociedad está preparada –dada la tendencia consumista instalada– para afrontar nuevos retos; si se cuenta con los medios técnicos; si hay un marco legislativo adecuado, etc.

Es en este marco complejo, a veces difuso, con muchos intereses sectoriales de grandes lobbies, donde hay que trabajar por la construcción de nuevos modelos de gobernanza que afectan desde el consumo privado y personal-familiar hasta todas las ramas de la producción, desde la industria más avanzada hasta el sector agrario, alimentario o comercial.

En este sentido, la concertación con el conjunto de actores resulta imprescindible y necesaria, y la coordinación multinivel y interadministraciones, con los gobiernos locales y la ciudadanía es un factor decisivo

en la implementación de políticas en este campo.

La planificación urbanística como instrumento de apoyo al desarrollo económico

Uno de los elementos centrales en los procesos de reindustrialización y reactivación económica radica en el hecho de tener un territorio apto para la generación de actividad productiva. Es por ello que cualquier política de desarrollo económico en un territorio concreto debe partir del hecho de contar, entre otros, con suelo (nuevo o de transformación) apto y con potencialidad para asentar zonas de actividad económica y ser adecuado a procesos de transformación productiva (Font *et al.*, 2012).

Para la consecución de estos objetivos, será necesario reformular y mejorar los polígonos de actividad económica existentes para apoyar la transformación del actual modelo productivo, lo que exige repensar también el planeamiento físico. Entrar en este tema supone hacer referencia a puntos espinosos en que la concurrencia de actores, intereses económicos y sociales, y administraciones hace más complejo el proceso de planificación.

Y es un ámbito de gran complejidad debido a los temas de planificación, ejecución y gestión muy largos, que muchas veces no coinciden con los ciclos económicos de crecimiento o estancamiento de la inversión. La transformación del suelo productivo y de actividades económicas genera retos de gobernanza que superan la gestión de la promoción económica. Es en este sentido que algunos ayuntamientos han acercado al máximo las áreas de desarrollo económico y planificación urbana para garantizar la integridad y la coherencia de la actuación, sumando la coordinación con políticas de infraestructura y ambientales.

En este sentido, la puesta en marcha del Plan Director Urbanístico Metropolitano y las experiencias de los planes estratégicos municipales y el mismo Plan Estratégico Metropolitano, aportan una nueva dimensión que marca un cierto camino en el diseño de una gobernanza singular en esta materia en el territorio metropolitano.

Infraestructuras de servicios y telecomunicaciones: factores estratégicos de competitividad empresarial

Las *commodities* –energía, agua y las TIC– son un factor fundamental en los procesos de desarrollo económico. Sin embargo, la capacidad de incidencia desde el mundo local y metropolitano en la planificación y gestión de estos ámbitos no se correlaciona con el peso que tienen en el desarrollo de entornos productivos.

Nuestro país, además, ha sufrido en el campo de las *commodities* un fuerte impacto desde el proceso de globalización, ya que los puestos de decisión se han alejado del medio local. Y esto, además, con una errática política de precios al consumo, tanto familiar como de las empresas, que comporta que los costes de la energía sean unos de los más caros de Europa, tal y como publicaba *Intereconomía* en marzo de 2018. La gobernanza en relación con este tema tiene un papel crucial que desempeñar.

En otro orden de cosas se encuentra el tema de las telecomunicaciones. Aquí nuevamente aparecen problemáticas de gobernabilidad muy importantes. El monopolio del trazado y de la implantación de las redes, y la poca inversión en los polígonos de actividad económica por la relativa rentabilidad en comparación con la doméstica, debilita

la posición de las empresas en un sector clave y decisivo en el futuro de la producción, especialmente si la referencia es la implantación de la industria 4.0, la digitalización y los futuros beneficios del 5G.

Se puede afirmar que el proceso industrial, como proceso de transformación, ya no solo requiere energía como elemento fundamental, sino también información, por lo que es totalmente necesario un enfoque más activo en las políticas de infraestructuras de telecomunicaciones.

El modelo institucional está basado en la existencia de una autoridad independiente reguladora del mercado –Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT)–, pero deja a la Administración General del Estado las funciones legislativa, coordinadora y planificadora. Dentro de estas funciones reguladoras está la del servicio universal, que sin embargo no ha tenido suficiente incidencia en el AMB. La Generalidad de Cataluña, por su parte, ha dispuesto de unas mínimas funciones reguladoras e inspectoras en algunos ámbitos secundarios, y se ha orientado en gran medida a las líneas de promoción y fomento de las TIC y de incidencia en el mercado a través de las grietas existentes en el marco legal actual. En este sentido, la actuación de los poderes locales se ha basado en las ‘fisuras’ del sistema, y su esfuerzo lobbista hacia los poderes de ámbito superior ha sido muy limitado. Quizás el modelo más exitoso ha sido el de Localret, que ha demostrado que desde el poder local se puede ser un agente activo en la extensión de los servicios en el territorio.

Infraestructuras de movilidad y transporte, y servicios para la reactivación

La movilidad es una pieza clave para el futuro de las áreas metropolitanas en lo que respecta a la calidad de vida, la igualdad de oportunidades, la competitividad económica y el mantenimiento de los equilibrios ambientales. Por ello, las propuestas en materia de movilidad deben partir de una perspectiva de desarrollo sostenible que combine flexibilidad, adaptabilidad a las necesidades, innovación de los instrumentos y efectividad en la toma de decisiones.

El actual contexto de recuperación económica en el territorio metropolitano, tras la crisis económica que se inició en 2008, se manifiesta en el aumento de la movilidad en transporte público y también privado, y genera una serie de impactos negativos sobre el entorno como la disminución de la calidad del aire, el aumento del consumo de energía y la fragmentación y la ocupación del territorio, entre otros.

En este contexto, es preciso referirse a la Ley 9/2003, de la Movilidad, que tiene por objeto establecer los principios y objetivos que deben regir una política de movilidad orientada a la sostenibilidad y la seguridad. Los instrumentos de planificación que establece esta ley, como las directrices nacionales de movilidad (DNM), los planes directores de movilidad (PDM), los planes específicos y los planes de movilidad urbana (PMU) y el Plan Metropolitano de Movilidad Urbana, enmarcan las actuaciones futuras, y dibujan un marco de gobernanza multinivel y con los actores sociales del territorio.

Teniendo en cuenta este escenario de partida, es preciso abordar las infraestructuras de movilidad y transporte desde una perspectiva metropolitana que mejore la coordinación entre administraciones, a pesar de la dispersión de competencias en materia de transporte y movilidad. Finalmente, es muy importante convertir el AMB en la autoridad

efectiva en materia de infraestructuras en el territorio (AMB, 2015).

3.2. La Agencia Metropolitana de Desarrollo Económico: instrumento para un desarrollo y crecimiento inclusivo y sostenible.

Varios autores (Clark *et al.*, 2012; Homs *et al.*, 2018) señalan que las Agencias de Desarrollo son herramientas arraigadas en el territorio y creadas para facilitar un crecimiento inclusivo y sostenible. En este marco, las agencias nacieron precisamente con la clara voluntad de dotar al territorio de instrumentos con una capacidad de intervenir de manera rápida y efectiva ante los cambios en los ciclos económicos, que permitieran generar consensos y sinergias entre actores involucrados, que mejoraran los instrumentos de apoyo a la actividad económica y a las políticas activas y, sobre todo, impulsaran un liderazgo estratégico en las orientaciones sobre hacia dónde puede ir el desarrollo en el territorio.

Clark *et al.* (2012) plantean que las agencias no son un instrumento homogéneo en todas partes y que pueden tener diversas tipologías, desde las propiamente de promoción económica, de internacionalización, de renovación urbana, hasta estratégicas o integradoras de todos los subsistemas posibles. Sin embargo, los autores citados plantean que hay una serie de objetivos que las agencias sí deben tener:

- Mejorar la alineación de metas y estrategias entre los diferentes actores del sector público (locales y supralocales) y no público (agentes sociales), de la coordinación multinivel y del mundo de la investigación y la innovación.
- Posibilitar un ritmo y escala superiores de intervención en el medio local.
- Facilitar la generación de una mayor confianza hacia los poderes públicos.
- Dar, a los municipios pequeños y medianos, herramientas de apoyo a las empresas en materia de proyección exterior, internacionalización, marca...
- Trabajar conjuntamente en un mercado de trabajo único territorial.
- Ejercer un liderazgo institucional ante problemas supramunicipales.
- Ayudar a identificar y aprovechar activos infratutilizados.
- Mejorar el aprovechamiento y la comunicación con los sectores inversores, inmobiliarios e institucionales.
- Facilitar los acuerdos con sectores que intervienen en las infraestructuras, sostenibilidad, etc.

La idea de una agencia para el área metropolitana de Barcelona nace a finales del siglo pasado, sobre todo a partir de la crisis postolímpica, y por el éxito que tuvo el proyecto 22@, que integraba la planificación urbanística y el desarrollo económico. Desde los años 80 ya se empezaron a generar múltiples experiencias en esta dirección, como los institutos municipales, las empresas de promoción económica, las áreas de promoción de la Ciudad, la misma Barcelona Activa, y todo ello con diversas figuras jurídicas (patronatos, empresas públicas, consorcios...). El programa de gobierno de la Mancomunidad de Municipios de 2007 estableció la voluntad

de crear un instrumento en este sentido, que se materializó en la creación del Consorcio Metropolitano de Barcelona, que dedicó la mayor parte de los esfuerzos al diseño de una eventual agencia. Esta voluntad también formaba parte del Plan Estratégico (2003), el primer Programa de Actuación del AMB y del mismo PAM del Ayuntamiento de Barcelona del año 2007.

La aprobación de la Ley del AMB facilitó finalmente la creación formal de la Agencia. Tras las conclusiones de la Mesa y la consulta a diferentes municipios, el Acuerdo del Consejo Metropolitano del AMB de 02/27/2018 y el Decreto 23/2018 del AMB constituyen y definen las funciones de la Agencia Metropolitana de Desarrollo Económico. En concreto, esta Agencia nace como un instrumento de trabajo metropolitano con mirada municipalista, con la voluntad de buscar acuerdos de acción con otros organismos que realizan tareas de promoción económica en territorios comunes, al servicio de los 36 municipios metropolitanos y de los agentes sociales y económicos para promover una economía competitiva, innovadora, inclusiva, sostenible y preparada para el siglo XXI. A partir de las funciones previstas en el Decreto 23/2018 del AMB, la actividad inicial de la Agencia (2018) se estructura en dos líneas de servicio que se concretan a través de 4 ámbitos y 12 programas (véase la figura 1). Para garantizar una gobernanza participativa, interactiva, transparente y capaz de rendir cuentas se crea, de manera transitoria, el Consejo Asesor como órgano consultivo, con la perspectiva de que cuando la Agencia tenga personalidad jurídica (expectativa 2019) buscará los mecanismos de participación más directa y con capacidad decisoria de los actores sociales y del territorio: municipios, agentes sociales y económicos, instituciones supralocales y ámbito de la investigación y la innovación.

4. Conclusiones: el futuro de una gobernanza en materia de crecimiento económico inclusivo en el territorio metropolitano

El área metropolitana de Barcelona (y por extensión la misma región) es el marco territorial idóneo para realizar políticas de desarrollo económico y sostenible por su dinamismo, por los logros conseguidos en materia medioambiental y de movilidad, por su alto grado de cohesión social y por la potencialidad de su tejido social; factores que favorecen el desarrollo de un modelo de crecimiento inclusivo desde la perspectiva del bien común y de las políticas de equidad e igualdad de oportunidades.

Una de las fortalezas del modelo de gobernanza metropolitana de los últimos 40 años ha sido el grado de concertación y colaboración entre el sector público y no público, y la implicación activa de los agentes sociales en los escenarios promovidos a nivel local o metropolitano (pactos locales para el empleo, pactos territoriales, Plan Estratégico, Pacto Industrial, Acuerdo Estratégico para la Internacionalización, la Calidad del Empleo y la Competitividad de la Economía Catalana, pacto Más Industria, entre otros) como formas efectivas de cooperación entre actores (patronales y sindicatos, universidad, poderes locales, tradicionales y nuevos actores de los movimientos sociales, etc.).

Estas potencialidades deben estar atentas a los condicionantes extralocales de las políticas económicas (políticas macroeconómicas, políticas fiscales,

políticas de protección social, políticas laborales, apoyo a la I+D, etc.) que pueden incidir en el desarrollo económico y, en este sentido, unas estrategias de anticipación y prospectiva pueden ser un importante factor de reducción del impacto de amenazas futuras. Aquí el rol de liderazgo del proyecto es capital.

El modelo de crecimiento inclusivo debe contar, también, con la necesidad de ensanchar la gobernanza en actuaciones en nuevos campos esenciales para acompañar el proceso: modernización del tejido empresarial, conciliación familiar, condiciones y clima laboral, formación profesional, planes estratégicos territoriales, políticas de innovación, estrategias ambientales, uso de las TIC, etc. Así, también habrá que incluir nuevos temas en la agenda que provienen de otros ámbitos como la planificación urbana, la movilidad, la economía verde y circular, las economías emergentes y el nuevo papel de la economía social y solidaria.

La ampliación de la agenda, a buen seguro, será un factor disruptivo en el modelo de concertación y de colaboración entre los actores: nuevos objetivos, tiempo de planificación y gestión, sistemas de evaluación. En síntesis, el mapa de la gobernanza se hace más complejo, pero más rico, y exige una mirada más amplia, transversal e innovadora.

La emergencia de nuevas formas de participación a raíz de la crisis de legitimidad, así como la potenciación de las formas cooperativas y colaborativas de asociación económica –productiva y de consumo– conforman aspectos que ayudan a una nueva percepción abriendo otros espacios de concertación, de consenso y de formas de hacer.

En este contexto, cabe destacar que dos de los ámbitos más disruptivos de los procesos de desarrollo, como la implantación de las TIC y la innovación, pueden tener unos efectos enriquecedores y multiplicadores en nuevos modelos de gobernanza, ya que propician una cultura relacional imprescindible para el refuerzo de esta estrategia.

En el mismo sentido, la inclusión de aspectos formativos, territoriales y de movilidad intenta responder a la búsqueda de mayor equidad en el acceso al mercado de trabajo y los servicios, así como la potenciación de la igualdad de oportunidades y la corresponsabilidad.

La participación de multiplicidad de actores volverá más complejos los procesos de decisión. En particular la participación multinivel de las administraciones (desde la local a la europea) aumenta la necesidad de una gobernanza bien articulada.

Finalmente, en la medida en que existe un claro reclamo respecto a reivindicar otras formas de hacer política, el espacio de la gobernanza metropolitana del desarrollo económico es idóneo para ejercer un modelo de relación, concertación y construcción basado en la máxima transparencia, ejercicio de una escucha activa, vocación de consenso y concertación de todos los agentes, con una apertura que permita la implicación del mayor número de actores en este apasionante recorrido que nos llevará hacia una metrópolis más próspera, igualitaria, sostenible y cohesionada.

LA PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA A ESCALA METROPOLITANA: BARCELONA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

JORDI BOSCH MEDA
Universidad Politécnica de Cataluña

CARLES DONAT MUÑOZ
Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona y
Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen

Las dinámicas residenciales metropolitanas exigen que el problema de la vivienda en estos territorios se aborde desde esta misma escala a fin de dar respuesta a los graves problemas de accesibilidad económica a la vivienda existentes, así como para corregir la falta de vivienda asequible y los procesos de segregación urbana que se generan. Para lograrlo, es necesario disponer de un modelo de gobernabilidad metropolitana que permita articular la acción en este campo de todos los niveles de gobierno implicados. El estudio de la actividad más reciente de determinados gobiernos metropolitanos de Norteamérica, Europa y Oceanía sugiere que en los últimos años está teniendo lugar un creciente reconocimiento de la dimensión metropolitana en la planificación residencial. En este contexto, la planificación metropolitana de la vivienda en la conurbación de Barcelona se encuentra todavía en un proceso de consolidación que podría avanzar próximamente gracias a tres factores: la reciente creación de Habitatge Metròpolis, la entrada en funcionamiento del Observatorio Metropolitano de la Vivienda, y la redacción del Plan Director Urbanístico Metropolitano y del Plan Territorial Sectorial de Vivienda de Cataluña.

Palabras clave: política de vivienda, área metropolitana, gobernabilidad metropolitana.

1. Introducción

En concordancia con los diferentes niveles de gobierno que pueden participar en su elaboración e implementación, el estudio de las políticas de vivienda puede llevarse a cabo a escala nacional, regional, metropolitana o municipal. Este artículo se centra en la dimensión metropolitana, en concreto, en el desarrollo en el área metropolitana de Barcelona desde una perspectiva internacional comparada a partir del examen de seis experiencias de planificación metropolitana de políticas de vivienda de Norteamérica, Oceanía y Europa. En este análisis, el modelo de gobernabilidad en el que se formulan estos planes constituye un elemento de importancia capital dada la escasa investigación existente sobre el vínculo entre gobernanza metropolitana y política de vivienda.

El artículo consta, además de este primer apartado introductorio, de otros cuatro. El segundo revisa la necesidad de que las políticas de vivienda se planteen a esta escala a partir del estudio en la región de Barcelona de cuatro dinámicas y problemáticas: la movilidad residencial, los problemas de mantenimiento y acceso a la vivienda, la falta de vivienda asequible y la segregación urbana. El tercer apartado

ofrece una visión internacional de la planificación metropolitana de las políticas de vivienda fundamentalmente a partir del análisis del seis casos. El cuarto profundiza en los retos actuales en materia de gobernanza de las políticas de vivienda en la metrópoli de Barcelona, poniendo el foco en la planificación. Y el último apartado recoge las conclusiones.

2. La necesidad de un enfoque metropolitano de las políticas de vivienda: el caso de Barcelona

Una de las principales características del proceso de metropolización contemporáneo es la progresiva integración y extensión territoriales, o dicho de otro modo, el incremento en el número y en la intensidad de las interrelaciones que se establecen entre sus elementos – residentes, instituciones, empresas– más allá de los límites administrativos, por un lado, y el alcance de un territorio cada vez más extenso en estas dinámicas, por otro.

En estos entornos metropolitanos, el problema de la vivienda muestra unos rasgos comunes muy característicos. Es en estas grandes urbes: (i) donde los precios de las viviendas alcanzan los valores más elevados, lo que genera graves problemas de accesibilidad económica para un amplio segmento de la demanda (Andersson *et al.*, 2007; EU y UN-Habitat, 2016); (ii) donde los déficits de vivienda asequible son más cuantiosos, no solo debido a los elevados precios, sino también por sus dinámicas demográficas, así como por las dificultades para generar vivienda social en la ciudad consolidada (Knieling, 2014; EU y UN-Habitat, 2016; Gómez-Álvarez *et al.*, 2017); (iii) y donde los procesos de segregación urbana son más acentuados (EU y UN-Habitat, 2016; Tammaru *et al.*, 2016; Gómez-Álvarez *et al.*, 2017). A continuación se analizan brevemente estos tres aspectos, precedidos de una sucinta descripción de los procesos socioterritoriales relacionados con la movilidad residencial en el área de Barcelona.

2.1. La ciudad 'real': las migraciones intrametropolitanas por motivos residenciales en el proceso de integración-extensión metropolitana

El proceso de integración-extensión territorial que caracteriza el proceso de metropolización contemporáneo tiene uno de sus reflejos más representativos en la movilidad residencial, y de forma más concreta cuando se analizan los cambios de vivienda que implican, al mismo tiempo, cambios de municipio. Es lo que se conoce como migraciones intrametropolitanas.

En la metrópoli de Barcelona, desde que se dispone de datos, la gran mayoría de cambios de vivienda que realiza la población responden a motivos principalmente residenciales (relacionados con la emancipación, la formación de un nuevo hogar y la mejora de la vivienda), mientras que las motivaciones relacionadas con el mercado de trabajo (proximidad, oportunidades) y con la proximidad a la red familiar son más minoritarias (Miralles *et al.*, 2007), aunque estas últimas se han ido incrementado, así como las relacionadas con las dificultades para hacer frente al pago de la vivienda (IERMB, 2018).

A pesar de que en comparación con otras sociedades del norte de Europa, la movilidad residencial en la metrópoli de Barcelona, y en España en general, ha sido relativamente baja (Módenes, 1998), en las últimas décadas se ha producido un incremento muy notable de esta. Así, por ejemplo, si se atiende al número de

personas que han cambiado de municipio en la provincia de Barcelona (véase figura 1) se puede apreciar cómo, mientras que en 1988 –el primer año del que se dispone de datos– cambiaron de municipio 57.606 personas, en 2006 –cuando se llega al máximo histórico–, lo hicieron 185.728 (una tasa de migración del 34,9 %). Es decir, en menos de veinte años se han triplicado las migraciones internas en la demarcación de Barcelona. Desde este año, coincidiendo con el inicio de la crisis económica, los cambios de municipio se han reducido, los primeros años de forma intensa y, posteriormente, de forma más moderada, hasta situarse en 148.152 en el año 2016 (una tasa de migración del 26,6 %).

El incremento de la población que ha cambiado de municipio, que refleja la intensidad del fenómeno de la integración metropolitana, ha dado lugar, a su vez, a cambios muy notables en el poblamiento de la metrópoli de Barcelona (Nel-lo, 2004; Nel-lo y Donat, 2014; Ruiz *et al.*, 2017). Estos cambios se caracterizan, en primer lugar, por un proceso de extensión del territorio donde se producen las migraciones residenciales, que han superado, incluso, los límites de lo que se conoce como región metropolitana de Barcelona y también de la demarcación de Barcelona, para extenderse hacia municipios de las comarcas de Tarragona y de Girona (Donat, 2014). En segundo lugar, se ha producido una redistribución de la población dentro de este ámbito cada vez más extenso de tal forma que, en términos generales, las áreas más centrales han perdido peso en beneficio de las más periféricas y los municipios más grandes en beneficio de los más pequeños. En definitiva, lo que se puede considerar como la ciudad 'real' supera ampliamente los límites municipales y configura un espacio que se ha ido haciendo más extenso a la vez que integrado.

2.2 Las dificultades de permanencia y acceso a la vivienda

El sistema residencial español, en general, y el de la metrópoli de Barcelona, en particular, se han caracterizado en las últimas décadas por vivir varios episodios de *boom* inmobiliario (Rodríguez, 2006). En el último, producido entre los años 1996 y 2007, los precios medios de la vivienda crecieron de media el 300% en la región metropolitana. En cambio, la renta media de la población creció en el mismo periodo el 56% (Donat, 2014). Como es bien sabido, las condiciones de financiación permitieron durante este periodo que, a pesar de que las posibilidades reales de acceder a una vivienda por parte de los hogares fueran cada vez más reducidas, estas, en cambio, aumentaran su propensión a la compra de viviendas. Las consecuencias también son bien conocidas, ya que tras el estallido de la crisis financiera internacional, el verano de 2007, el sobreendeudamiento de los hogares estaba en niveles muy elevados, lo que, combinado con la recesión económica, la destrucción de empleo y las políticas aplicadas durante este periodo, dio lugar a una situación de emergencia habitacional (Colau y Alemany, 2012).

Desde el año 2013 se han producido mejoras en los indicadores macroeconómicos, primero, y en los ingresos medios de la población, después. Sin embargo, estas mejoras han sido selectivas a la hora de trasladarse a la población, debido entre otros factores a la existencia de un mercado de trabajo muy dualizado, que se ha visto agravado por el señalado incremento de los precios medios de la vivienda. En concreto, en el área metropolitana de Barcelona, entre 2013

y el primer trimestre de 2018, el precio medio de obra nueva se ha incrementado el 20,8%; el de segunda mano, el 33,8%, y el de alquiler, el 27,6%. De este modo, la situación de emergencia habitacional, lejos de atenuarse, parece que se haya consolidado. Por ejemplo, con respecto a los desahucios, según datos del Consejo General del Poder Judicial, entre los años 2013 y 2017 se ejecutaron 28.567 lanzamientos en el área metropolitana de Barcelona, el 76,3% de los cuales relacionados con el impago del alquiler. O, dicho de otro modo, en solo cinco años, uno de cada 50 hogares del área metropolitana de Barcelona ha perdido la vivienda donde vivían por no poder hacer frente al pago de los gastos. Ciertamente, en los últimos años se ha producido una reducción del número de desahucios ejecutados, pero es preciso tener en cuenta que las actuaciones preventivas a fin de que no se llegue a la ejecución se han multiplicado (UCER. Ayuntamiento de Barcelona, 2018). Sea como sea, se trata de un número muy elevado de hogares lo que indica que no se trata, tan solo, de un fenómeno coyuntural motivado por la crisis económica sino que, desgraciadamente, se está enquistando en la sociedad.

Junto con las dificultades de permanencia en la vivienda, los problemas de acceso a ella, muy presentes durante el último episodio de *boom* inmobiliario (1996-2007), se han extendido y se sitúan no solo en el segmento de la compraventa, sino también en el segmento del alquiler. Así, en el año 2017 un hogar tipo compuesto por dos personas ocupadas con unos ingresos mensuales netos equivalentes a 2,5 salarios mínimos interprofesionales (1.073,2 cada uno), que podría ser la situación de muchos jóvenes en edades de emancipación, tenía que destinar el 47,1% de sus ingresos a pagar la cuota de una vivienda de obra nueva de precio medio en el área metropolitana de Barcelona y el 44,7% en caso de que fuera de segunda mano (véase la figura 2). Además, para poder contratar una hipoteca con unas garantías mínimas debería disponer de unos ahorros equivalentes al 32% del precio de la vivienda (un 20% correspondientes a la entrada y un 12% a impuestos), es decir, 88.039 en caso de desear comprar una vivienda de obra nueva y 83.532 si fuera de segunda mano. Todo ello, con una hipoteca que tendría un plazo medio de 23,4 años. En definitiva, el acceso a la vivienda en propiedad de precio medio en el área metropolitana para estos hogares jóvenes estaría muy lejos de sus posibilidades. Asimismo, la opción de ir a vivir a una vivienda de alquiler también superaría los umbrales recomendables. En concreto, en el año 2017 un hogar con 2,5 SMI tendría que destinar el 39,3% de sus ingresos para acceder a una vivienda de alquiler de precio medio en el área metropolitana de Barcelona y debería disponer de unos ahorros equivalentes, como mínimo, a dos mensualidades (depósito más honorarios), es decir, 1.623,7. De este modo, el alquiler, la única posibilidad de acceso a la vivienda, estaría consumiendo una parte muy importante de los ingresos de estos hogares, a los que se deberían añadir los gastos de los suministros.

En definitiva, los principales indicadores analizados, de los que aquí se han detallado algunos, permiten llegar a la conclusión de que las dificultades tanto de permanencia en la vivienda como de acceso a ella afectan cada vez a más población. Ya no se trata, pues, de una situación de emergencia provocada por una crisis y que afecta a unos colectivos concretos, sino que la dificultad con la que se encuentra la sociedad para satisfacer las necesidades de vivienda se está convirtiendo en un fenómeno estructural y colectivo.

2.3. El déficit de vivienda destinado a políticas sociales

Uno de los principales mecanismos para desarrollar políticas de vivienda consiste en disponer de un parque asequible lo suficientemente cuantioso para alcanzar, como mínimo, un triple objetivo. En primer lugar, para dotar de recursos residenciales a aquella población que se encuentra en situaciones de exclusión residencial. En segundo lugar, para permitir el acceso y la permanencia en la vivienda de los hogares que no pueden acceder al mercado, tal y como se ha visto más arriba. En tercer lugar, un parque de vivienda asequible en cantidades suficientes puede ser un instrumento muy útil para moderar los ciclos inmobiliarios, tanto en periodos alcistas en que los precios se incrementan por encima de los ingresos salariales, como en periodos de disminución de precios y de la actividad constructiva, ya que pueden mantener cierta actividad del sector (Trilla, 2010).

Desafortunadamente, una de las principales características del sistema residencial de la metrópoli de Barcelona y del sistema residencial catalán y español en general es el poco peso que tiene el parque de vivienda social de alquiler. Tan solo el 1,35% del parque de vivienda principal en Cataluña y el 1,5% en España son sociales, valores que nos sitúan muy lejos de otros países de nuestro entorno donde el peso del parque social es mucho más elevado (véase la figura 3).

Históricamente, el principal mecanismo para incrementar el parque destinado a políticas sociales ha sido la promoción de vivienda protegida. Este mecanismo, sin embargo, no ha dado como resultado la constitución de un parque de vivienda destinado a políticas sociales en cantidades suficientes, debido, como es sabido, a que dichas viviendas eran de compra y que en buena parte de estas ha expirado el período que mantenía su calificación como vivienda protegida. Sea como sea, a pesar de que es, seguramente, el principal instrumento en el que fundamentar la política de vivienda a medio y largo plazo, el potencial de suelo que se deriva del planeamiento urbanístico difícilmente podrá incrementar el parque destinado a políticas sociales en las cantidades suficientes. Por ejemplo, en el área metropolitana de Barcelona, se ha estimado un potencial de vivienda protegida alrededor de las 30.000 unidades que, sumado a las aproximadamente 22.000 viviendas que conforman el parque de vivienda destinado a políticas sociales, da como resultado unas 52.000 unidades, el 4% del parque principal actual, valor muy alejado del 15% del objetivo de solidaridad urbana que establece la Ley del Derecho a la Vivienda.

Para dar respuesta a las demandas urgentes, las administraciones han incrementado las ayudas al pago para atender la emergencia habitacional y reducir las situaciones de exclusión residencial. Estas ayudas, sin embargo, son instrumentos de intervención coyuntural. Es preciso iniciar también, a pesar de las dificultades, soluciones estructurales que transformen el sistema de vivienda. Entre estas soluciones, tiene una relevancia capital la ampliación del parque destinado a políticas sociales, no solo a través de la construcción de nuevas viviendas, sino también a través de todos los mecanismos e instrumentos disponibles que puedan contribuir a este. Uno de estos mecanismos es la adquisición de viviendas, que se ha ido incorporando tanto en los planes y políticas locales de vivienda como en el Plan Territorial Sectorial de la Vivienda de Cataluña.

En definitiva, la ampliación del parque de viviendas destinado a políticas sociales es uno de los principales retos para el sistema residencial metropolitano de Barcelona, tal y como recogen las principales fuentes consultadas; un reto que necesita, sin embargo, planificación y programación para combinar política de suelo y promoción y gestión de vivienda asequible con otros instrumentos como las ayudas, la cesión y la adquisición de viviendas.

2.4. La segregación residencial

Los procesos de integración-extensión del territorio de la metrópolis de Barcelona que se han visto más arriba –que durante la década de los años ochenta y noventa dieron lugar a un mayor equilibrio en la distribución de las rentas en el territorio–, se han combinado, al menos desde principios del siglo XXI, con una tendencia al incremento de la segregación residencial.

Se puede definir la segregación residencial como la separación de los grupos sociales en el territorio en función, principalmente, de su nivel de renta ya que, junto con otros factores, resulta enormemente condicionante de las posibilidades de elección del lugar de residencia. De este modo, el mercado de la vivienda actúa como un motor y como un filtro (Nel-lo, 2001), abriendo el abanico de posibilidades a aquellas personas con más recursos y reduciéndolas a los que menos tienen. Trabajos recientes han mostrado la tendencia en los últimos años hacia un incremento de la segregación residencial en la metrópoli de Barcelona (Donat, 2017; Nel-lo y Blanco, 2015), sobre todo la vinculada al crecimiento de los barrios donde se concentra la población más acomodada y la más vulnerable. O dicho en otras palabras, la tendencia hacia la polarización espacial de los grupos sociales.

En concreto, si se atiende a los datos recogidos en el proyecto Barrios y Crisis (Blanco y Nel-lo, 2018), entre los años 2001 y 2012 se ha pasado de tener 166 secciones censales vulnerables en la región metropolitana de Barcelona a 352, es decir, se han más que duplicado (un incremento del 112%). Pero el crecimiento mayor se ha producido en el número de secciones censales más acomodadas que han pasado de 58 a 262 en el mismo periodo, es decir, se han incrementado el 351,7% (véase la tabla 1). En definitiva, se puede apreciar el incremento de las secciones censales que se encuentran en los extremos, tanto las más vulnerables como, sobre todo, las más acomodadas.

Estas son de forma muy sintética las principales tendencias en el proceso de segregación residencial en la región metropolitana de Barcelona. Unas tendencias que se encuentran muy condicionadas por un mercado de la vivienda que, si se atiende a los datos que se han presentado más arriba, sobrepasa los límites administrativos municipales para extenderse por un territorio de mayor alcance.

3. Experiencias internacionales de planificación metropolitana de las políticas de vivienda

A diferencia de otros campos como el transporte, la ordenación del territorio o el medio ambiente, las competencias en materia de vivienda no han sido asumidas de forma generalizada por los gobiernos metropolitanos. Según el trabajo de Tomás (2009), de las 22 áreas metropolitanas de Europa y América del Norte analizadas solo 7 (32%) tenían competencias en materia de vivienda.

Esta realidad supone, en muchos casos, un escollo insuperable para planificar e implementar políticas de vivienda a escala metropolitana, ya que es necesario disponer de un modelo de gobernabilidad metropolitana adecuada en materia de vivienda para poder articular los intereses de todos los niveles de gobierno implicados. Como señala Knieling (2014, pág. 39):

"With regard to housing and settlement development, regional cooperation is of decisive importance to Achieving sufficient solutions. Nevertheless, in many metropolitan regions local interests and competition of municipalities result in deficits in the governance."

En el mismo sentido, Gómez-Álvarez *et al.* (2017, pág. 113) señalan que:

"In large urban agglomerations the "system city" is fragmented and the metropolitan area is built by many actors. Sectoral visions prevail instead of integral development approaches. Water and sanitation management, transport, waste management, and housing policies are just examples of institutional fragmentation in urban development."

Sin embargo, como veremos a continuación, en los últimos años se observa un cambio de tendencia en este sentido y cada vez son más los gobiernos metropolitanos que, de forma exclusiva o coordinada con otros niveles de gobierno, trabajan para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna en sus territorios. Además de los seis gobiernos metropolitanos de Europa, América del Norte y Oceanía que se analizan a continuación, también ejercen funciones en este campo, por ejemplo, la Mancomunidad Metropolitana de Montreal (Communauté Métropolitaine de Montreal, CMM) (Andersson, 2015; OECD, 2016), la Autoridad Metropolitana de Minneapolis-St. Paul (Andersson, 2015; OECD, 2016), el Distrito Regional del Gran Vancouver (Greater Vancouver Regional District, GVRD) (Andersson, 2015; Metro Vancouver, 2016), el Consejo Metropolitano de Gobiernos del Área de Washington (Metropolitan Washington Council of Governments, COG) (Andersson, 2015), la Ciudad-Región de Leeds conjuntamente con la Agencia de Comunidades y Hogares (Homes and Communities Agency) (Cox, 2014), la Región de Bruselas-Capital (Bosch, 2011), la Metrópoli de Lyon (OECD, 2016), la Autoridad Combinada de la Ciudad-Región de Liverpool (Liverpool City Region Combined Authority) (Cox, 2014), la Metrópoli del Gran París (Métropole du Grand Paris, 2018), el Gobierno Metropolitano de Oregón, llamado Metro (Gómez-Álvarez *et al.*, 2017), el gobierno del Estado de Victoria en el área metropolitana de Melbourne (Victoria State Government, 2017), o la Región de Hannover (Keilmann-Gondhalekar *et al.*, 2018).

Es preciso tener presente que este estudio comparado se centra en dos aspectos: el modelo de gobernabilidad y la concreción de esta política en un plan metropolitano de vivienda, por lo que no aborda ni la ejecución de dichas políticas ni tampoco los procesos de seguimiento o evaluación de las mismas.

3.1. La Autoridad del Gran Londres

El modelo de gobernabilidad metropolitana de Londres es de dos niveles: por un lado está el gobierno propiamente metropolitano, la Autoridad del Gran Londres (Great London Authority, GLA), y por otro, los 33 municipios o *boroughs*, incluida la ciudad de

Londres, que engloba su ámbito. La GLA fue creada en 2000 gracias a la Ley de la Autoridad del Gran Londres de 1999 (1999 GLA Act). Inicialmente la GLA no tenía competencias en materia de vivienda, pero a raíz de la modificación introducida en 2007 (2007 GLA Act) estas competencias no solo fueron atribuidas al gobierno metropolitano, sino que debía elaborar el Plan de Vivienda Metropolitano (Housing Strategy). Además, la Ley de 2007 también reguló el contenido y la tramitación de este Plan, y su vinculación con las asociaciones de vivienda y los 33 municipios del área metropolitana.

En este marco jurídico, se han elaborado varios planes (GLA, 2010, 2011, 2014), el último de los cuales comprende el periodo 2018-2022 (GLA, 2018). A grandes rasgos, las prioridades del último plan son cuatro: (i) impulsar la construcción de más viviendas nuevas y asequibles para atender la demanda, por lo que, es necesario identificar y desarrollar más suelo con mayores niveles de densidades, incrementar la inversión pública en vivienda e infraestructuras, e impulsar una mayor diversificación y capacitación del sector de la construcción residencial, incluida la promoción pública y de entidades sin ánimo de lucro para incrementar la oferta de vivienda asequible; (ii) mejorar la calidad del parque de viviendas y avanzar en la creación de barrios más inclusivos; (iii) lograr condiciones residenciales, jurídicas y económicas más justas para los inquilinos mediante medidas como, por ejemplo, reformas legislativas que contribuyan a una mayor estabilidad residencial, ayudas a la rehabilitación y adecuación de estas viviendas, o mecanismos de control de rentas; (iv) y combatir el problema del *sinhogarismo*. Cabe señalar que para su correcta ejecución, la GLA también ha confeccionado un plan de implementación (GLA 2018b).

3.2. La ciudad de Toronto

Toronto es un ejemplo paradigmático de gobierno metropolitano a un nivel. A raíz de la aprobación en 1997 de la Ley 103 (City of Toronto Act, 1997, Bill 103), en 1998 se disolvió el anterior gobierno metropolitano (Metropolitan Toronto) y los seis municipios que coexistían se fusionaron para dar lugar a una única entidad administrativa, la actual Ciudad de Toronto.

Hasta el momento, el principal documento de planificación de las políticas de vivienda en Toronto es el vigente Plan de Oportunidades Residenciales (Housing Opportunities Toronto –HOT– Action Plan 2010-2020) (Toronto City Council, 2009). Este Plan es el marco que debe guiar las actuaciones e inversiones de la Ciudad de Toronto en materia de vivienda, así como su relación con el resto de actores públicos y privados relacionados. El Plan incluye una versión actualizada de la llamada Carta de la Vivienda de Toronto, en la que se recogen los principios que rigen las actuaciones del gobierno de la ciudad en este campo. Bajo estos principios, el Plan persigue ocho grandes objetivos: (i) ayudar a las personas sin hogar bajo el modelo *housing first* y los colectivos vulnerables, con especial atención a las personas inmigradas, los hogares monoparentales, las personas mayores y las discapacitadas; (ii) facilitar que los hogares encuentren una vivienda adecuada; (iii) dar el apoyo necesario a los hogares arrendatarios a pagar el costo de su vivienda; (iv) mejorar las condiciones y mantener el parque en régimen de alquiler; (v) revitalizar los barrios; (vi) incrementar la oferta de alquiler asequible; (vii) facilitar el acceso a la propiedad de la vivienda; (viii) y conseguir una adecuada colaboración y cooperación entre los niveles de gobierno

federal, provincial y autoridades territoriales que permita un compromiso estable a largo plazo sobre la financiación de las actuaciones.

El Plan formula también una detallada cuantificación de los objetivos anteriores, entre los que cabe destacar: (i) apoyar a 70.000 hogares con alquileres demasiado elevados; (ii) crear 70.000 viviendas asequibles para los hogares con alquileres demasiado elevados; (iii) mejorar las condiciones de la vivienda de 120.000 hogares en alquiler, incluidas las 90.000 unidades de alquiler social existentes; (iv) ayudar a 47.000 hogares con bajos ingresos a que puedan mantener su vivienda de alquiler o de propiedad mediante medidas que reduzcan el coste; (v) e impulsar la construcción de 10.000 viviendas de alquiler asequible.

Es importante subrayar que existe un sistema de control de la ejecución del Plan que permite la elaboración periódica de los correspondientes informes de seguimiento y que actualmente se está elaborando el Plan para la década siguiente.

3.3. El Gran Sydney

En el área de Sydney, las funciones de gobierno metropolitano las ejerce un ámbito superior de gobierno, el Gobierno Regional de Nueva Gales del Sur (New South Wales Government, NSWG) a través de la Comisión del Gran Sydney, una agencia dependiente del NSWG. De acuerdo con la Ley que la creó, esta agencia tiene, entre otros, el objetivo de impulsar la oferta residencial, incluida la de vivienda asequible (artículo 9 de la Greater Sydney Commission Act 2015 No 57).

En este caso, la planificación de las políticas de vivienda se integra con la de ordenación territorial del área metropolitana (también competencia de la Comisión del Gran Sydney) en el The Greater Sydney Region Plan - A Metropolis of Three Cities (Greater Sydney Commission, 2018). Este Plan, junto con el de transportes y el de infraestructuras conforman de modo articulado el conjunto de documentos clave de la planificación territorial del Gran Sydney.

El Plan regional define una visión estratégica de la metrópolis para los próximos 40 años (2016-2056), establece con mayor detalle las actuaciones necesarias en cuestiones sociales, económicas y medioambientales para los siguientes 20 años, y constituye el marco de referencia para las actuaciones a niveles territoriales inferiores, así como para los diferentes actores públicos y privados cuya actividad incide en los objetivos perseguidos.

El Plan se fija 40 objetivos, de los cuales dos se centran en la vivienda: el décimo, que plantea incrementar la oferta residencial para atender la totalidad de la demanda prevista, y el undécimo, que persigue que esta oferta sea diversa y económicamente más asequible. Para poder lograr este último objetivo, el Plan plantea tres tipos de vivienda asequible en función de los ingresos del hogar: (i) la vivienda de alquiler social, para los hogares con muy bajos ingresos; (ii) la vivienda de alquiler asequible, para los hogares con bajos ingresos mediante medidas como la zonificación inclusiva o las subvenciones para la generación de suelo donde construir estas viviendas; (iii) y para los hogares con ingresos moderados, viviendas más económicas que el mercado genere gracias a estrategias como, por ejemplo, reducir su superficie o introducir nuevos regímenes de tenencia.

Por otro lado, dado que el Plan es el marco de referencia de la planificación posterior de cada uno de los cinco distritos que compran (distritos central, norte, sur, este y oeste), la cuantificación de los objetivos de vivienda y de los umbrales de precios para determinar cada nivel de asequibilidad se desglosan para estos subámbitos.

3.4. El Gran Manchester

Manchester es otro ejemplo de gobernabilidad metropolitana de dos niveles. Desde el año 2011, la Autoridad Combinada del Gran Manchester (Gran Manchester Combined Authority, GMCA) es el gobierno metropolitano (nivel superior) que coordina la planificación estratégica y la provisión de determinados servicios en los 10 municipios metropolitanos (nivel inferior) que comprende.

Para el desarrollo de las políticas de vivienda, la GMCA dispone de dos órganos: (i) la Comisión de Planificación y Vivienda (Planning and Housing Commission), que fue creada en 2009 por la ya desaparecida Asociación de Autoridades del Gran Manchester (Association of Greater Manchester Authorities, AGMA) con el objetivo de colaborar con la totalidad de actores implicados para implementar y desarrollar la planificación territorial y la estrategia de vivienda previstas; (ii) y la Junta de Inversión en Vivienda del Gran Manchester (Manchester Housing Investment Board) que, al amparo del Acuerdo de Ciudad del Gran Manchester (Gran Manchester City Deal) (AGMA, 2012) de 2012, se puso en funcionamiento para garantizar una adecuada financiación de las actuaciones públicas en este campo.

El documento marco de planificación de las políticas territoriales en el Gran Manchester, incluida la de vivienda, es el llamado Gran Manchester Spatial Framework. El primer borrador de este Plan se hizo público en 2016 (GMCA, 2016) y su versión revisada se prevé para finales de 2018. En materia de vivienda, el Plan, a pesar de que se fija como objetivo incrementar la oferta de vivienda asequible, básicamente se limita: (i) a formular una cuantificación de las necesidades de nuevas viviendas según tipología para el total del área y las distribuye para cada uno de los municipios que la conforman y temporalizada a lo largo del periodo 2016- 2035; (ii) y evaluar la existencia del suelo necesario en las ubicaciones oportunas para construir estas viviendas y las previsiones de vivienda asequible que, por razón de la normativa urbanística, será necesario construir en los nuevos desarrollos. Previsiblemente, el detalle de las actuaciones metropolitanas en política de vivienda quedarán recogidas en la Estrategia de Vivienda del Gran Manchester, que se espera que vea la luz a finales de 2018 (GMP & HC, 2018). De hecho, anteriormente, Manchester ya disponía de un plan de vivienda metropolitano, la Gran Manchester Housing Strategy 2010, que aprobó el AGMA en 2009, antes de su disolución.

3.5. La Metrópoli de Aix-Marsella-Provenza

A principios de 2016 se creó la Metrópoli de Aix-Marsella-Provenza en sustitución de la Comunidad Urbana de Marsella-Provenza y las mancomunidades de Pays d'Aix, Agglopolie Provenza, Provenza Oeste, Pays d'Aubagne et de l'Étoile, y Pays de Martigues. Esta *Métropole* que engloba unas 92 *communes* goza de un estatus especial de gobierno metropolitano de acuerdo con la Ley de Modernización de la Acción Pública Territorial y de Afirmitación de las Metrópolis, de 2014 (Ley n.º. 2014-58, de 27 de enero de 2014 y posteriores

modificaciones). Según esta ley, la *Métropole* de Aix-Marsella-Provenza es el nivel de gobierno que de forma obligatoria (no delegable) debe elaborar el plan local de vivienda de su territorio cada seis años a fin de: (i) atender las necesidades residenciales de la población; (ii) garantizar una distribución equilibrada y diversificada de la oferta de vivienda entre municipios y barrios del mismo municipio; (iii) promover la renovación urbana y la diversidad social; (iv) y mejorar las condiciones de accesibilidad del entorno urbano. Actualmente este Plan Metropolitano de Vivienda para el periodo 2020-2025 se encuentra en proceso de redacción, pero los trabajos previos han definido sus seis grandes objetivos: (i) promover el acceso a la vivienda en una lógica de mezcla social; (ii) facilitar la movilidad residencial; reequilibrar geográficamente la oferta de vivienda social; (iv) contribuir a la rehabilitación del parque social envejecido e inadecuado; (v) reducir la infravivienda, (vi) y mejorar el servicio público de información y gestión de las solicitudes de vivienda social.

3.6. La Región Metropolitana de Amsterdam

La gobernabilidad de la Región Metropolitana de Amsterdam se basa en la cooperación voluntaria entre las provincias de Noord-Holland y Flevoland, los 33 municipios de ambas provincias y la ciudad de Amsterdam sobre la base de los acuerdos suscritos en 2016 por todas estas entidades. En el plano institucional, esta cooperación se desarrolla a través de tres comisiones de la MRA (MetropoolRegio Amsterdam, MRA) en las que participan los representantes políticos de todos los gobiernos de la Región. Los temas de vivienda se tratan en una subcomisión específica dentro de la Comisión de Territorio.

El documento marco de la actuación de la MRA es su Agenda de Acción (MRA, 2016). En materia de vivienda, la Agenda establece que todos los municipios de la Región deben formalizar acuerdos sobre la programación y coordinación de las actuaciones residenciales (acción 1.1), lo que implica la obligación de coordinar sus planes de vivienda, así como de informar sobre la disponibilidad de terrenos residenciales para los próximos cuatro a diez años (acción 1.2). El desarrollo de estas dos acciones ha sido recogido en una posterior publicación de la MRA (2018). De acuerdo con los estudios previos sobre la vivienda, la MRA estima que será necesario construir en el área metropolitana un mínimo de 60.000 viviendas hasta el año 2020, la mayor parte de las cuales se deberán promoverse en las zonas de proximidad de los principales nodos de transporte público, a fin de garantizar la coherencia entre tejido residencial y movilidad metropolitana, y teniendo en consideración la demanda de nuevos equipamientos que generarán.

4. Gobernanza y planificación de la vivienda en la metrópoli de Barcelona

La existencia de un gobierno metropolitano con competencias en vivienda se puede considerar, como se acaba de ver al analizar las experiencias internacionales, una fortaleza a la hora de desarrollar políticas de vivienda a escala metropolitana y de manera particular a la hora de tener una visión estratégica conjunta materializada en un instrumento de planificación. Este es el punto de partida de este apartado en el que se entra a tratar cuál es el estado de la cuestión en la metrópoli de Barcelona. Antes, sin embargo, se hará un breve repaso al marco jurídico-competencial específico de España en materia de

vivienda. De hecho, no hay que olvidar que las políticas de vivienda a escala metropolitana tienen un alcance amplio, tanto desde la vertiente sectorial como en cuanto a los niveles administrativos que intervienen.

4.1. Políticas de vivienda transversales y multinivel en el marco de un reconocimiento institucional de las áreas metropolitanas

La vivienda es una cuestión poliédrica muy interrelacionada con la sociedad y, precisamente por esta característica, existe una gran variedad de políticas, además de las que se consideran propias de vivienda, que tienen una gran incidencia, como por ejemplo la política económica, la política fiscal, las políticas sociales y las políticas territoriales, entre las principales. De este modo, la política de vivienda debe entenderse desde una concepción transversal, como una amalgama de políticas y actuaciones combinadas y complementarias entre diferentes departamentos de las administraciones.

Junto con esta diversidad sectorial de las políticas de vivienda, hay que tener presente también la estructura competencial entre las diferentes administraciones. Así, en España, la vivienda es una *competencia exclusiva* del Gobierno de la Generalitat de Catalunya y del resto de gobiernos autonómicos que han asumido las competencias propias. Sin embargo, el Estado tiene *competencias exclusivas plenas y básicas* en aspectos con gran incidencia en las políticas de vivienda como, por ejemplo: (i) en las bases de la ordenación del crédito, mediante las que se convenian créditos con las entidades financieras para la promoción de vivienda protegida; (ii) en las bases y coordinación general de la actividad económica, principal apoyo legal de los planes de vivienda del Gobierno del Estado y de sus asignaciones presupuestarias; (iii) y en la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, en general, y el derecho a la vivienda digna y adecuada, en particular.

Por otro lado, de acuerdo con la Ley de Bases del Régimen Local, el municipio ejerce como *competencias propias*, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, las materias de urbanismo, promoción y gestión de vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera y conservación y rehabilitación de la edificación. En este caso es preciso hacer notar que estas competencias municipales se encuentran acotadas por los legisladores estatal y autonómico, y en último término por la capacidad financiera de los ayuntamientos, aspecto muy relevante en los últimos años, en que las administraciones locales han visto enormemente limitada su capacidad de actuación.

En el caso de la metrópoli de Barcelona existe el Área Metropolitana de Barcelona, una administración local que abarca, además del municipio de Barcelona, otros treinta y cinco municipios circundantes. En cuanto a las atribuciones en vivienda, la misma Ley de creación del Área le otorga, por un lado, competencias en materia de planeamiento urbanístico, de promoción de suelo y de vivienda y, por otro lado, deja la puerta abierta a que los ayuntamientos y demás administraciones le deleguen competencias. Si se mira desde un punto de vista comparado se puede considerar, pues, que la institucionalización de las políticas de vivienda en la metrópoli de Barcelona se sitúan en un punto intermedio, entre aquellas realidades urbanas que no tienen ni gobierno ni competencias

metropolitanas y aquellas que, en cambio, tienen un nivel de institucionalización consolidado y unas competencias en materia de vivienda más extensas.

En definitiva, como sucede también en otros países, las políticas de vivienda en Cataluña y, en concreto, en el área metropolitana, se desarrollan en un marco competencial complejo en el que participan diferentes niveles administrativos. La diversidad temática y administrativa forman parte intrínseca de las políticas de vivienda y es desde esta óptica que deben ser afrontadas, también a escala metropolitana.

4.2. La planificación de la vivienda en la metrópoli de Barcelona

Los instrumentos de planificación en materia de vivienda son relativamente recientes en la metrópoli de Barcelona y en Cataluña en general. Los antecedentes con más tradición son los planes estatales de vivienda, que consisten en un instrumento de programación a medio plazo (usualmente, cuatro años) mediante los cuales se definen las líneas de actuación y se distribuyen, de forma convenida con las comunidades autónomas, los recursos asignados en los presupuestos generales del Estado. En Cataluña, los instrumentos de planificación propia se definen y se desarrollan, principalmente, a partir de la Ley 18/2007, del Derecho a la Vivienda. En el título II de esta ley se especifican los instrumentos de planificación y programación en materia de vivienda, así como sus contenidos. Estos instrumentos son el Plan Territorial Sectorial de la Vivienda y sus instrumentos de desarrollo parcial, los programas supralocales de vivienda y los planes locales de vivienda. El Plan Territorial Sectorial de la Vivienda es la figura que debe orientar las actuaciones e inversiones en materia de vivienda en Cataluña a medio y largo plazo. Este Plan, actualmente en proceso de tramitación, con un documento de Avance del Plan y pendiente de la aprobación inicial, constituye una oportunidad para desarrollar una estrategia de vivienda también a escala metropolitana, como se verá a continuación.

Estos son, pues, los instrumentos de planificación en materia de vivienda previstos en Cataluña, que se completarán con las competencias en materia de vivienda del Área Metropolitana de Barcelona que se han visto anteriormente. En este marco, el desarrollo de un instrumento de planificación integral en materia de vivienda a escala metropolitana podría llevarse a cabo de tres formas. Una primera fórmula pasaría por una modificación de la ley de creación del Área Metropolitana de Barcelona, con la incorporación de esta competencia, como mínimo, en materia de planificación, mediante la elaboración de un plan de vivienda metropolitano. Esta solución, similar a la llevada a cabo en Londres, tiene el apoyo de algunos autores (Bosch, 2011; Ger házi y Tosic, 2018), pero lógicamente no es la única posible. Una segunda vía sería la redacción de un plan a escala metropolitana que desarrollara los instrumentos del Plan Territorial Sectorial de la Vivienda, de modo coordinado entre el gobierno de la Generalidad de Cataluña y el Área Metropolitana de Barcelona y, obviamente, con la participación de los municipios del ámbito. Y por último, una tercera vía sería la delegación de competencias de los municipios metropolitanos, opción que ya considera la misma ley de creación del Área Metropolitana de Barcelona, con el fin de elaborar un plan metropolitano de la vivienda, en coordinación con los planes locales de vivienda existentes.

Sea como sea, la fórmula a adoptar debería fundamentarse en una visión de transversalidad y de gobernanza multinivel. Asimismo, debería incorporar los principios de jerarquía y coherencia del sistema de planeamiento urbanístico y territorial, sobre todo respecto al Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona, hoy en redacción, y también respecto al Plan Territorial Metropolitano de Barcelona y el Plan Sectorial de Vivienda, y articularse a escalas inferiores a partir de los planes locales y supralocales de vivienda.

A pesar de la limitación normativa para afrontar las problemáticas relativas a la vivienda desde una aproximación más integral, el Área Metropolitana de Barcelona dispone de atribuciones sectoriales. Con el fin de dotarlas de un marco conjunto se han redactado las directrices de política metropolitana de vivienda para el periodo 2016-2019 (Área Metropolitana de Barcelona, 2016), mediante las cuales se consolidan los instrumentos en curso, como la gestión del suelo y la promoción de vivienda, desempeñadas desde el IMPSOL, o las ayudas a la rehabilitación, gestionadas desde el Consorcio Metropolitano de la Vivienda. Asimismo, en el marco del mandato 2016-2019 se han desplegado otros nuevos, entre los que cabe destacar la línea de ayudas al pago de los suministros, gestionadas por el Área de Desarrollo Económico y Social; la entrada en funcionamiento del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, y Metropolis Barcelona, un operador publicoprivado para la promoción y gestión de vivienda asequible (véase figura 4). Mención aparte merece el Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona, actualmente en redacción, y que constituye la principal figura de planeamiento urbanístico del territorio de los treinta y seis municipios. Lógicamente, la vivienda es una cuestión central, como en cualquier plan de estas características.

Estas actuaciones son muy necesarias para suplir las limitaciones de los ayuntamientos en materia de promoción de vivienda, de inversión en rehabilitación, o de ayudas al pago de suministros. Sin embargo, su eficacia seguramente se vería incrementada si fueran acompañadas de instrumentos de planificación de conjunto a escala metropolitana, como por ejemplo, de un plan metropolitano de vivienda y/o de planes o estrategias más específicos (rehabilitación, exclusión residencial, entre otras). Estos instrumentos de planificación, basados en diagnosis lo más precisas posibles de la realidad metropolitana, permitirían definir los objetivos, priorizar la inversión pública y realizar una evaluación del proceso para, si fuera oportuno, redefinir o priorizar los objetivos iniciales.

5. Conclusiones

Una característica común de las áreas metropolitanas es el elevado riesgo de exclusión residencial que sufren sus residentes, sobre todo en periodos de recesión económica. Es en estos territorios donde los precios de las viviendas alcanzan los valores más elevados, lo que genera una gran demanda de vivienda asequible que suele superar con creces la oferta existente. Esta crisis de accesibilidad a la vivienda es la causa principal de que los mayores niveles de exclusión residencial y de segregación urbana se produzcan en estos entornos.

La evolución de las condiciones socioresidenciales en la metrópoli de Barcelona confirman esta problemática. Desde el estallido de la crisis económica,

el número de hogares con problemas de solvencia para satisfacer el coste de su vivienda, en condiciones residenciales inadecuadas y en barrios vulnerables se ha incrementado sustancialmente. Y, evidentemente, estas dinámicas residenciales de exclusión no siguen una lógica municipal sino que se producen en todo el ámbito metropolitano en mayor o menor intensidad. Por lo tanto, es también desde esta escala metropolitana que se debe afrontar el problema de la vivienda.

Ahora bien, para planificar e implementar políticas de vivienda a escala metropolitana, es necesario disponer de un modelo de gobernabilidad metropolitana que permita articular los intereses de todos los niveles de gobierno implicados y, como señalan numerosos trabajos, este no es el escenario más extendido.

Sin embargo, tras revisar las competencias y funciones en materia de vivienda ejercidas por un buen número de gobiernos metropolitanos de Norteamérica, Europa y Oceanía, los resultados sugieren que en los últimos años está teniendo lugar un proceso de metropolitanización de las políticas de vivienda en muchas urbes. Ahora bien, este reconocimiento de la escala metropolitana en vivienda no está asociado a ningún modelo exclusivo de gobernabilidad. Suele tener lugar en modelos de gobierno de dos niveles si el superior disfruta de la competencia (por ejemplo, la Autoridad del Gran Londres, la Autoridad Combinada del Gran Manchester, la *Métropole* de Aix-Marsella-Provenza o el Gran Sydney), puede basarse en la cooperación voluntaria (por ejemplo, en la Región Metropolitana de Amsterdam), y obviamente también se resuelve con un gobierno metropolitano a un nivel (la Ciudad de Toronto).

Desde este marco de análisis, el desarrollo de políticas metropolitanas de vivienda en la conurbación de Barcelona presenta graves limitaciones. Los principales obstáculos son: (i) la ausencia de un gobierno metropolitano con competencias en la materia; (ii) una débil integración de la planificación urbanística del territorio metropolitano con las políticas de vivienda; (iii) y la falta de un plan metropolitano de vivienda. Sin embargo, existen un conjunto de circunstancias que permiten ser optimista de cara a un próximo mayor reconocimiento de esta dimensión metropolitana de las políticas de vivienda en Barcelona: (i) la reciente creación de Habitatge Metròpolis, un operador metropolitano publicoprivado de alquiler asequible; (ii) la entrada en funcionamiento, durante 2017, del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona; (iii) disponer del Plan de Actuación Metropolitano (PAM) en el que se detallan las directrices de política metropolitana de vivienda para el periodo 2016 a 2019; (iv) y el hecho de que el Plan Director Urbanístico Metropolitano de Barcelona y el Plan Territorial Sectorial de Vivienda de Cataluña se encuentren en proceso de elaboración.

En este contexto jurídico e institucional, para avanzar en la construcción de una política metropolitana de vivienda hay que construir un espacio de gobernanza transversal y multinivel que aborde la problemática de la vivienda desde una escala metropolitana. En este marco, la redacción de un plan metropolitano de vivienda podría convertirse en el instrumento de concertación y seguimiento entre las instituciones y agentes implicados, así como la rútila entre la planificación sectorial y el planeamiento urbanístico y territorial.

REDUCIR LAS DESIGUALDADES EN LA CIUDAD REAL. LA POLÍTICA DE GARANTÍA DE RENTAS EN CLAVE METROPOLITANA

SERGIO PORCEL, LARA NAVARRO-VARAS E IRENE CRUZ

Instituto de estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona

Resumen

El grave impacto social de la crisis económica y financiera que se inició en 2008 desbordó el sistema de protección social estatal y autonómico, por lo que una parte importante de la gestión de la pobreza recayó en los municipios, forzándoles a funcionar por la vía de las ayudas de urgencia social como última red de protección. En clave metropolitana, la heterogeneidad en el diseño de las prestaciones en cada uno de los municipios no ayudó a reducir el incremento de la desigualdad, sino más bien todo lo contrario. El escenario actual, marcado por la reactivación económica, pero también por la puesta en marcha de la renta garantizada de ciudadanía (RGC), abre una ventana de oportunidad para reflexionar en torno a la mejora de la protección a la 'ciudad real'. En este sentido, el artículo presenta los resultados de simular estadísticamente una prestación complementaria a la RGC de ámbito metropolitano, considerando también el coste de vida diferencial en todo el territorio.

Palabras clave: pobreza, garantía de rentas, gobernanza metropolitana, redistribución, política social, desigualdad.

1. Introducción

Cada vez son más las metrópolis que se dotan de estructuras políticas con capacidad de gobierno más allá de los límites municipales, sobre la 'ciudad real'. Aunque la institucionalización del hecho metropolitano es un fenómeno que se empezó a producir con cierta intensidad en algunos países occidentales en los años 70, no ha sido hasta a partir de los años 90 cuando se ha consolidado en todo el mundo una tendencia creciente a la formación de instituciones metropolitanas (Ahrend *et al.*, 2014). Se trata, sin duda, de una reacción lógica al cambio de escala de la realidad urbana que se ha ido produciendo desde hace décadas, como consecuencia de la evolución tecnológica y del crecimiento demográfico incesante de las aglomeraciones urbanas. Hoy en día resulta ya indiscutible que los retos económicos, sociales, medioambientales y también políticos a que se enfrentan las grandes ciudades rebasan el ámbito municipal de la ciudad central y han adoptado una dimensión claramente metropolitana. Precisamente, la Nueva Agenda Urbana, aprobada en 2016 en Quito en el marco de la Conferencia Habitat III de la ONU sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible, se hace eco de este fenómeno e insta a apoyar y a fortalecer "nuevas formas de gobernanza local y metropolitana eficaces, que crucen fronteras administrativas y se basen en territorios funcionales" (ONU, 2017).

En Cataluña, en 2010 se creó el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), una entidad local supramunicipal que aglutina 36 municipios de la conurbación de Barcelona, que intensificó notablemente

el nivel de institucionalización de las estructuras metropolitanas preexistentes. El diseño institucional del AMB actual aporta un gobierno metropolitano, aunque con representación indirecta y con un modelo competencial mixto. Es decir, algunas competencias son exclusivas del AMB y otras son en concurrencia con los municipios u otras administraciones (Galán *et al.*, 2016). Las competencias exclusivas provienen directamente de los organismos metropolitanos que precedieron la AMB, los cuales se fusionaron en la actual entidad metropolitana. Estas competencias son: transportes y movilidad, ciclo del agua y tratamiento de residuos y medio ambiente. Además, con la creación del AMB también se han fortalecido las competencias en urbanismo y ordenación del territorio. En cambio, las materias en las que comparte competencias con los municipios (y otros niveles de la Administración) son: vivienda, cohesión social y territorial, desarrollo económico y gestión de algunas infraestructuras. En estos casos, el papel del AMB habitualmente queda reducido a facultades de coordinación y planificación o de fomento de determinadas iniciativas, siendo más bien excepcional la prestación de algún servicio.

Últimamente, sin embargo, se está instalando un interesante debate público sobre la necesidad de aumentar el peso de las políticas metropolitanas en Barcelona, particularmente en aquellos ámbitos en los que, de momento, están menos desarrolladas. Algunas voces están reclamando, por ejemplo, la metropolización de las políticas de vivienda y, de hecho, los trabajos que se están desarrollando desde el Ayuntamiento de Barcelona y el AMB para disponer próximamente de un operador publicoprivado metropolitano (Habitatge Metròpolis para construir vivienda de alquiler asequible son un claro ejemplo de avance en esta línea. Otras opiniones reclaman lo mismo en materia de cohesión social. En este sentido, hay algunas medidas que se están implementando desde el AMB y que también significan avances desde el punto de vista de la gobernanza metropolitana de las desigualdades sociales, aunque todavía queda mucho camino por recorrer en este campo. Partiendo de este contexto, el presente artículo quiere contribuir a este debate ofreciendo algunas evidencias empíricas sobre por qué se necesitan políticas metropolitanas en materia de cohesión social.

2. Las políticas de garantía de rentas y la escala territorial

2.1. Los sistemas de garantía de rentas a debate

Los sistemas de garantía de ingresos se hallan actualmente en el centro del debate público de muchos de los países de la OCDE, incluso en aquellos que son más generosos en los niveles de protección social. Dos son los elementos principales que lo explican. Por un lado, el aumento de formas atípicas de empleo y del riesgo de pérdida del puesto de trabajo en un contexto de transformación digital y de creciente automatización. Por otro, la incapacidad de las prestaciones asistenciales para cumplir el objetivo de sacar a la población de la pobreza, aunque, como intervenciones de último recurso, es indiscutible su eficacia para reducir la intensidad (Barbier, 2017).

En este debate, se plantean un abanico de alternativas y propuestas que van desde la mejora y la armonización de los programas de rentas mínimas existentes a la apuesta

por rentas garantizadas, pasando también por programas de estímulo y bonificaciones al empleo o iniciativas más rupturistas como la implementación de una renta básica universal. A grandes rasgos, las rentas mínimas de inserción (existentes en gran parte de comunidades autónomas españolas y en muchos países europeos) mantienen, a pesar de las reformas recientes, las limitaciones de una elevada condicionalidad (de renta y conducta) y, al mismo tiempo, unas insuficientes cobertura e intensidad protectora (Noguera, 2015). Las rentas garantizadas también están más sujetas a la insuficiencia de ingresos, pero generalmente con umbrales de elegibilidad y cuantías de la prestación superiores. En consecuencia, la eficacia hacia la población pobre es superior. En estos esquemas de renta, las condiciones de inserción para los perceptores eliminan o solo condicionan parcialmente la prestación. Por otro lado, los créditos fiscales para trabajadores/as con bajos salarios buscan ampliar el atractivo económico de los trabajos menos remunerados y evitar los desincentivos al empleo de las personas dependientes de las prestaciones sociales (Fernández, 2015). Se trata de una medida a medio camino entre el sistema fiscal y el sistema de prestaciones asistenciales, y surgen inicialmente en los países anglosajones, donde no existe reglamentación de salarios mínimos. En diferentes modalidades, las bonificaciones al empleo han sido también incorporadas al Revenu de Solidarité Active (RSA) francés y al Programa de Garantía de Ingresos del País Vasco. Finalmente, la renta básica se formula desde la universalidad y la incondicionalidad. Esto es, que el derecho a recibir la prestación no se limita a la población con ingresos inferiores a un determinado umbral, sino que la reciben todos, tanto si se está dispuesto a trabajar como si no. En resumen, las fórmulas que se plantean actualmente para luchar contra la pobreza son diversas y los resultados esperados en términos de población beneficiaria y de intensidad protectora también.

2.2. La escala territorial: gobernanza multinivel y redistribución

La creciente diversidad y complejidad de las necesidades de la población que surgen en el contexto postindustrial conllevan un aumento de la importancia de la proximidad para darles respuesta y, en consecuencia, de la 'localización' de la provisión de bienestar (Andreotti y Mingione, 2014). Los estados del bienestar se redimensionan hacia arriba –con un nuevo papel de las instituciones supranacionales– y hacia abajo –con una función más relevante de las regiones y los municipios– (Ferrera, 2005; Kazepov, 2010). La idea de que el bienestar local es más eficaz para reconocer y dar respuesta a las diversas y complejas necesidades de la población ha sido amparada por la Comisión Europea y recogida en el concepto de subsidiariedad vertical. Este proceso, al que también se suman diferentes actores públicos y privados, da lugar a un escenario complejo de gobernanza multinivel en el diseño, gestión e implementación de políticas sociales (Kazepov, 2010).

Sin embargo, la evidencia empírica ha mostrado que los efectos de la descentralización y la gobernanza multinivel pueden ser ambivalentes (Bonola y Champion, 2014; Obing *et al.*, 2005). La mayor receptividad de las administraciones locales y regionales a las demandas y necesidades de la población puede verse dañada por un aumento de las desigualdades territoriales, especialmente si la coordinación intergubernamental no está bien diseñada (Kazepov, 2010). Un

caso paradigmático de esta problemática se manifiesta habitualmente en las áreas metropolitanas, especialmente en relación con las políticas que pretenden abordar la desigualdad social, ya que a menudo les cuesta alcanzar una lógica redistributiva que contribuya a cohesionar el conjunto de la metrópoli (Klüber y Rochat, 2018). Esto se debe sobre todo a que estas aglomeraciones urbanas, aunque constituyen una realidad socioterritorial integrada, generalmente se encuentran fragmentadas administrativamente. Esta situación genera habitualmente una heterogeneidad importante de las políticas de cohesión que se desarrollan internamente en todos los territorios metropolitanos, que no ayuda a reducir la desigualdad en la ciudad real. Este fenómeno ha sido remarcado por varios estudios realizados en las áreas metropolitanas de EE.UU. desde mediados de los años 70, que muestran una asociación positiva entre la desigualdad social y el grado de fragmentación gubernamental. En la medida en que los municipios pobres no tienen suficiente caudales para satisfacer las demandas de sus residentes, se produce un desajuste sistemático entre recursos y necesidades que perpetúa e incluso refuerza la desigualdad de ingresos entre la población metropolitana (Klüber y Rochat, 2018). Una idea similar se extrae también de otro estudio reciente de la OCDE (2016), donde se muestra que cuanto más fragmentada administrativamente está una metrópoli, más probabilidades hay de que la segregación residencial socioeconómica sea más elevada.

Para hacer frente a esta cuestión, hay autores que plantean diferentes posibilidades desde un punto de vista teórico. Algunos autores piensan que el mejor modo de gobernar las áreas metropolitanas en pro de la equidad social y espacial sería la consolidación y centralización gubernamental mediante fusiones municipales (Rusk, 2003) o a través de la creación de gobiernos metropolitanos fuertes (Orfield, 2002). Otros autores, ubicados entre los teóricos del federalismo fiscal –cubriendo los vacíos del *Nuevo regionalismo* (Wallis, 1994) en lo que respecta a las cuestiones de equidad y redistribución–, son más de la opinión que estas disfuncionalidades se podrían superar mediante la cooperación y el intercambio de ingresos vía subvenciones entre administraciones. El objetivo de esta vía sería redistribuir recursos a los lugares con más necesidades, manteniendo al mismo tiempo los beneficios de la descentralización y la autonomía local, tanto en términos de la proximidad en la gestión de las necesidades sociales, como de la rendición de cuentas y de la responsabilidad hacia las preferencias locales (Oates, 2011).

En el caso de Barcelona, la creación en 2011 del Área Metropolitana de Barcelona como administración supramunicipal constituye una gran oportunidad en este sentido, con el fin de mejorar la cohesión social en la metrópoli. Lo que se analiza en este artículo es qué pasaría si este gobierno metropolitano estuviera en disposición de implementar una hipotética prestación de garantía de rentas que supere la heterogeneidad que se da actualmente en cuanto a criterios y cuantías de las prestaciones entre los municipios metropolitanos. ¿Sería esto más eficaz para reducir las desigualdades de ingresos entre la población metropolitana de Barcelona?

3. Plan de análisis y metodología

El artículo consta de dos partes analíticas claramente diferenciadas. En primer

término, se ofrece un análisis en clave metropolitana del conjunto de ayudas y apoyos económicos que los consistorios locales han destinado durante los últimos años a atender situaciones de vulnerabilidad económica. Los datos originariamente provienen del Registro unificado de datos de los entes locales (RUDEL) del Departamento de Bienestar Social y Familia, pero para 19 de los 36 municipios que pertenecen al área metropolitana de Barcelona se ha contado con la intermediación y el trabajo de armonización del Círculo de Comparación Intermunicipal de Servicios Sociales (Diputación de Barcelona). Para el resto de municipios de que se dispone de datos se trabaja con los mismos indicadores utilizados en el marco del Círculo de Comparación Intermunicipal de la Diputación de Barcelona: gasto anual en prestaciones de urgencia social y gasto en prestaciones, servicios y proyectos para paliar la vulnerabilidad económica por unidad de convivencia. El análisis se completa con diagramas de dispersión, que tienen por objetivo mostrar la naturaleza de la relación entre el gasto local ejecutado en prestaciones sociales y las necesidades de la población de los municipios. Este análisis se aplica durante un período marcado por el contexto de crisis y por el repliegue de administraciones superiores respecto a la atención a la pobreza.

En segundo lugar, se ha realizado un ejercicio de simulación de la aplicación de la renta garantizada de ciudadanía (RGC) y de una renta complementaria a la RGC de alcance metropolitano. La simulación se realiza a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, 2016 (ECV 2016). La simulación se plantea con carácter sustitutorio del complejo y heterogéneo elenco de prestaciones municipales, por lo que se suprimen de partida las cuantías de renta que proporciona la ECV en los componentes 'Ingresos por asistencia social' y 'Ayudas para vivienda'. A la vez, el ejercicio se articula en dos fases. En la primera fase se realiza la simulación de la RGC en el ámbito metropolitano considerando su desarrollo completo. En la segunda fase, se parte del escenario anterior para introducir una hipotética prestación complementaria para la población de la metrópoli de Barcelona, considerando varios criterios de elegibilidad y cuantía. Esta consideración genera al mismo tiempo tres nuevos escenarios. El primero eleva el umbral de elegibilidad de la RGC de 1 a 1,2 veces el indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC) (escenario 1). Los dos restantes introducen un factor diferencial en los criterios de elegibilidad (escenario 2) y también en la cuantía de la prestación (escenario 3) que se aplica a la población residente en los diferentes municipios en función del coste medio de la vivienda en cada uno de ellos. El coste de la vivienda se toma como referencia del coste de vida que debe asumir la población de rentas más bajas según su lugar de residencia. En este sentido, los municipios metropolitanos se clasifican en dos grupos delimitados a partir de la ratio entre la media del precio de vivienda de alquiler en el municipio y la media del precio de alquiler en el conjunto metropolitano (ambas referidas al año 2016). Así, se distinguen los municipios con precios de vivienda altos y los municipios con precios de vivienda medios y bajos. La idea es introducir un efecto compensatorio sobre la población que reside en los municipios con un coste de vida más elevado. Así, en el escenario 2, el mecanismo compensatorio solo actúa en el criterio de elegibilidad, elevando el umbral a 1,5 veces el IRSC para la población residente en estos municipios

(para el resto de población el umbral se mantiene en 1,2 veces el IRSC). Y en el escenario 3, el efecto compensatorio también se traslada a la cuantía de la prestación, asignando el 100% de las cuantías simuladas sobre los residentes en los municipios con precios de las viviendas más altos y el 80% sobre el resto.

El objetivo final de la simulación es ofrecer diferentes escenarios para evaluar principalmente dos cuestiones: el costo de la implementación de cada tipo de prestación y el efecto que provoca cada uno de ellos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos en el conjunto de la metrópoli de Barcelona. Para medir este efecto, se utilizan indicadores estándares calculados antes y después de las transferencias económicas diseñadas. Como indicadores representativos de la pobreza, se trabaja con la tasa de riesgo de pobreza moderada (60% de la mediana de los ingresos del hogar) y la tasa de pobreza severa (40% de la mediana de los ingresos del hogar). En cuanto a la desigualdad de ingresos, se calculan el coeficiente de Gini y el coeficiente de Atkinson. El segundo, menos conocido, mide la desigualdad en la distribución de renta dándole más peso en el cálculo a la prevalencia de la población con rentas bajas. Del mismo modo que el índice de Gini, su valor también oscila entre 0 y 1, siendo nula la desigualdad en el caso de 0 y máxima cuando tiene un valor de 1.

4. Crisis, gestión local de la pobreza y desigualdades metropolitanas

La irrupción de la crisis económica y financiera en 2008 se produjo en plena transición del modelo público de atención social en Cataluña, en el *impasse* entre la asistencia social clásica y la universalización, desarrollo y expansión de los servicios sociales como cuarto pilar de bienestar. Esto transformó completamente el escenario y las circunstancias sobre las que se estaba trabajando hasta el momento desde el mundo local en materia de protección social, afectando particularmente al papel de las ayudas de urgencia social dentro del conjunto del sistema.

En el área metropolitana de Barcelona, concretamente, la crisis económica configuró una situación marcada por la pérdida masiva de puestos de trabajo, el elevado endeudamiento de las familias en concepto de vivienda, el aumento de las privaciones de consumo y el incremento de la desigualdad de ingresos después de dos décadas de reducción gradual (Sarasa *et al.*, 2013). Por otro lado, el descenso de la actividad económica también puso de manifiesto la debilidad estructural del sistema de garantía de rentas del Estado español, un sistema extenso, complejo y con déficits históricos asociados a un elevado grado de fragmentación y una baja intensidad protectora (Laparra y Ayala, 2009). Además, a nivel autonómico, en 2011, la Generalidad de Cataluña introduce una serie de restricciones en los criterios de concesión de la renta mínima de inserción (RMI), todo ello para controlar el incremento potencial de beneficiarios (Gutiérrez, 2014). Hasta ese momento la RMI había respondido en Cataluña subsidiariamente como prestación de garantía de rentas ante los vacíos de protección social del sistema estatal.

Todo ello supuso una rápida metamorfosis del sistema asistencial en Cataluña respecto a los últimos años precrisis. Por un lado, se desvía la responsabilidad hacia los dispositivos estatales, algo impensable poco tiempo atrás, cuando las competencias sobre el desarrollo del

sistema de garantía y sostenimiento de rentas formaba parte de la pugna política entre los gobiernos estatal y autonómico. De esta manera, los beneficiarios de la renta activa de inserción (RAI), de carácter estatal, que hasta entonces habían tenido un papel testimonial en Cataluña, crecen en paralelo al aumento de las necesidades sociales y a las limitaciones de la RMI para hacerle frente. Por otro lado, las ayudas de urgencia social locales se erigen progresivamente como el último recurso en el contexto de crisis, adoptando una función para la que no estaban diseñadas (Aguilar-Hendrickson, 2014). Estas prestaciones económicas municipales se enmarcan normativamente dentro del sistema catalán de servicios sociales desde finales de la década pasada y son las administraciones locales quienes las definen, gestionan y financian de acuerdo con las competencias que tienen en el ámbito de los servicios sociales de atención primaria. Tienen una finalidad muy clara: "atender situaciones de necesidades puntuales, urgentes y básicas, de subsistencia, como la alimentación, el vestido y el alojamiento" (art. 30). Sin embargo, los déficits en la protección social estatal y autonómica durante todo el periodo de crisis hacen que adquieran progresivamente un papel de protección estructural totalmente desnaturalizado. Durante estos años aumenta el gasto municipal en prestaciones de urgencia social (el gasto se triplica entre el año 2010 y el 2016, pasando de 2,78 € por habitante a 9,35 €) y también emergen nuevas prestaciones, servicios y proyectos vinculados a conceptos más amplios que la urgencia social con naturaleza estructural (Navarro-Varas *et al.*, 2017a). Por ejemplo, se van creando en las diferentes carteras de servicios sociales municipales microayudas económicas de carácter parcial, que intentan dar respuesta a la pobreza de modo fragmentado (pobreza alimentaria, pobreza energética, pobreza habitacional, pobreza infantil, etc.), pero que carecen de coherencia global (Ginesta, 2015).

Este traslado de la gestión de gran parte de la pobreza al mundo local también conlleva un debilitamiento de la intensidad protectora. De acuerdo con la jerarquía que establece el sistema de protección social multinivel español, las prestaciones más descentralizadas son las de peor calidad. Por un lado, este tipo de prestaciones son las de más baja cuantía y no están garantizadas, sino que están sujetas a la disponibilidad de crédito y la dotación presupuestaria de los consistorios municipales. Para dar una referencia respecto al nivel de cuantías de estas prestaciones, en el área metropolitana de Barcelona el gasto anual medio por expediente familiar en concepto de ayudas económicas de urgencia social municipales es de aproximadamente de unos 153 €, y se amplía a unos 237 € si se consideran todos los programas dirigidos a la vulnerabilidad económica (Navarro-Varas *et al.*, 2017). Por otro lado, la especialización creciente de las ayudas contribuyó en parte a aumentar significativamente las gestiones administrativas de las prestaciones y los servicios de los mismos ayuntamientos, así como de las que proporcionan otros entes. De modo que, durante los años más agudos de la crisis, la sobrecarga de tareas administrativas termina redundando en la mayoría de casos en un descenso de las posibilidades de intervención social.

Aparte del debilitamiento de la intensidad protectora, otra de las disfuncionalidades que se deriva de este traslado de la gestión de la pobreza al mundo local

tiene que ver con sus efectos en relación con la escala territorial. La respuesta entre los municipios metropolitanos es muy heterogénea: en los conceptos de protección incluidos en los programas; en los requisitos de acceso a las prestaciones –variaciones en el umbral de definición de la situación de necesidad, en el tiempo de residencia en el municipio requerido o en la diferente combinación de aspectos económicos y sociales a la hora de realizar la valoración–; en los importes, frecuencia y duración de las prestaciones (Ginesta, 2015; Navarro-Varas *et al.*, 2017). En este sentido, los gastos de vivienda y el hecho de si se incluyen o no en el cómputo de la renta y en qué cuantía, adquieren también un rol central en esta diferenciación territorial de la atención social. *A priori*, la diferenciación territorial de la oferta de servicios no debería considerarse un problema en sí mismo. De hecho, la principal razón que justifica la descentralización de la atención social es la existencia de diferencias locales en las necesidades, preferencias, recursos y oportunidades. Pero estas diferencias se vuelven problemáticas cuando se convierten en desigualdades (Arlotti y Aguilar-Hendrickson, 2018) y esto es precisamente lo que se desprende del análisis de las prestaciones de urgencia social en el ámbito metropolitano de Barcelona (Navarro-Varas *et al.*, 2017; DALEPH, 2017).

La atomización municipal de las prestaciones y, por tanto, la heterogeneidad de la respuesta a la pobreza por parte de los diferentes consistorios en pleno contexto de crisis, no ayudó a reducir la desigualdad económica en el conjunto de la metrópolis. Tal y como se muestra en las figuras 1 y 2, durante el período recesivo la intensidad de la protección generada mediante las prestaciones de urgencia social o las prestaciones para paliar la vulnerabilidad económica en un sentido más amplio, no correlaciona con las necesidades de origen material de la población. Es decir, el gasto corriente destinado a prestaciones económicas de urgencia social no ha sido más intenso en aquellos municipios con las tasas de paro más elevadas. Solo cuando los indicadores macroeconómicos han remontado, se ha empezado a ajustar mejor la relación entre recursos y necesidades en los municipios metropolitanos. Estos resultados ponen de manifiesto: 1) que la atención municipal a la urgencia social en el área metropolitana de Barcelona no está ajustada a la distribución de las carencias económicas de la población metropolitana; 2) que este desajuste se intensifica en ciclos económicos recesivos.

Además, el apoyo a las políticas locales llevado a cabo por parte de administraciones con competencias supramunicipales (Diputación de Barcelona o Área Metropolitana de Barcelona) mediante la puesta en marcha de programas específicos –muy importantes en términos económicos– no redundó tampoco en la corrección de estas desigualdades territoriales. En algunos casos porque su diseño no responde a una lógica redistributiva y en otros porque conllevan una gestión tan complicada que desvanece los efectos positivos que puedan generar en este sentido (Navarro-Varas *et al.*, 2017).

Por lo tanto, teniendo en cuenta todos estos elementos, emerge la necesidad de avanzar hacia un modelo consensuado que garantice las necesidades básicas de los ciudadanos del conjunto de la metrópoli, pero que, además, también sea capaz de generar dinámicas redistributivas entre los municipios metropolitanos.

5. Simulación de un modelo de garantía de rentas para la Barcelona metropolitana

Fase 1: el escenario simulado del despliegue completo de la renta garantizada de ciudadanía en el área metropolitana de Barcelona

La aprobación en el Parlamento de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, significa una modificación sustancial del actual sistema de garantía de rentas en Cataluña. De hecho, la Generalitat de Catalunya se erige como responsable "de asegurar los mínimos de una vida digna a las personas y unidades familiares que se encuentran en situación de pobreza, a fin de promover su autonomía y participación activa en la sociedad". De esta manera la Generalitat de Catalunya retoma la responsabilidad que, en el contexto de crisis, rehuyó al excluir del programa de rentas mínimas a todas las personas con una problemática de naturaleza laboral. En el marco de la nueva ley, la prestación se reconoce como derecho subjetivo, elimina el requisito de "dificultad social añadida" –introducido en el Decreto del año 2011– y eleva las cuantías de la prestación respecto a la RMI.

En este nuevo contexto, se entiende que las prestaciones de urgencia social, tal y como se han ido desarrollando en términos de volumen y carácter estructural, dejarían de tener sentido en primera instancia. Es por ello que en esta simulación no se consideran estas transferencias de asistencia social, lo que ya provoca también de partida un efecto homogeneizador en el seno de la metrópoli de Barcelona, eliminando la diversidad de criterios respecto a la elegibilidad y la intensidad protectora de los municipios metropolitanos. En cuanto a la complementariedad y compatibilidad de los ingresos derivados de prestaciones y de las rentas del trabajo con la RGC, en el ejercicio se ha optado por una interpretación amplia. Para los perceptores de ayudas estatales de desempleo y para los perceptores de pensiones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social de importe inferior al valor del IRSC vigente, la ley sí considera el derecho a un complemento que les permita llegar a la cuantía que establece la RGC. En cambio, con respecto a las rentas del trabajo, a pesar de que la legislación solo considera la compatibilidad y complementariedad de la RGC con las rentas derivadas del trabajo a tiempo parcial y, inicialmente solo para las familias monoparentales, en esta simulación sí se han considerado compatibles en todas las situaciones.

Dado que la insuficiencia de ingresos es la que acredita el acceso a la RGC, la población elegible se selecciona exclusivamente bajo estos parámetros: la población de la metrópoli con ingresos inferiores al IRSC, fijado en 7.968 euros anuales. Este importe, considerando la composición de los hogares, se corresponde también con la cuantía máxima prevista para la RGC, incluyendo la prestación complementaria de activación e inserción. Por lo tanto, este es el importe que se proporciona en la simulación a la población elegible sin ningún tipo de ingreso, que aproximadamente representa el 5% del conjunto de la población metropolitana. En el caso de existir ingresos (de cualquier tipo), el importe asignado a los beneficiarios es la diferencia hasta llegar a este máximo.

De acuerdo con todas estas consideraciones, los perceptores potenciales de la RGC conforman el 5,1% de la población metropolitana, es decir,

el 7% de los hogares de la metrópoli de Barcelona (tabla 1). Tal y como se puede observar en la figura 3, la población objetivo se sitúa evidentemente en el extremo inferior de la distribución, una distancia considerable respecto al umbral de riesgo de pobreza moderada del área metropolitana de Barcelona, fijado en el año 2016 en 11.199 €.

El coste estimado del despliegue completo de la RGC en el área metropolitana de Barcelona según los criterios adoptados en esta simulación, asciende a 452,3 millones de euros (tabla 2). Esto significa un aumento sustancial respecto al gasto real ejecutado en el mismo año en concepto de la RMI (aproximadamente 42 millones de euros). Por lo tanto, esta sería una aproximación a la magnitud del esfuerzo económico que debe realizar la Generalitat de Catalunya, para implementar la RGC en el ámbito metropolitano de Barcelona. Aunque parezca elevado, hay que decir, sin embargo, que este nivel de gasto estimado todavía se sitúa lejos del ejecutado, por ejemplo, para el Programa de Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco, con un gasto por habitante del 2015 de 225,6 €, mientras que en esta estimación realizada de la RGC el gasto por habitante metropolitano se sitúa en los 140 €.

Desde el punto de vista de la eficacia de la prestación hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en el área metropolitana de Barcelona, cabe decir que el despliegue simulado de la RGC se muestra efectivo a la hora de mejorar la situación de la población con rentas más bajas. Es decir, que su efecto se nota, principalmente, en la reducción de población en riesgo de pobreza severa o en la reducción de la desigualdad medida por el índice de Atkinson. Pero, en cambio, tiene unos efectos mucho más limitados en el descenso de la tasa de riesgo de pobreza moderada y de la desigualdad general medida a partir del índice de Gini (tabla 2).

Por tanto, todo indica que el único efecto que se puede esperar del despliegue total de la RGC en el ámbito metropolitano es que dignifique un poco más las condiciones de vida de la población más pobre. Sin embargo, hay que señalar también que, en términos de eficacia, este esquema no es muy diferente del que consiguen otros programas similares del entorno internacional más cercano. En gran parte de los países europeos los programas de garantía de rentas son también insuficientes para sacar a la población de la situación de pobreza, siendo principalmente efectivos en la reducción de la intensidad de la pobreza, aunque con diferencias evidentes entre países (Frazer y Marlier, 2009; Figari *et al.*, 2013; Barbier, 2017).

Fase 2: la aplicación de una prestación metropolitana de garantía de rentas complementaria a la RGC

La propuesta de una prestación complementaria a la RGC para la conurbación de Barcelona se justifica, en primer término, para mejorar la eficacia de la protección social en este ámbito, llegando allí donde previsiblemente no lo hará la RGC. El segundo argumento descansa sobre la redistribución y la equidad en un territorio funcionalmente integrado, pero no cohesionado socialmente. Desde este punto de vista, se trata de generar un instrumento redistributivo capaz de corregir las desigualdades territoriales existentes y las disfuncionalidades que generan en la metrópoli las actuales ayudas económicas de urgencia social municipales. Aquí es

donde debería desempeñar un papel relevante el gobierno de la AMB, sobre el que la propia administración metropolitana ya ha empezado a reflexionar (Salinas *et al.*, 2018).

Como se ha indicado anteriormente, se ha trabajado sobre tres escenarios simulados. El escenario 1 pone de manifiesto que, al ampliar el umbral hasta 1,2 veces el IRSC (9.562 anuales), el porcentaje de población metropolitana elegible pasaría a ser del 7,4% (tabla 3). Esto implica un aumento de casi unos 50.000 hogares beneficiarios respecto a la cobertura de la RGC. Los escenarios 2 y 3 muestran que el efecto compensatorio según el precio de la vivienda de los municipios amplía nuevamente la población con derecho a la prestación hasta llegar al 10,5%. El costo de implementar los diferentes escenarios está relacionado con el volumen de la población elegible, siendo superior en los escenarios en los que los criterios de elegibilidad son menos restrictivos (escenarios 2 y 3). Sin embargo, en la medida en que la cuantía de la prestación en el escenario 3 penaliza a la población elegible del grupo de municipios con precios de vivienda medios y bajos, el coste disminuye ligeramente respecto al escenario 2 (tabla 4).

Respecto a los efectos en términos de cohesión social (tabla 4), los escenarios 2 y 3 alcanzan una reducción significativa de la pobreza moderada a partir de la inyección de cuantías anuales mínimas. En el escenario 1, en cambio, la reducción de la pobreza moderada no se alcanza hasta llegar a una cuantía de 2.000 € anuales. Esto se explica porque la población elegible en el escenario 1 parte de niveles de renta inferiores a los de los otros dos escenarios simulados. Suponiendo que al presupuesto de la prestación metropolitana complementaria se destinaran los 180 millones de euros que aproximadamente están destinando actualmente los municipios metropolitanos a prestaciones de asistencia social y de vivienda, la cuantía anual podría situarse en unos 1.000 € por hogar (83 € mensuales). Con esta cuantía, la pobreza moderada en el escenario 1 no se alteraría, mientras que los escenarios que tienen en consideración el costo de vida diferencial partes de la metrópoli se reducirían ligeramente, del 18,9% al 18,4%.

Sin embargo, el impacto más apreciable de la prestación metropolitana complementaria se produce nuevamente en la reducción de la pobreza severa (figura 4). Así, en esta horquilla de complemento a la RGC de 1.000 € anuales, la población con ingresos inferiores al 40% de la mediana pasaría del 4,3% al 3,1% (escenario 1) y el 2,4% en los escenarios 2 y 3. Tal y como se ha señalado anteriormente, en este caso, el descenso de la pobreza, tanto moderada como severa, sería también más acusado si la cuantía de la prestación fuera más sensible a la composición de los hogares.

En cuanto al impacto de la prestación metropolitana complementaria en la reducción de la desigualdad en el seno de la metrópoli destacan dos aspectos (tabla 5). En primer lugar, el índice de Atkinson sigue siendo más sensible que el índice de Gini, y muestra una variación más elevada en cualquiera de los escenarios. En segundo término, es el escenario 2 el que parece ser más efectivo en la reducción de la desigualdad cuando no se establece un tope presupuestario. Ahora bien, si se toma como referencia el gasto actualmente destinado a las ayudas de urgencia social por parte de los municipios (1.000 euros anuales como cuantía de la prestación), las

diferencias entre los diferentes escenarios son mínimas.

En definitiva, los resultados derivados de la simulación de la hipotética prestación complementaria metropolitana apuntan que, en general, la relación eficacia-eficiencia sería más favorable en el escenario que bonifica a la población pobre que reside en los municipios con viviendas más caras de la metrópoli, solo en los criterios de elegibilidad (escenario 2). Pero esto siempre y cuando esta prestación cuente con un presupuesto más elevado que el que actualmente destinan los municipios metropolitanos a las ayudas de urgencia social (180 millones de euros anuales). Si el presupuesto de la prestación complementaria metropolitana se quedara en los niveles de gasto actual, no habría prácticamente diferencias entre la eficiencia de los escenarios 2 y 3, con los que (eso sí) se obtendrían claramente mejores resultados que con el escenario 1.

6. Conclusiones

La gran recesión ha puesto en evidencia las carencias y debilidades del sistema de garantía de rentas y de la *descentralización del bienestar* en España: el nivel de gasto es comparativamente bajo y poco eficiente. A nivel metropolitano, las políticas municipales hacia la pobreza son de muy baja intensidad y retroalimentan la desigualdad existente.

Con la reciente aprobación de la RGC, se establece un nuevo punto de partida desde el que avanzar en la garantía de ingresos de la población metropolitana con una lógica redistributiva. El argumento presentado en este artículo es sencillo: aglutinar los recursos que actualmente se destinan, de forma descoordinada, a las ayudas municipales de urgencia social para dotar de más presupuesto a una prestación metropolitana de garantía de rentas complementaria que llegue allí donde previsiblemente no lo hará la RGC.

Los resultados de la simulación de esta prestación metropolitana evidencian que el aspecto fundamental para ganar efectividad en favor de la cohesión social metropolitana pasa lógicamente por incrementar el gasto público en materia de garantía de rentas. Pero lo que resulta más interesante es que el diseño de la prestación que se perfila como ligeramente más eficiente es aquel que considera diferentes escenarios de elegibilidad según los precios de la vivienda de los municipios, manteniendo la misma cuantía de la ayuda en todo el ámbito metropolitano (escenario 2). Por lo tanto, a la espera de estudios más exhaustivos, parece que combinar en el diseño de una prestación de este tipo elementos que muestren sensibilidad en relación con la diversidad del coste de vida municipal, junto a otros que mantengan criterios de homogeneidad territorial en su implementación metropolitana (cuantía), es una cuestión importante para reducir la desigualdad de ingresos en el conjunto de la metrópoli de un modo más eficiente.

En definitiva, lo que resulta fundamental es progresar hacia un modelo avanzado de política social metropolitana que genere dinámicas redistributivas entre los diferentes municipios. La reducción de la desigualdad socioeconómica en la metrópoli de Barcelona solo será posible si la problemática se aborda desde una perspectiva metropolitana. En esta línea, es preciso construir herramientas que superen y corrijan la falta de eficiencia que se deriva de la heterogeneidad de las políticas municipales en el ámbito metropolitano.