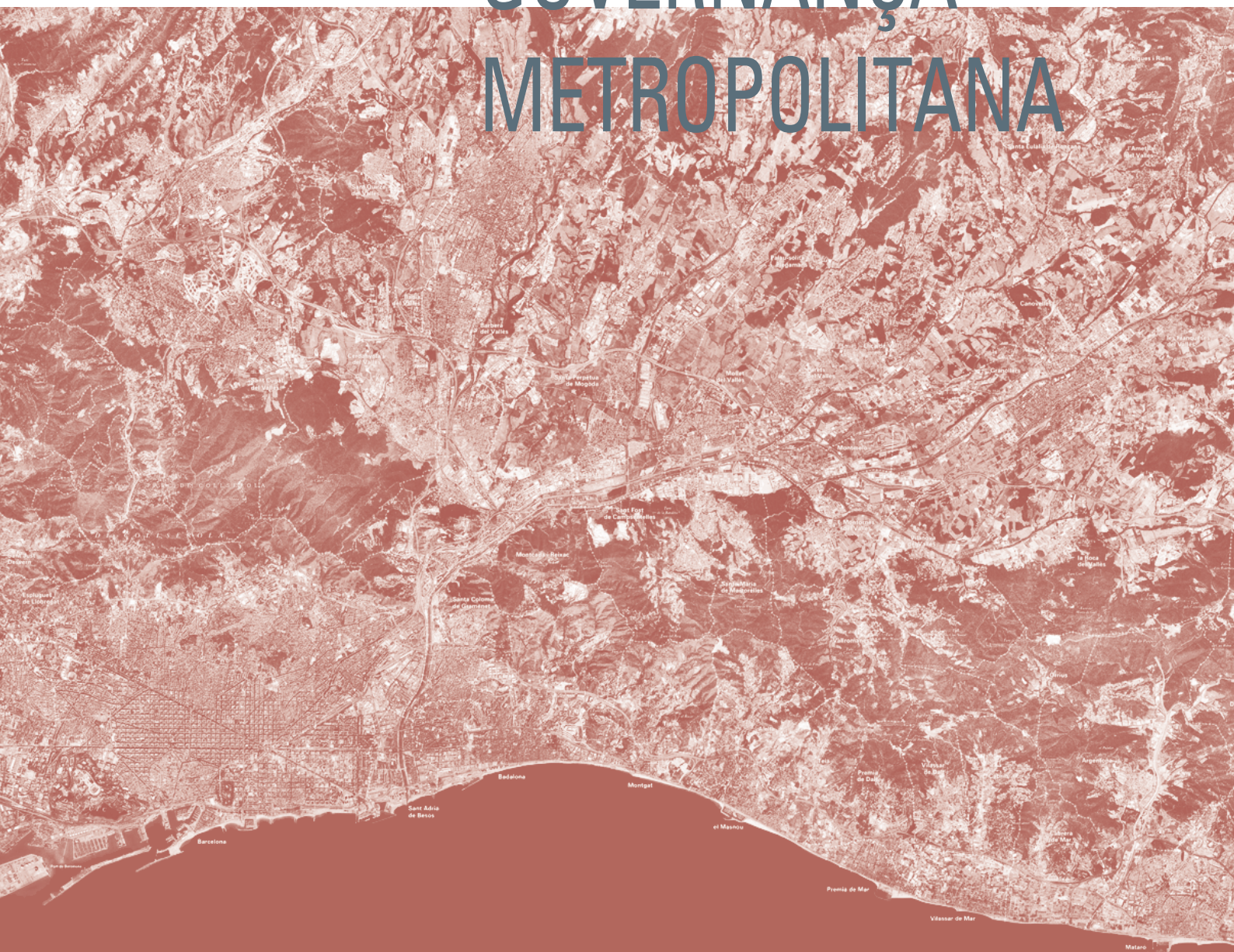




Papers

61

Regió Metropolitana de Barcelona
Territori·Estratègies·Planejament

Papers

61

Regió Metropolitana de Barcelona
Territori·Estratègies·Planejament

GOVERNANÇ METROPOLITANA

Papers. Regió Metropolitana de Barcelona és una publicació de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona sota el patrocini i l'impuls de l'Ajuntament de Barcelona, l'Àrea Metropolitana de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona.

Consell de Redacció:

Consell acadèmic de l'IERMB

Les opinions expressades en els treballs publicats són d'exclusiva responsabilitat de les persones que n'assumeixen l'autoria.

Governança metropolitana

L'edició d'aquest número de **Papers** ha estat a cura de:

Marc Martí-Costa de l'IERMB i de Mariona Tomàs Fornés de la Universitat de Barcelona

Distribució i subscripcions

Publicacions IERMB

93 586 88 80 – iermb@uab.cat

Per més informació consulteu <https://iermb.uab.cat>

Para la versión en castellano consultar: <https://iermb.uab.cat/es/revista-papers-cas/numeros-publicados>

Bellaterra, desembre 2018

Dipòsit legal: B 30232-2018

ISBN: 978-84-92940-34-9

ISSN: 1888-3621 (Versió impresa)

ISSN: 2013-7958 (Versió en línia)

© Àrea Metropolitana de Barcelona
Universitat Autònoma de Barcelona
Ajuntament de Barcelona

SUMARI

8	PRESENTACIÓ
10 MARC MARTÍ-COSTA Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona	INTRODUCCIÓ: ELS REPTES DE LA GOVERNANÇA METROPOLITANA DE L'ÀREA DE BARCELONA
16 KARSTEN ZIMMERMANN PATRICIA FEERTAG TU Dortmund, Faculty of Spatial Planning, European Planning Cultures	RETURN OF THE METRO-MODEL? GOVERNANCE AND PLANNING IN METROPOLITAN REGIONS UNDER CHANGE. AN INTERNATIONAL COMPARISON OF FRANCE, ITALY AND GERMANY
28 JOSÉ M ^a FERIA TORIBIO Universidad Pablo de Olavide	LOS PROCESOS METROPOLITANOS EN ESPAÑA. INTENSIFICACIÓN ESTRUCTURAL Y NUEVOS DESAFÍOS
42 ORIOL ESTELA BARNET Coordinador General del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona	LA PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA METROPOLITANA A BARCELONA: CAP A UNA TERCERA GENERACIÓ DE PLANS?
52 MARIONA TOMÀS FORNÉS Universitat de Barcelona	ELS GOVERNS METROPOLITANS D'ELECCIÓ DIRECTA. REFLEXIONS PER A L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA
60 PAULA SALINAS Universitat Autònoma de Barcelona i Barcelona GSE MAITE VILALTA Universitat de Barcelona	EL FINANÇAMENT DE LES ÀREES METROPOLITANES. UNA ESPECIAL REFERÈNCIA AL CAS DE L'AMB
72 TOMÀS FONT I LLOVET Universitat de Barcelona	CAP A UN GOVERN LOCAL METROPOLITÀ: EL POTENCIAL DE LA LLEI DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA
80 JACOB CIRERA VAL JOAN LÓPEZ REDONDO Servei de Redacció del Pla Director Urbanístic de l'Àrea Metropolitana de Barcelona	DE LES XARXES DE SUBMINISTRAMENT I REBUIG A LES XARXES CIRCULARS. EL PLA DIRECTOR URBANÍSTIC DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA
94 HÈCTOR SANTCOVSKY Àrea Metropolitana de Barcelona	GOVERNANÇA ECONÒMICA METROPOLITANA: PERSPECTIVES DE FUTUR I PAPER DE L'AGÈNCIA DE DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC

106

JORDI BOSCH MEDA

Universitat Politècnica de Catalunya

CARLES DONAT MUÑOZ

Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona i

Universitat Autònoma de Barcelona

LA PLANIFICACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE
A ESCALA METROPOLITANA: BARCELONA EN EL
CONTEXT INTERNACIONAL

120

SERGIO PORCEL

LARA NAVARRO-VARAS

IRENE CRUZ

Institut d'estudis Regionals i Metropolitans

de Barcelona

REDUIR LES DESIGUALTATS A LA CIUTAT REAL.
LA POLÍTICA DE GARANTIA DE RENDES EN CLAU
METROPOLITANA

PRESENTACIÓ

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

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

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

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

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

SUMARI

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

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

Referències bibliogràfiques

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

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

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

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

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

Malgrat que la constitució de les àrees metropolitanes a Espanya està prevista en l'article 43 de la Llei de Bases de Règim Local sota l'impuls i concreció dels governs autonòmics, la constitució d'àrees metropolitanes a Espanya ha estat anecdòtica i fins a l'actualitat només se n'han constituït dues: l'Àrea Metropolitana de Barcelona, l'any 2010, i l'Àrea Metropolitana de Vigo l'any 2012¹. Segons Andreas Hildenbrand (2017), l'abandonament de la qüestió metropolitana a Espanya es pot explicar per diferents factors: en primer lloc, per la percepció d'alguns governs municipals que l'àrea metropolitana pugui esdevenir una amenaça a la seva autonomia local de la mà dels governs autonòmics, en comptes d'una millora substancial en les formes de cooperació intermunicipal. En segon lloc, pel poc interès dels governs autonòmics a constituir un nou nivell de govern on es concentri la major part de la població i esdevingui un potencial rival polític i institucional, tal i com va passar en els anys 80 a Catalunya. En tercer lloc, pel paper passiu de l'Estat a l'hora d'impulsar les

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

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

RETURN OF THE METRO-MODEL?
GOVERNANCE AND PLANNING IN
METROPOLITAN REGIONS UNDER CHANGE.
AN INTERNATIONAL COMPARISON OF
FRANCE, ITALY AND GERMANY

SUMMARY

1. Introduction

2. Change both driven by national and regional initiatives

3. Dimensions of Metropolitan Planning and Governance in France, Italy and Germany

3.1 Metropolitan institutions

3.2 Functions at the metropolitan level

3.3 Ideas driving metropolitan reforms

3.4 The Spatial dimension of metropolitan cooperation

4. Conclusion: International comparison of Governance and Planning in Metropolitan Regions

Bibliographic References

RETURN OF THE METRO-MODEL? GOVERNANCE AND PLANNING IN METROPOLITAN REGIONS UNDER CHANGE. AN INTERNATIONAL COMPARISON OF FRANCE, ITALY AND GERMANY

Abstract

The governance of metropolitan regions is currently re-defined in many European states due to changes in the welfare states and ever-increasing global competition. In some states such as France and Italy, but also in Germany we observe the emergence of scale-specific governance arrangements and planning policies, partially bottom-up and contingent upon regional contexts, partially triggered by incentives and legislation of the central government. Italy and France, for instance, have recently adopted national laws introducing new institutional forms for metropolitan regions, the *Métropole* and *Città Metropolitana*. In the federal state of Germany, there is no such thing but there have been soft incentives of the national level leading to the nomination of eleven *Europäische Metropolregionen*. This chapter compares the recent developments in France, Italy and Germany and seeks to answer the question of who and what drives metropolitan reforms.

Keywords: Metropolitan Governance, *Métropole*, *Città Metropolitana*, *Europäische Metropolregion*.

1. Introduction

Recent legal reforms in France and Italy changed the status quo of metropolitan governance arrangements in these two countries to a significant degree. These reforms took shape in national laws and indicate in both cases a central government-led reform with the purpose of creating stronger metropolitan governments or even quasi-jurisdictions. In a way, the institutional solutions now in implementation contradict the position of the New Regionalism that was fashionable for many years (Norris, 2001; Rodríguez-Pose, 2008). This position highlighted competitiveness and soft and flexible forms of governance such as agencies, partnerships and networks. Considering the direction of recent reforms in Italy and France it's worth asking the question: do these reforms indicate a shift in the metropolitan governance debate? Is the metropolitan reform position fashionable again? In order to answer

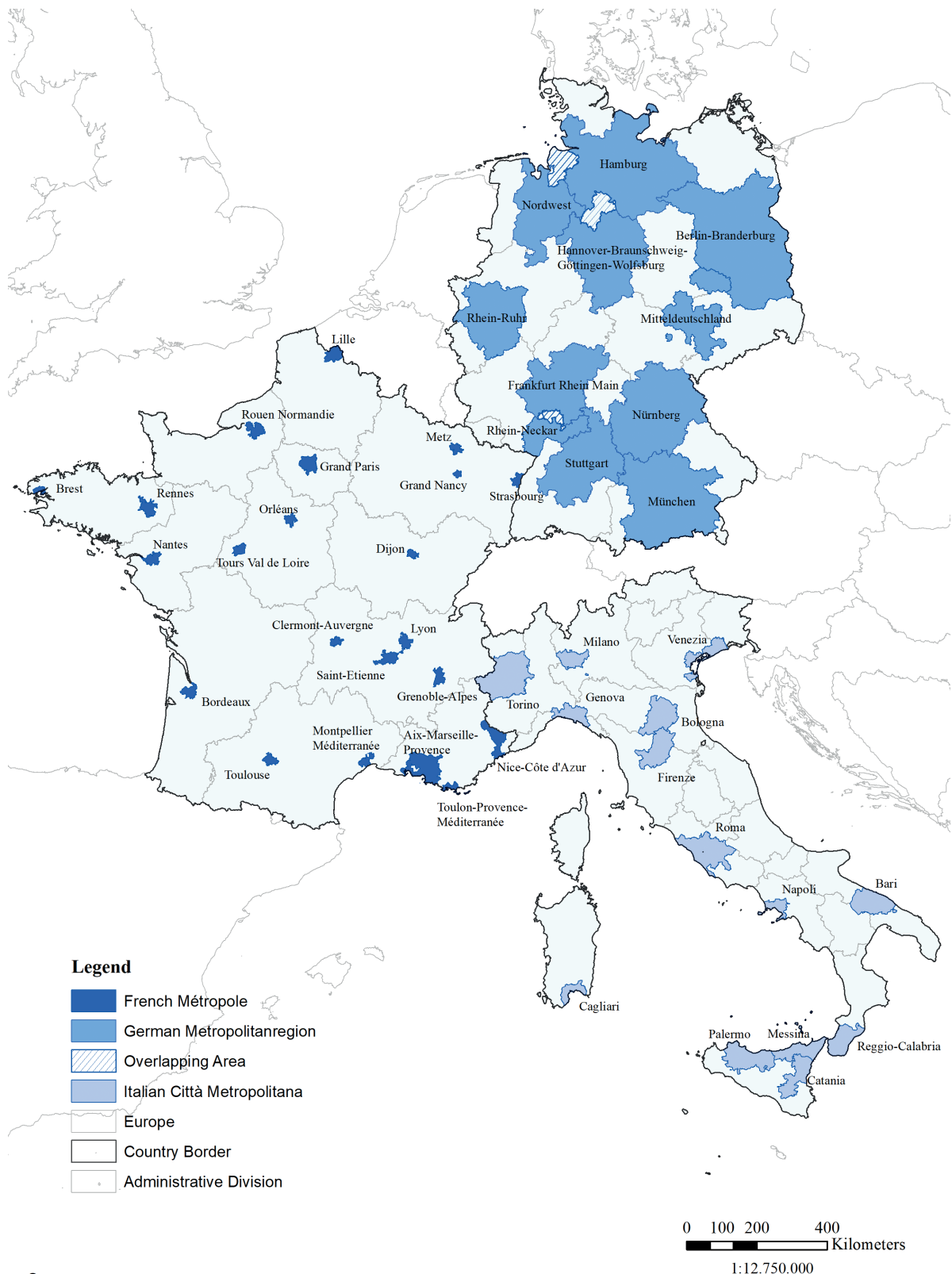
this question, this chapter compares the recent developments in France, Italy and Germany and seeks to answer the following questions:

- Which public functions are attributed to and accomplished at the metropolitan level?
- What kind of governance forms are established? Can we observe convergence?
- Which are the implications for strategic territorial coordination on this scale?

Germany, France and Italy have been chosen for a number of reasons (figure 1). The recent reforms in Italy and France, although following ongoing discussion since the 1990s, can be considered as critical junctures—at least on first sight—. Germany has been chosen because Germany presents a different local government system and, due to federalism, there is less state intervention. Germany is a dissimilar case from an institutional point of view but still, in some city regions, the metropolitan reform position is fashionable. The developments in the mentioned three states illustrate different pathways: we can characterize the German way as bottom-up, slowly emerging and therefore contingent upon regional contexts. In France and Italy, we observe more top-down approaches with strong incentives and new regulations given by the central government. However, although the state spatial strategies targeting metropolitan regions in the three countries use the vocabulary of coherent strategic governance and bounded territory, the empirical world reveals an assemblage of contradictory ideas about how a territory should be organized and governed.

In the paper, we will present the description and subsequent analysis of the development paths in national spatial development policies with regard to the concept of metropolitan regions in the three states. However, the term metropolitan region is fuzzy and in some cases, the term city region might be more appropriate. Hence, empirically the comparison is organ-

Figure 1. Metropolitan institutions in France, Italy and Germany



Sources:

Base map: Eurostat NUTS 2016, © EuroGeographics

Geographic Coordinate System: GCS_WGS_1984, GCS_RGF_1993, GCS_Monte_Mario

used around four dimensions: institutional aspects, functional aspects (competition vs. welfare policies), ideas (reasons and arguments in favour of metropolitan reform) and spatial aspects (size and inter-scalar relationships). This differentiated approach allows for a more nuanced description of convergent or divergent trends.

The institutional dimension covers how competences are distributed in the multi-level system and which kind of institutions have been established in city-regional co-operation. The functional analysis of metropolitan governance distinguishes functions related to social reproduction and welfare such as housing, public transport, public services, environmental policy as well as func-

tions related to competitiveness and economic development (marketing, economic development, innovation policies). The dimension of ideas covers reasons and arguments used to justify reforms, showing the intended direction of changes (austerity, modernization of the public sector, competitiveness, territorial coherence). The spatial dimension refers to the perimeter of governance arrangements, taking into account the eventual overlay of different institutions dealing with city-regional problems and their relation to each other.

The article presents mid-term results of empirical research in the three states. Based on the current stage of our research, we will concentrate on national policies and discourses on metropolitan governance (what we call the politics of metropolitan governance). The research includes case study work in six metroregions (two in each country).

2. Change driven by national initiatives

Metroregions are increasingly seen as political objects of national policies as well as international policy discussions (Metropolis, 2017; Ahrend & Schumann, 2014; Rodríguez-Pose, 2008). In fact reforms of metropolitan governance are heavily influenced by national legislation and respective policy initiatives with the purpose of solving coordination failures in the public sector and land use planning or supporting the position of the big cities in global economic competition. International benchmarks and rankings as well as networks of metroregions such as METREX as well as definitions in use by ESPON or the OECD indicate the universal character of metropolitan governance (Ahrend & Schumann, 2014).

However, national urban systems (in terms of functions and morphology) as well as institutional frameworks and traditions of local self-government differ to a large extent and these factors have implications for the design of metropolitan governance in national contexts. Regions differ in size and often we find tailor-made local solutions—not only in a decentralized context as Germany but as we will see also in France—. Still, in all three countries under scrutiny, the national government showed significant interest in strengthening the metropolitan layer of planning and policy-making.

In Italy, a first trial by the national government in 1990 was largely a failure because the law only called for voluntary cooperation of municipalities of the major city regions (Tortorella & Allulli, 2014). The financial crisis, that forced Italy to implement harsh austerity measures, opened a window of opportunity to introduce the *Città Metropolitana* (CM) as a new intermunicipal body replacing the provinces in the fourteen biggest city regions. The *Città Metropolitana* found its way into the new constitution already in 2001 but it was the spending review act in 2009 and subsequent legislation in 2012 and 2013 that forced the regional governments to implement the CM in 2014.

In France, the tradition of intermunicipal cooperation is much stronger and older (Négrier, 2005). The

strengthening of the intermunicipal level has been an ongoing step-by-step process, dating back for decades in most city regions, e.g. to the first *communautés urbaines* introduced in the 1960ies. Still, in 2012 a debate about the territorial and functional reorganization of the state emerged in the context of the financial crisis, discussing the abolishment of the *départements* and more efficient forms of local government due to small municipalities and an overlap of competencies between territorial levels, resulting in high administrative costs compared to other countries. A sequence of legislative acts starting in 2010 introduced territorial reforms that led to a shift of competences towards regions and municipal groupings in the multilayer system, established a nation-wide coverage with intermunicipal groupings even in rural areas and enlarged territorial units by reducing the number of regions, setting a minimum size for municipal groupings and giving incentives for municipal amalgamations. Metropolitan regions were targeted by two subsequent laws in 2010 and 2014¹, the first one offering to the largest city-regions the possibility to transform existing municipal groupings into the new institutional form of *Métropole* and the second one coercing it for all municipal groupings with a minimum of 400,000 inhabitants, being the core of a functional urban area of 650,000 or more. Due to lobbying activities of smaller city regions, the criteria to voluntarily become a metropolis where weakened several times, e.g. to include former regional capitals (Beyer, 2017; Geppert, 2017). Thus the number of *Métropoles* grew from one (Nice) created in January 2012 to 22 until January 2018: Nice, Lyon, Bordeaux, Nantes, Toulouse, Grenoble, Lille, Montpellier, Rennes, Rouen, Strasbourg, Brest, Aix-Marseille, Grand Paris, Nancy, Tours Val de Loire, St Etienne, Clermont-Ferrand, Metz, Dijon, Orléans and Toulon. For the three biggest metropolitan areas Grand Paris, Aix-Marseille and Lyon, the law MAPTAM has created tailor-made institutional forms.

The German way of dealing with the challenges of metropolitan development and inter-municipal coordination differs a lot. In absence of national legislation, it's the task of the sixteen states to create metropolitan regions and respective institutional forms (Zimmermann, 2017). Some states have done so in the past but we can't say that strong metropolitan associations or even jurisdictions are a widespread phenomenon. The exception from the rule that national government plays no role in metropolitan politics is a joined initiative of the sixteen states and central government to create so-called European Metropolitan Regions (Blotevogel & Schmitt, 2006). The idea goes back to the discussion on the competitiveness of the German economy in the late 1990s. One of the arguments was that a network of big cities is the backbone of the German economy—in absence of a global city such as Greater Paris or the South-East of England—and needs political support, also from the European Commission.

To conclude, we can identify different patterns of national metropolitan policies:

¹ *Loi de réforme des collectivités territoriales (Loi RCT)* from the 16th december 2010 and *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Loi MAPTAM)* from the 27th january 2014.

- Coercion (Italy *Città Metropolitana* and France in the largest *Métropoles*),
- Incentives (France: new functions as well as financing) and
- Argumentative support (Germany).

3. Dimensions of Metropolitan Planning and Governance in France, Italy and Germany

3.1 Metropolitan institutions

France: Métropole and Pôle Métropolitain

When referring to institutions at the metropolitan level, the main attention is given to the *Métropole*, a hard, highly integrated form of municipal grouping corresponding to the metropolitan reform model. Soft, flexible networks have been promoted in 2004 by a national call for cooperation, now included in the laws RCT and MAPTAM under the name *Pôle Métropolitain*, and have been implemented in nineteen city regions until 2017 (Bariol-Mathais, 2017). Despite this, they have hardly played a role in national debates and do not control own resources. In nine city-regions, both institutions coexist or are in the making: these are Nantes, Rennes, Brest, Strasbourg, Rouen, Lyon, Nancy, Toulouse, Grenoble.

The *Métropole* is along with *communautés urbaines* (CU), *communautés d'agglomération* (CA) and *communautés de communes* (CC) one of four forms of municipal groupings created by national legislation and are the one having most competencies and resources. The *Métropole* are—with exception of Grand Lyon—organised as so called *établissement public de coopération intercommunale* (EPCI), meaning a “collaborative institution established by a group of municipalities, ruled by an assembly of representatives from the municipalities and a president” (Geppert, 2017, p. 226) and the possibility to raise own taxes. Grand Lyon is the only one where the municipal grouping has been merged with the *département* and has the status of a full-fledged local authority. This includes being competent to act in any domain if public interest is at stake (Geppert, 2017).

The *Métropole* fulfil a wide range of functions, partly prescribed by law, partially transferred by the municipalities on a voluntary basis. To do so, they possess large administrations (e.g. about 8.700 employees in Lyon and about 3.300 employees in Nantes). The existence of specialised technicians enables a professionalization of services and tasks transferred to the metropolitan level, especially for the small municipalities with less than 10.000 inhabitants. In terms of legitimacy and representation, the mayors of the member municipalities continue to play an important role within the metropolitan institutions as presidents and vice-presidents.

The creation of the *Métropole* has to be discussed as part of a longer trajectory of intermunicipal cooperation that replaces municipal amalgamations. This model has limitations in size if the small municipalities continue to exist and to play an important role for democratic representation and identification. The na-

tional laws leave room for locally fitted institutional rules and an adaptation over time. The law MAPTAM only represented a minor change for city regions such as Nantes that had already up scaled a wide range of municipal tasks to the intermunicipal level in the years before.

Italy: Città Metropolitana

In Italy, the Delrio law (2014) introduced the *Città Metropolitana* (CM) in fourteen Italian agglomerations (Tubertini, 2015; Crivello & Staricco, 2017). The CM is a new type of jurisdiction, replacing the provinces and being responsible for strategic planning. The implementation of the law still is cumbersome as the CM inherited some weaknesses of the provinces and in most cases, the spatial perimeter is much too small (Milan, Florence). In fact, Valeria Fedeli argues: “Rather than identifying a definitive boundary, the law should have focused more attention on devices able to generate and regenerate ‘territories of (for) policies’, ‘territories by design’, which should be based on the reciprocal, even if temporary, engagement of actors on a specific problem...”. (Fedeli, 2017, p. 269). It’s not an easy task to judge whether the CM constitutes a new (also in terms of stronger) institutional arrangement or whether the CM is just giving a new name to the former province without changing the factual capacity to act. The role of the CM is more coordinative than being an independent layer of policy-making and planning of important public policies such as transport, land use, tourism and environmental protection. At least during the transition period, problems of financing and endowment with staff hamper the establishment of a genuine layer of metropolitan policy-making. In terms of legitimacy and representation, the new body is more or less under the control of the member municipalities. The mayor of the core city is by law the head of administration and political leader of the CM. The assembly is rather small (24 councilors for city regions with more than 3 mill. inhabitants, 18 councilors for city regions with 800.000 to 3 mill. inhabitants and 14 for city regions with less than 800.000 inhabitants). Councilors are not elected directly for the regional assembly but have their mandate in the municipal council. The Metropolitan Conference constitutes the second chamber and gathers all the mayors of the city region. It exerts advisory and consultative functions (Tortorella & Allulli, 2014). To conclude, the institutional framework and the current conditions all justify the criticism of Italian scholar when writing about the recent reform (Fedeli, 2017; Crivello & Staricco, 2017). Still, the new instrument of the strategic plan provides the opportunity to give some strategic guidance for the development of the Italian city regions. The fact that the instrument is defined in a rather open and loose way in the national law turns out to be a disadvantage and advantage at the same time. In fact, preliminary evaluations show that the new arrangement and the new instrument were taken up differently in the 14 regions. Some city regions seem to have reached a new stage in the evolution of cooperation and it’s no surprise that the city region of Bologna is among the more promising cases because inter-municipal cooperation happened before the Delrio law and a first strategic plan has been made in this region already in 2013 (Jouve & Lefevre, 2002; Vandelli & Morisi, 2017).

The practice of metropolitan governance in Germany reveals less dynamic changes than Italy and France. What we rather observe is a continuous and flexible adaptation of existing legal frameworks based on the never challenged idea of autonomous self-government (Zimmermann, 2017). The 1990s brought some changes as the inclusion of private actors came up and new formats such as public-private-partnerships for tourism or marketing have been implemented in quite a few city regions. Major reforms took place but were exceptional. The most remarkable observation in Germany, that needs to be highlighted against the experience of the other countries, is the emergence of several scales of governance in quite a few of the German metropolitan regions. These multi-scaled arrangements are the result of the above-mentioned joined federal initiative called European Metropolitan regions. Priority for metropolitan regions was a relatively new idea in the context of German spatial planning that followed for decades the principle of equal and balanced living conditions. Prioritisation of a specific type of cities over others such as small towns, the peripheral or rural areas, was (and still is) uncommon. Following a controversial discussion about which city region deserves the distinguished title, the joined conference of ministers of the sixteen states and federal government responsible for territorial development and spatial planning opted for eleven regions (Harrison & Growe 2014). These regions are extremely big, cross borders of the states and include also large rural parts, thereby implementing the principle of urban-rural partnership. Different from Italy and France, the nomination does not imply any funding nor new functions. The regions are expected to agree upon some form of self-governance based on voluntary cooperation between public and private actors. However, due to a lack of incentives, most regions struggled to fill this void. As a result, the case of Germany presents a two scaled constellation: metropolitan regions that are large in size but weak in terms of governance and smaller city regions that are strong in inter-municipal governance. In fact, the real world of metropolitan governance in terms of institutional coordination of public transport, land use and landscape planning, economic development etc. is to be found on this smaller level. These arrangements are contingent upon local politics but some are quite strong and even have directly elected regional assemblies (Stuttgart and Hanover, the Ruhr region starting from 2020, Heinelt et al., 2011).

3.2 Functions at the metropolitan level

When the question of how to govern best a metropolitan region is at stake, functional argument is very influential. Which kind of function is accomplished best at the metropolitan level is linked to the type of institution and the area covered by them. Following Blatter (2008), we may argue that large, loosely organised cooperation territories are suitable for competitiveness issues, whereas welfare functions are rather exerted within stronger institutional arrangements (jurisdictions) in smaller areas covering the core city and surrounding municipalities. In the following, we describe how this turned out in the three countries.

Economic Development

Public functions related to competitiveness and economic development are city marketing, promotion of economic development and attraction of investors, innovation policies and large-scale urban projects. This focus favours light, performative forms of governance with a flexible, project-oriented geometry and the inclusion of private actors, particularly from the business sphere (Blatter, 2008). Hamburg and Lyon are prototypes of that kind of public policy orientation. Both cases have in common that actors from the economy have pushed metropolitan cooperation forward and have initiated a strong regional marketing. Competitiveness is not only addressed by policies of Grand Lyon but also on the larger scale of the *Pôle Métropolitain* (Carpenter & Verhage, 2014).

Blatter argues that this kind of performative policy characterised by an early self-designation as a metropolitan region, the successful establishment of the metropolitan region as a brand and a clear focus on large projects and events like in Hamburg, corresponds best to the German concept of 'European metropolitan regions' promoted at the national level since the 1990ies (Blatter, 2008, pp. 143-144).

In the case of Italy, economic development is part of the functional portfolio of the strategic planning approach but not anchored in the governance arrangement in a specific way. The functions allocated to the CM are identical with the former province. So we can't say that economic development constitutes a specific governance function in the context of CM. Private actors are not part of the arrangement.

Welfare and Cohesion

A focus on welfare and social reproduction functions is specifically targeting the residential population of the city region, and includes policies such as housing, public transport, public services and environmental policies. Many of those functions are provided at a territorial level above the municipality (i.e. the county level as second tier of local government) but not necessarily at a metropolitan level. Joint service provision is common for network infrastructures such as water provision and wastewater treatment, energy and public transport and has often been the beginning of inter-municipal cooperation in form of single-purpose organisations.

In our small sample, the French *Métropole* is the only one integrating most of the welfare functions. Still, social service provision is the core competence of the *départements* in France. The *Métropole* would have the legal possibility to take it over but are not very keen to do so because of the high costs related to it. Lyon is an exception: in this case the all the *départemental* function were taken over by the *Métropole* of Grand Lyon (including hospitals). Environmental protection in France is a task of the regions (Geppert, 2017, 233). The *Métropole* has compulsory competences concerning air pollution, energy transition and climate. Housing is in France a task at the metropolitan level. The municipal groupings elaborate a strategic document (*Programme local d'habitat* PLH) for the

whole territory that can be integrated into the land use plan (e.g. Lyon).

In Germany, housing and social services are a task of the counties and county-free cities. Due to the large size of the European metropolitan regions in Germany, those functions are not organised at that level. Planning associations and other types of inter-municipal associations in city regions usually have functions in regional planning and landscape planning, public transport and, in some cases, regional parks. For instance, creating a network of green corridors and bicycle path both for residents and tourists has been one of the core tasks of the regional planning association in the German Ruhr Area. The metropolitan city of Hanover is exceptional in this regard as the functions are rather similar to Lyon. So, Lyon and Hanover share some characteristics in this regard and are among the strongest metropolitan governments in Europe.

In the case of the CM the main function is the coordination of public services and infrastructures of regional relevance. This may include public transport, waste management, provincial streets, etc. The provision of social services is not the main task of the CM but with regard to territorial cohesion, the Italian government created a programme for the structural funds period 2014-2020 called PON Metro (*Programma operativo nazionale plurifondo Città metropolitane 2014-2020*). The programme explicitly refers to urban regeneration but gives priority to disadvantaged areas in the core city.

Territorial Coordination

Territorial Coordination on the city regional level is partially the task of planning associations founded for this purpose, partially taken over by the metropolitan institutions described above. This task can be carried out either in form of an informal strategic coordination or in form of a binding planning document.

In France, planning has been upscaled in the current generation of plans, both strategic planning and land use regulations. Urban planning is a compulsory competence of the *Métropole* and is now carried out at the intermunicipal level, producing one regulation for all the municipalities of the *Métropole*, whereas the right to deliver building permits remains at the municipal level. In addition to that, a strategic document, the so-called SCoT, is produced at a larger scale covering several municipal groupings. This document is binding for land use planning; it is not parcel-sharp but fixes densities and the maximum of housing units per municipality. This task is carried out by planning associations that coordinate the process and usually rely on public planning agencies (*agences d'urbanisme*) for the technical work. This association has institutionally evolved to a *Pôle Métropolitain* in the Cases of Nantes-St Nazaire and Pays de Brest, meaning that it has enlarged its competences and is meant to contribute to plan implementation by initiating projects and preparatory studies.

Germany has a long tradition of regional planning and territorial coordination and in many city regions planning (i.e. Stuttgart) was the main issue leading the creation of city-regional associations of municipalities. Due to the high development pressure in most of the

German city regions, the existing arrangements have reached their limits. A network of cities in the Ruhr area and the planning association Frankfurt/Rhine-Main introduce a new type of plan, the regional land-use plan. The land use plan usually is a local plan but can be shifted to a regional planning association, giving the competence to allocate land uses in more details than a regional plan. In the case of the Ruhr area, six municipalities have adopted a regional Land Use Plan in 2010, the planning region Frankfurt/Rhine-Main in 2011.

Territorial coordination is the main function of the CM. The instrument is the strategic plan that is expected to give guidance for the territorial, social and economic development of the region. Due to the broad approach, the existing strategic plans show a high variety of methodological approaches, goals and contents. The strategic plan is more a procedure than a plan led approach and his binding quality is vague. The plan led approach is more visible for the regional territorial plan, a spatial planning instrument taken over from the province (*pianificazione territoriale*). The regional territorial plan is binding for the municipalities and coordinates land use, in particular for infrastructures and green spaces. However, regarding the capacity to steer the territorial development, the plan is less precise and detailed compared the German and French equivalents.

3.3 Ideas driving metropolitan reforms

The dimension of ideas, meaning shared systems of ideas, is used in political science as one of the factors explaining political change (Blyth, 2002). As we have seen above, the national level of policymaking supported the strengthening of some kind of metropolitan governance during the last decade in all the case study countries. The governments refer to some extent to similar arguments supporting the institutionalisation of metropolitan regions, but we can see that the ideas are prioritised differently from country to country, depending on their national context.

The primary ideas that have been associated with metropolitan regions and used to justify the territorial reforms regarding metropolitan institutions are competitiveness (mostly in Germany), efficiency in the public sector (stronger in France and Italy) and austerity (largely in Italy).

Legitimacy is —if mentioned at all— rather a counter-argument supporting the continued relevance of municipalities as metropolitan governance is not yet democratic enough, without a direct election in many cases and seen as too far from the citizens to identify with it (Geppert, 2017). Again, Germany is an exception as two city regions (Hannover and Stuttgart) have a directly elected regional assembly and a third one, the Ruhr region will have direct elections in 2020. In Italy, the issue of legitimacy has been raised by academics as they see shortcomings in the way the *Città Metropolitana* is now institutionalized.

Competitiveness

The rise of metropolitan regions has often been associated with the logic of economic competitiveness in

a globalised world (Jonas, 2012). In fact, we find this idea in the German as well as in French discourse but in Germany, discourses on regionalism are different with regard to the spatial scale. While the creation of the larger European Metropolitan Region was driven by arguments of competitiveness, the strengthening of city regions in terms of governance is based on a broader agenda of better coordination of planning and public policies. Here, the ideas of effective and efficient public service provision and cohesion are used often in combination with competitiveness.

Regarding the European Metropolitan regions in Germany, the name already evokes that those city regions are supposed to have enough weight to compete with other large city regions on a European scale. Within the national spatial vision (*Leitbilder*) from 2006 and the updated version from 2016, metropolitan regions are the key element visualised in the map "Competitiveness and innovation"² and are supposed to be the main engines of economic growth: "The German metropolitan regions of European importance are the essential national economic areas with a high productivity and are facing international competition" (MKRO, 2016, p. 8). This highlighting of metropolitan regions produced a domestic discussion if a paradigm change neglecting the equal provision of public services was about to happen (Blotevogel & Schmitt, 2006), although the metropolitan regions did not receive any specific funding from the federal level. Hesse & Leick (2013, p. 349) argue that metropolitan regions are equated with economic growth in the spatial vision and that this connotation produced a dynamic to expand the number and size of metropolitan regions because of political pressure from local and regional actors.

When talking about metropolitan cities, the French government and experts³ are using the idea of competitiveness as a dominant idea as well. On one hand, the global city discourse is evoked, describing the condition of an increased competition of cities (keywords European competition, Globalisation). On the other hand, they refer to the metropolitan reform discourse, arguing that competitiveness could be increase through integrated metropolitan institutions with functions such as marketing, economic development and innovation. But it has to be underlined that the idea of competitiveness only takes a minor role in the overall debate about the territorial reforms that were deemed to be necessary by the government. In line with this, the metropolis themselves are only one element and the reform of municipal grouping concerned all French municipality. One could even argue that the reforms induced deeper changes in rural municipalities than in some of the metropolitan regions that had already highly integrated municipal groupings before (e.g. Nantes).

The idea of competitiveness competes with the idea of the equal treatment of territories both in Germany

and France (territorial cohesion and urban-rural linkages). Competitiveness as an argument is comparably weak in Italy.

Efficiency

This idea relates to an increased efficiency of the public administration achieved by functional reforms, the merging of administrations and a modernisation of the state. This is by far the most important idea behind the territorial reforms in France (Beyer, 2017; Geppert, 2017; Vanier, 2017). Keywords such as an excessive number of layers, redundancies and dysfunctioning are frequently used to justify the need for action. The reforms were supposed to rationalise the distribution of competencies and lead to more coherent policy making at the local level (see e.g. Sarkozy, 2009). One of the roots are small municipalities with low administrative capacities due to the fact that unlike in many other countries only minor municipal amalgamations have taken place. In addition, in France high expenses for public administrations are relevant. *Métropoles* are one of four types of municipal groupings that are supposed to solve the problem of fragmentation.

In Germany, an enhanced efficiency of the local level of administration in large city regions has been an important argument for the local debates in the Hanover region justifying the amalgamation of the city of Hanover and the Kreis Hanover and thereby creating the strongest, most integrated metropolitan institution in Germany (direct election, large competencies) (Blatter, 2008). But it did not play a key role in the national initiative to nominate European Metropolitan regions. The conception of metropolitan regions behind is favouring very large, loosely coupled regional cooperations with a focus on marketing and large-scale projects (Blatter, 2008). The vision document 2016 evokes the idea of efficiency only in the context of large-scale networks of regional actors as well as traffic connections and does not attribute it to the European Metropolitan regions.

In Italy, simplification and higher efficiency of the public sector is an ongoing issue and the provincial level turned out to be the weakest one in the political struggles (Bachetti, 2011). Since the introduction of the CM in the 1990s was a failure, the province tried to take over the role of a coordinating unit in Italian city regions with mixed results (Fedeli, 2017). The reform in 2014 clearly had the purpose to create stronger agency for territorial development and better coordination of services.

Austerity

Austerity pressures in the wake of the financial crisis can be an argument for inter-municipal cooperation to be able to cope with reduced budgets. According to Raudla & Tavares, this has been the case in Italy, the UK, the Netherlands and Iceland. Whereas in Italy na-

² This is the first one of three vision maps that are included in the document in 2006. The *Leitbilder* 2016 contain four strategic concepts: 'Enhancing competitiveness', 'Ensuring the provision of public services', 'Controlling and sustainably developing landuses' and 'Shaping climate change and the transformation of the energy system'.

³ A document analysis of six speeches of the president or minister, one report of an influential expert commission and one publication of the ministry has been carried out: Sarkozy 22th October 2008 and 5th march 2009, Hollande 20th November 2012, Hortefeux 19th January 2010, Lebranchu 10th April 2013 and 29th January 2014, Comité pour la réforme des collectivités locales 2009, Ministère de l'Intérieur 2011.

tional reforms were carried out, the increased inter-municipal cooperation in the three other countries resulted from bottom-up efforts of the local governments struggling with fiscal constraints (Raudla & Tavares, 2018). In fact, the analysis of policy documents shows that the relevant argument in Italy was cost savings by eliminating the provinces.

In France, the financial crisis and budget deficit created international pressure from the EU and the International Monetary Fund for administrative reforms (Beyer, 2017). Nevertheless, austerity only played a very minor role in the debates around the laws RCT and MAPTAM. The idea is marginally used to support the need for a more efficient territorial administration. In line with that, the French reforms rather aimed to stabilize public expenses and did not suppress any territorial level.

In the German debate about metropolitan regions, austerity did not play any role at all at the national level but in a context-specific way on the local level. In fact, cost savings was one argument among others when the reform in Hanover was accomplished in 2001 (long before the financial crisis). Due to the high debts of many German municipalities and a shrinking population in some regions, especially peripheral ones, austerity is rather an issue in connection with sufficient service provision (e.g. medical, education) in areas with a low population density or former industrial areas with a high share of unemployment.

3.4 The Spatial dimension of metropolitan cooperation

There are considerable differences in size between countries and between different regions in one country when talking about the politics of metropolitan governance. Furthermore, which is the appropriate perimeter of a metropolitan region can be answered differently, either by a political definition (as area of cooperation) or analytically (as functional area). Therefore the spatial dimension of a metropolitan region is not clear-cut.

The metropolitan level in the national multilevel systems

Metropolitan regions are an additional (or alternative) territorial level of the public administration but are in most cases no full-fledged territorial authorities. In France, the municipal groupings called *Métropole* come very close to this status. With the exception of Grand Lyon, they are not replacing any of the four levels municipality (*commune*) – *département* – *région* – state (*état*) and are forming together with the other three types of municipal groupings an additional nationwide level between municipality and *département*. Both have handed over parts of their competences to the new layer and have been weakened by the emergence of the *Métropole* (Beyer, 2017). *Métropoles* are in general smaller than a *département*, ranging from approximately 143 to 3.150 km² with a median of 491 km² (*Département* without *outre-mer*: from 105 to 9.976 km² with a median of 5.880 km²).

In Italy, the *Città Metropolitane* have replaced the former provinces and are now forming the second tier of local government between municipalities and regions in the fourteen city regions. Their size ranges from rather large perimeters in the case of Torino (6.830 km²) and Rome (5.363 km²) to smaller ones in the case of Milan (1.575 km²), Genova (1.838 km²) and Venice (2.472 km²).⁴ In most cases they do not coincide with commuter sheds or other criteria to define boundaries of city regions, Milan being the extreme case (Fedeli, 2017).

In Germany, the *Europäische Metropolregionen* are much larger entities, ranging from 5.637 to 30.546 km² (2017, Monitoring IKM). Instead of an additional horizontal level below the *Bundesländer*, their logic is to overcome administrative borders, especially in the case of the three city-states Berlin, Hamburg and Bremen. Seven out of eleven metropolitan regions cross the borders of the German states. At the same time, the metropolitan cooperation spaces partially overlap, meaning that some municipalities are partners in two metropolitan regions.

Spatial fit: administrative and functional boundaries

In France, the *Métropoles* consist of the urban core of the metropolitan regions with a few surrounding municipalities: most of them roughly correspond to the continuously built-up area, whereas some (e.g. Lyon, Nice, Bordeaux, Toulouse) are even smaller than that. The large *Métropole d'Aix-Marseille-Provence* is the only one corresponding in size to the functional area⁵, whereas the others are smaller (Geppert, 2017, p. 235f). The *Métropole* is composed of member municipalities, meaning that its perimeter is defined by municipal borders. Their territory is situated within one *département* and one region apart from the exceptional cases of Aix-Marseille and Grand Paris crossing departmental borders. This logic is in line with the hard institutional form.

In Italy, the former borders of the province were kept without adapting them when the *Città Metropolitane* was created. This leaves unsolved a problem that is virulent since the last territorial reforms of the provinces in the 1990s. Some of the provinces are small, just covering a suburban perimeter but not a functional metropolitan region. The Florence-Prato agglomeration is a case in point (Paba et al., 2017). This makes the core cities stronger.

Due to the soft, loosely coupled governance arrangements of German metropolitan regions, the nomination of Metropolitan regions by the MKRO was not linked to a clear definition of the area. The question of drawing a border was in some region first raised when initiating a regional monitoring in 2005 (Pütz, 2016). The outline of the cooperation area has remained fuzzy, variable depending on topics and underlying frequent redefinition. It has become larger because of political reasons not to exclude anyone (Hesse & Leick, 2013) and build urban-rural partnerships.

⁴ Source: <https://osservatorio.urbanit.it>

⁵ *Aire urbaine* defined by INSEE as group of adjoining municipalities where at least 40 % of the employed resident population works in the centre.

Enlargement of metropolitan cooperation areas?

To conclude this section, we can say that the three states show different trajectories. In France, the focus is on integration and bundling of functions in a given territory, or to put it in a different way: evolution of institution while keeping the territorial dimension stable. The ultimate result is the strengthening of the core city, not least because its mayor usually is also the leader of the *Métropole*. Still, the question what remains for the *départements* is left open. The exceptional case is Aix-Marseille where the government imposed also a new territorial form, i.e. bringing together two cities that did not cooperate much in the past, the ultimate result being an enduring conflict. In the case of the first *Métropole* Nice, four municipal groupings voluntarily merged to reach the necessary size. A further expansion of the *Métropole* towards the functional area is also limited by the small size of municipalities. This would complicate governing the metropolis and eventually slow down decision-making. The solution found so far is an enlarged perimeter for planning. Some ScoT cover larger areas and some regions make use of the InterScoT (joining several ScoT). In addition, soft forms of cooperation within a *Pôle Métropolitain* e.g. in the case of Lyon – St.-Etienne and Nantes – St. Nazaire have been established.

A more flexible and multi-scaled approach in defining governance territories is hardly visible in the Italian case. The boundary of the former province is identical with CM. In a more top-down oriented approach, some regional governments use their spatial planning tools to create functional regions. This is, for instance, the case for the Piana Fiorentina, a regional landscape park in the Florence – Prato – Pistoia sub-region (based on so-called PIT, *Progetti Integrati Territoriali*).

The enlargement of cooperation areas under the scheme European Metropolitan Regions in Germany was driven by two partly contradictory arguments: 1) in a globalized and highly competitive economy only large and visible city regions will succeed; 2) due to the norm of balanced living conditions an arrangement for urban-rural partnership needs to be established.

4. Conclusion: International comparison of Governance and Planning in Metropolitan Regions

The comparison reveals path-dependent patterns in all three countries. In absence of detailed and binding national legal prescriptions, the German metropolitan governance arrangements are highly dependent on local context and the willingness of the state government to support the creation of city regions. The advantage is that—at least in principle—inter-municipal coordination and service provision can be established on all spatial scales and in all functional realms that are considered appropriate. Central governments in France and Italy exert more influence, providing one size fits all solutions. However, in the case of France, we observe a loosening of this tight framework, allowing for more variation. Italy reveals a similar pattern, the difference being that the cities did not have a choice and that we can't observe smaller city regions that take the opportunity to become stronger. What distinguishes France and Germany from Italy is the emergence of multi-scaled arrangements (i.e. the

Pôle Métropolitain and the *Europäische Metropolregion* as an additional layer above the city regions) but in both cases, we can't speak of a clearly differentiated approach.

Does form follow function? Yes and no. Although the creation of metropolitan regions is influenced by functions (competitiveness), metropolitan policies are done at the national level and contingent on the urban system, the structure of territorial authorities and traditions of spatial development policies. The difference in terms of spatial relationships between the three countries is intriguing. While in all three countries the misfit between administrative boundaries and functional urban regions is one of the major drivers of reforms, the solutions differ to a large extent and deviate in most cases significantly from the functional interwoven area. In France as well as in Italy the recent reforms seek to adapt and make stronger existing institutions while not changing the spatial perimeter (i.e. the *communauté urbaine* and province). Germany displays a different solution, trying to include the rural hinterland. The counterpart of the French *Métropole* and the Italian *Città Metropolitana* in terms of functions and size is in Germany not the EMR but regional planning associations (referring to city regions).

What differs in Italy is the lack of clear functionality of the CM as the municipalities did not shift any responsibilities. In fact, the biggest difference between the three states is the type of ideas and the functional prescriptions. Austerity has led to a territorially unspecific and functional vague reform in Italy. The agenda is more mixed in Germany, also in terms of separating scales functionally. In addition, we state that competitiveness is not very decisive but efficiency and effectiveness of the public sector is a much stronger idea (driven by austerity in Italy and less in France).

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- AHREND, R., & SCHUMANN, A. (2014). *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview*, (Regional Development Working Papers No 2014/03). Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/5jz5j1q7s128-en
- BACHETTI, C. (2011). Italy. In H. Heinelt & X. Bertrana (Eds.), *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in Comparison* (pp. 164–184). London: Routledge.
- BARIOL-MATHAIS, B. (Ed.) (2017). *Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales*. Paris: Gallimard.
- BEYER, A. (2017). Die Metropolisierung und ihre historisch-politische Interpretation in den gegenwärtigen Gebietsreformen Frankreichs. *Europa regional*, 23(4), 30–43.
- BLATTER, J. (2008). Metropolitan Governance. Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadtreionen.

In H. Heinelt & A. Vetter (Eds.), *Lokale Politikforschung heute* (pp. 127–163). Wiesbaden: VS Verlag.

BLOTEVOGEL, H., & P. SCHMITT (2006). 'European Metropolitan Regions' as a new discursive frame in strategic spatial planning and policies in Germany. *Die Erde*, 137(1–2), 55–74.

BLYTH, M. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

CARPENTER, J., & VERHAGE, R. (2014). Lyon City Profile. *Cities*, 38, 57–68.

CRIVELLO, S., & STARICCO, L. (2017). Institutionalizing Metropolitan cities in Italy. Success and limits of a centralistic, simplifying approach. *Urban Research & Practice*, 10(2), 228–238.

FEDALI, V. (2017). Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation?. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 265–274.

GEPPERT, A. (2017). Vae Victis! Spatial Planning in the Rescaled Metropolitan Governance in France. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 225–241.

HARRISON, J., & GROWE, A. (2014). From places to flows? Planning for the new 'regional world' in Germany. *European Urban and Regional Studies*, 21(1), 21–41.

HEINELT, H., RAZIN, E., & ZIMMERMANN, K. (2011). *Metropolitan Governance. Different paths in contrasting contexts: Germany and Israel*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

HESSE, M., & LEICK, A. (2013). Wachstum, Innovation, Metropolregionen. Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik. *Raumforschung und Raumordnung*, 71(4), 343–359.

JONAS, A.E.G. (2012). City-regionalism: questions of distributions and politics. *Progress in Human Geography*, 36(6), 822–829.

JOUE, B., & LEFÈVRE, C. (2002). The metropolitan city of Bologna: from the 'Third Italy' to the Second Republic? In B. Joue & C. Lefèvre (Eds.), *Local power, territory and institutions in European metropolitan regions* (pp. 35–56). London: Routledge.

METROPOLIS (2017). *The metropolitan scale of resilience* (Metropolis Observatory Issue Paper No 3). Barcelona: Metropolis.

MKRO (2016). *Concepts and Strategies for Spatial Development in Germany. Decision of the 41st Standing Conference of Ministers responsible for Spatial Planning in Berlin on 09 March 2016*. Berlin: Secretariat of the Standing Conference of Ministers responsible for Spatial Planning, Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure (BMVI). Retrieved from [https://](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbro-schuere-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=7)

www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbro-schuere-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=7

NÉGRIER, E. (2005). The new French dice: metropolitan institution building and democratic issues. In H. Heinelt & D. Kübler (Eds.), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place* (pp. 29–46). London: Routledge.

NORRIS, D.F. (2001). Prospects for regional governance under the new regionalism: economic imperatives versus political impediments. *Journal of Urban Affairs*, 23(5), 557–571.

PABA, G., PERRONE, C., LUCCHESI, F., & ZETTI, I. (2017). Territory matters: a regional portrait of Florence and Tuscany. In A. Balducci, V. Fedeli & F. Curci (Eds.), *Post-Metropolitan Territories. Looking for a New Urbanity* (pp. 95–116). London: Routledge.

PÜTZ, T. (2016). Empirische Zusammenschau der europäischen Metropolregionen in Deutschland. *Informationen zur Raumentwicklung*, 5, 543–553.

RAUDLA, R., & TAVARES, A.F. (2018). Inter-municipal Cooperation and Austerity Policies: Obstacles or Opportunities?. In P. Teles & P. Swianiewicz (Eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance* (pp. 17–41). Cham: Springer.

RODRÍGUEZ-POSE A. (2008). The Rise of the "City-region" Concept and its Development Policy Implications. *European Planning Studies*, 16(8), 1025–1046.

SARKOZY, N. (2009). *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur la réforme des collectivités locales. Paris, 05.03.2009*. Retrieved from Vie publique website: <http://discours.vie-publique.fr/notices/097000696.html>

TORTORELLA, W., & ALLULLI, M. (2014). *Città Metropolitane - La lunga attesa*. Padova: Marsilio.

TUBERTINI, C. (2015). *La città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali* (Urban@it Working Papers No 1/2015). Bologna: Urban@it.

VANDELLI, L., & MORISI, M. (2017). Città Metropolitane e nuove aree vaste: dinamiche e prime esperienze. In Urban@it (Ed.), *Secondo Rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane* (pp. 179–196). Bologna: Urban@it.

VANIER, M. (2017). Le soldat pôle métropolitain: itinéraire d'un rescapé. Le point de vue d'un chercheur. In B. Bariol-Mathais (Ed.): *Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales* (pp. 18–19). Paris: FNAU.

ZIMMERMANN, K. (2017). Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 253–263.

LOS PROCESOS METROPOLITANOS EN ESPAÑA. INTENSIFICACIÓN ESTRUCTURAL Y NUEVOS DESAFÍOS

SUMARIO

1. Introducción

2. La definición del sistema metropolitano español

2.1. Propuesta de delimitación del sistema metropolitano español y su comparación con otras alternativas

3. Una aproximación al sistema metropolitano español por categorías relevantes

4. Dinámicas recientes y nuevas perspectivas del sistema metropolitano

4.1. Consolidación del escalón superior de la jerarquía urbana y procesos de fusión metropolitana

4.2. La dinámica del crecimiento de la urbanización del suelo y de la vivienda

5. Observaciones y reflexiones finales

Referencias bibliográficas

LOS PROCESOS METROPOLITANOS EN ESPAÑA. INTENSIFICACIÓN ESTRUCTURAL Y NUEVOS DESAFÍOS

Resumen

El artículo aborda una aproximación al sistema metropolitano español en lo que se refiere a su definición, configuración y dinámicas y perspectivas actuales, orientada hacia la dimensión de su gobernanza. Para tal fin, el contenido analítico se divide en tres partes. Una, de carácter metodológico, relativa a la delimitación del sistema y su comparación con otras propuestas recientes. La segunda, de base conceptual, aborda una categorización de los componentes del sistema metropolitano desde el punto de vista de su jerarquía, organización y estructura. La tercera, de orientación empírica, resume algunas de sus dinámicas y procesos recientes, sobre todo en los niveles superiores de la jerarquía. Esta base de conocimiento sirve como referente imprescindible para una breve descripción de los antecedentes y situación presente de la gobernanza metropolitana en España, que permitan finalmente concluir con una serie de reflexiones sintéticas sobre los principales problemas y desafíos que ha de afrontar ésta en un horizonte próximo.

Palabras clave: áreas metropolitanas españolas, definición, estructura y dinámicas, gobernanza.

1. Introducción

Una de las características fundamentales que definen y diferencian a nuestra sociedad de otras pasadas es la nueva naturaleza y escala de los fenómenos y procesos urbanos. Frente a la visión de una realidad físicamente autocontenida en unos límites bien definidos, que es la de la ciudad tradicional, los procesos espaciales y funcionales que han tenido lugar en las sociedades avanzadas han modificado sustancialmente la forma y función de las ciudades, dando lugar a realidades territoriales radicalmente diferentes, difuminando dichos límites y superando ampliamente las organizaciones administrativas a ellas asociadas para dar lugar a las nuevas realidades metropolitanas.

Este fenómeno viene desarrollándose en España desde hace más de medio siglo, especialmente en las grandes áreas metropolitanas, en las cuales incluso desde muy temprano existió un cierto reconocimiento del mismo desde la esfera administrativa y de gestión. Sin embargo, de forma aparentemente paradójica, la consolidación, ampliación e intensificación de los procesos metropolitanos no ha corrido pareja con dicho

reconocimiento, de tal manera que se hace necesario, al menos, una puesta al día de la cuestión. En concreto, el objetivo del presente artículo es plantear un marco general y sintético, de carácter introductorio, de la extensión y dinámicas recientes de los procesos metropolitanos en España. Ello con la finalidad de ofrecer unas bases de conocimiento de partida que permitan contextualizar adecuadamente posteriores análisis y reflexiones que aborden la dimensión de su gobernanza.

Cuatro contenidos principales incluye el artículo. Para comenzar, en primer lugar, una necesaria definición del sistema metropolitano español, lo que supone una propuesta de delimitación del mismo, pero, sobre todo, en función de la propia extensión y complejidad del sistema; en segundo lugar, el establecimiento de una categorización de las áreas metropolitanas españolas. Esta última no deber ser sólo jerárquica o dimensional sino que tiene que ser necesariamente intencionada, planteada desde los problemas y retos que se abordan desde la gobernanza metropolitana, que no son los mismos, obviamente, por ejemplo, para las regiones metropolitanas que para las áreas metropolitanas incipientes.

En tercer lugar, se presentará una sintética descripción de las principales dinámicas y características del fenómeno metropolitano en España en las dos últimas décadas, tanto en lo que se refiere al sistema como conjunto, como en cuanto a algunas referencias a nivel individual. Sí se aportarán algunos elementos de información y diagnóstico más detallados para las áreas metropolitanas mayores, por entender que en éstas se hallan claramente presentes dinámicas y retos que requieren de una necesaria gobernanza metropolitana.

Por último, en función de ese diagnóstico, se plantearán a modo de conclusión algunas reflexiones respecto a cómo tales dinámicas y procesos han modelado la actual configuración y las perspectivas futuras del sistema metropolitano y en qué medida afectan el sentido y alcance de su gobernanza en España.

2. La definición del sistema metropolitano español

No parece en discusión que es en los procesos metropolitanos donde de forma más clara y extendida se

manifiesta la nueva condición de lo urbano y la auténtica escala y organización de la ciudad real contemporánea. En consecuencia, en la mayoría de los países desarrollados y en un buen número de los restantes se ha realizado un esfuerzo, que se prolonga ya durante décadas para delimitar con mayor precisión la ciudad real y, a partir de ello, recoger, presentar y posteriormente analizar y evaluar su dimensión y funcionamiento. Probablemente la más identificable, coherente y potente de las líneas de trabajo en torno a la cuestión es la que utiliza a la movilidad residencia-trabajo como variable clave a la hora de instrumentalizar el procedimiento de delimitación (Horner, 2004). Su disponibilidad a través de la información censal, su condición material (como desplazamiento físico) frente a otro tipo de interrelaciones no sometidas a las constricciones de la distancia, su carácter de proceso recurrente y su factor de vinculación entre los mercados de trabajo y vivienda justifican su relevancia y virtualidad como variable de referencia para esta tarea (Feria, 2004). Desde que se utilizó por primera vez en Estados Unidos en el Censo de 1950 para la definición de las *Standard Metropolitan Areas*, la variable *commuting* ha constituido hasta nuestros días el referente básico para los procesos de delimitación de las nuevas realidades urbano-espaciales. Como referentes cercanos pueden citarse el caso francés (Julien, 2000); la experiencia italiana (Martinotti, 1990) o la canadiense (Murphy, 2003). Pero también desde comienzos de este nuevo milenio, la cuestión de la definición de lo metropolitano está obviamente vinculada a una reflexión de mayor calado y profundidad, cuál es la de la verdadera naturaleza y configuración de la ciudad contemporánea y su relación con los masivos procesos de urbanización del territorio y la necesidad de ir ajustando progresivamente los criterios de delimitación a estas nuevas realidades. Ello ya se está realizando tanto desde el punto de vista morfológico, partiendo de la definición de la ciudad central, no desde una referencia administrativa, sino como hecho material, como así lo hacen los censos de Estados Unidos (OMB, 2000), Canadá (Murphy, 2003); a escala europea, la OCDE (2012) y URBAN AUDIT (European Commission, 2004). A la vez, desde el punto de vista funcional, se van depurando los parámetros sobre la movilidad residencia-trabajo y se introducen otras variables como la movilidad residencial (Courceau, 1998; Senecal et al., 2012) o las redes entre empresas y otros vínculos funcionales (Scott, 2008; Dijkstra, 2009).

En España aún no existe una delimitación institucional, aceptada y general, de áreas metropolitanas ni a efectos puramente estadísticos ni, lógicamente, a efectos administrativos, aunque en esta década, afortunadamente, han surgido varias iniciativas institucionales de ámbito internacional que han elaborado delimitaciones de áreas metropolitanas utilizando la variable residencia-trabajo. Se trata del trabajo abordado por la OCDE para sus países miembros (OCDE, 2012) y la propuesta que ha elaborado el INE (2016) dentro del programa europeo Urban Audit (Dijkstra y Poelman, 2014). Debe señalarse que en gran medida éste último surge de la colaboración entre Eurostat y la OCDE, aunque matizándola en función de las especificidades de cada país.

En cualquier caso, la propuesta de sistema metropolitano que se presenta aquí es la elaborada por este

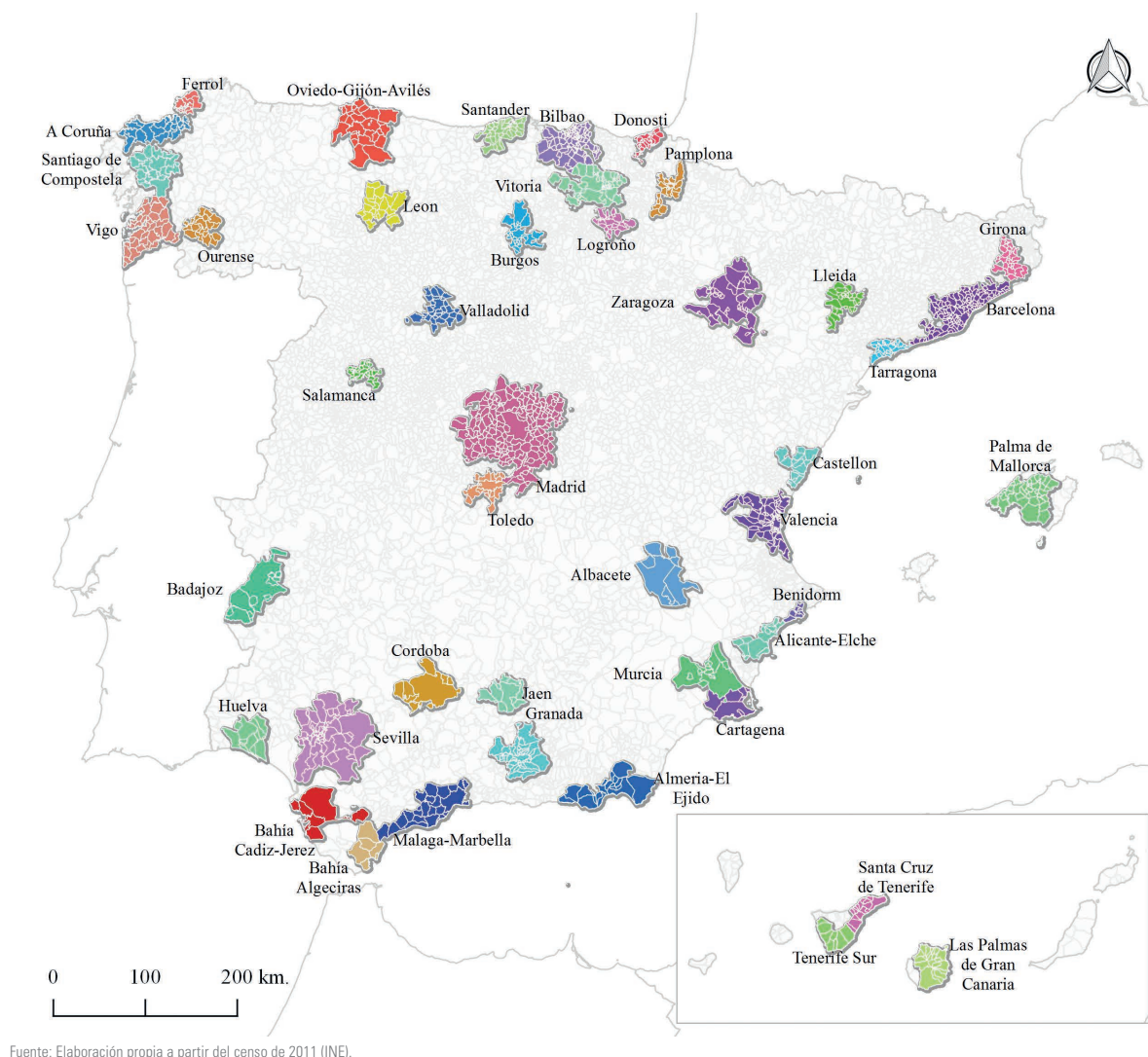
autor y su equipo en un ejercicio de delimitación de las áreas metropolitanas españolas a partir de los datos censales tanto de 2001 y 2011. El ejercicio de delimitación está basado en una metodología robusta, plenamente contrastada en la experiencia comparada internacional, y cuyos resultados han sido ampliamente difundidos (Feria, 2008, Feria y Martínez 2016, Feria et al., 2018). Además, ahora ya sí es posible realizar un ejercicio de comparación entre la propuesta aquí planteada y las anteriormente mencionadas, con el objeto de hacer una contrastación de sus diferencias y similitudes y evaluar el concreto contenido y alcance de cada una de ellas.

2.1. Propuesta de delimitación del sistema metropolitano español y su comparación con otras alternativas

Los resultados de la delimitación realizada del universo metropolitano español, según los datos censales de 2011, aparecen cartografiadas en la figura 1 y se sintetizan en sus dimensiones principales en la tabla aneja (tabla 1). Su comparación con la delimitación de 2001 (Feria, 2010) ofrece una imagen general de gran estabilidad en el sistema metropolitano español. Los sistemas urbanos son elementos estructurales que, en su configuración general y jerarquía, al menos en sociedades maduras y desarrolladas como España, tienden hacia la estabilidad y la permanencia. En cualquier caso, dos conclusiones generales pueden obtenerse de la comparación entre ambas delimitaciones. La primera es como se ha dicho: la gran estabilidad como hecho urbano-territorial del sistema metropolitano español. Entre una delimitación y otra solo se incorporan como tales dos nuevas áreas metropolitanas: Tenerife Sur y Toledo y ha dejado de estar incluida Manresa por no cumplir los requisitos de tamaño mínimo. Puede resaltarse asimismo como ejemplo de consolidación del conjunto del sistema el claro reforzamiento de áreas metropolitanas categorizadas como incipientes en la delimitación de 2001 (Córdoba, Cartagena, Albacete y Jaén) y que en la siguiente aparecen ya con coronas plenamente constituidas. En número total de áreas metropolitanas se produce un descenso de 46 en 2001 a 44 en 2011, pero ello es debido a la fusión de seis áreas metropolitanas individuales en tres polinucleares (Málaga-Costa del Sol Occidental; Alicante-Elche y Vigo-Pontevedra). En términos de número de municipios, la estabilidad es aún más palmaria, pues los delimitados como metropolitanos en 2011 son 1309 frente a los 1227 de 2001, lo que significa un incremento en términos relativos en torno a un 6%, una cifra extraordinariamente modesta en términos territoriales.

Comparando con las delimitaciones propuestas tanto de la OCDE y del INE-Urban Audit, la primera conclusión que puede plantearse es que, si se observan los números y valores agregados, hay una relativa similitud y coherencia entre ellas. Este hecho es, en principio, bastante lógico ya que se utiliza la misma variable de integración y los principios del procedimiento de delimitación son similares. Es cierto que existe una aparente disimilitud entre el número de ámbitos reconocidos entre la delimitación de la OCDE (76) y las de INE-UA (45) y la aquí propuesta (44). Esta diferencia es resultado del hecho de que las áreas de la OCDE tienen un tamaño mínimo de 50.000 habitantes (aunque debe resaltarse que la OCDE no utiliza el

Figura 1. El sistema metropolitano español



Fuente: Elaboración propia a partir del censo de 2011 (INE).

término 'metropolitano' para las áreas urbanas de menos de 500.000 habitantes). Si se utilizara el umbral de 150. 000 habitantes, el número resultante es, significativamente, el mismo (44) (figura 2).

Ahora bien, si se realiza una comparación en detalle entre las tres delimitaciones aparecen divergencias relevantes en dos niveles que merecen ser analizadas. En primer lugar, respecto a la dimensión de los espacios delimitados, y en relación a la aquí propuesta, la OCDE tiende a presentar en general territorios más extensos y INE/UA de menor dimensión. El primer caso tiene una sencilla explicación, ya que el umbral de integración es bastante bajo y además no presenta ninguna restricción de tamaño mínimo. Ello implica que, en ámbitos con municipios de poca población (véase, por ejemplo, Zaragoza), un pequeño contingente de commuters permite asignar a éstos como metropolitanos. INE/UA, por su parte, sí incluye umbrales, exigiendo niveles de integración más altos conforme disminuye el tamaño de los municipios (INE, 2016), lo que lleva lógicamente a descartar muchos de ellos incluidos en la delimitación de la OCDE. Sin embargo, la explicación de que los ámbitos delimitados en INE/UA sean más pequeños que los aquí propuestos obedece a que su procedimiento de delimitación sólo realiza una itera-

ción de adscripción y no incluye el *commuting* inverso (Feria et al., 2018). El segundo nivel de divergencia es más relevante y obedece a que las delimitaciones tanto de OCDE como de INE/UA parten de un modelo de organización espacial y, por tanto, de movilidad muy sencillo, basado en estructuras monocéntricas simples. En consecuencia, los algoritmos de adscripción solo tienen en cuenta los movimientos en relación a un único centro, sin considerar la compleja pauta de movilidad que se presenta en los actuales espacios metropolitanos. Ello impide el reconocimiento de áreas metropolitanas polinucleares o la fusión de áreas metropolitanas contiguas. En la delimitación de la OCDE, por ejemplo, el área metropolitana de Barcelona, con una reconocida estructura policéntrica (Roca et al., 2011) aparece subdividida en seis áreas distintas. INE/AU sí contempla ya el área metropolitana de Barcelona como una sola entidad, pero mantiene el mismo sesgo de no reconocimiento de estas realidades metropolitanas complejas.

3. Una aproximación al sistema metropolitano español por categorías relevantes

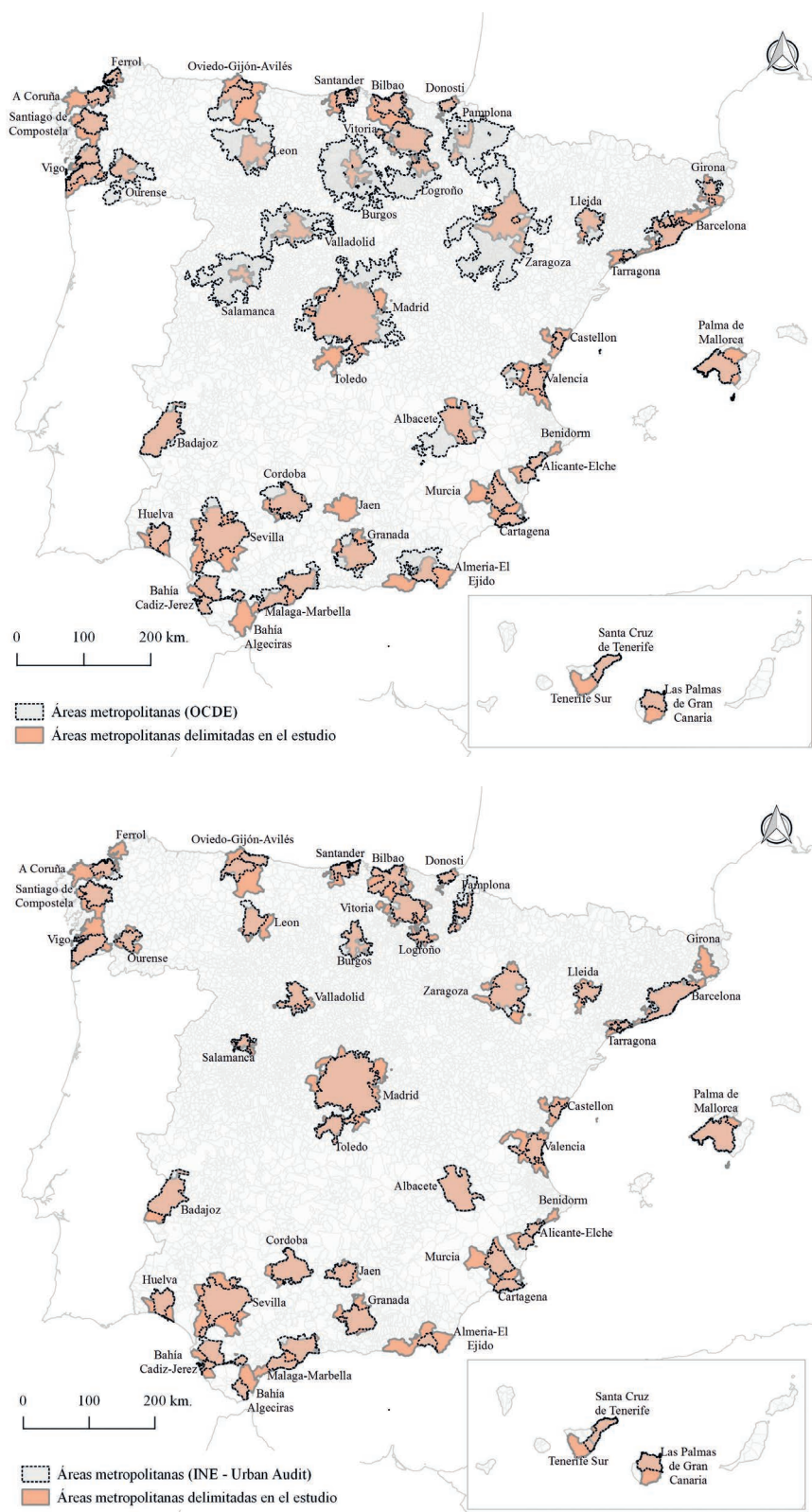
Bajo el paraguas de la definición genérica de áreas metropolitanas se esconden ámbitos muy diferente

Tabla 1. Dimensiones básicas de las áreas metropolitanas

Área metropolitana	Nº municipios	Superficie (km2)	Población 2011	Población 2017
Madrid	172	8.670	6.729.769	6.824.379
Barcelona	139	2.709	5.088.201	5.143.696
Valencia	80	2.385	1.935.363	1.935.807
Sevilla	51	5.756	1.581.798	1.596.759
Málaga-Marbella	25	2.528	1.239.954	1.282.021
Bilbao	80	2.335	1.132.451	1.124.422
Oviedo-Gijón-Avilés	29	3.048	912.683	883.910
Palmas de Gran Canaria	19	1.311	814.716	815.762
Zaragoza	32	3.462	786.629	777.468
Alicante-Elche	13	1.044	780.941	787.647
Vigo-Pontevedra	36	2.358	732.791	721.333
Palma de Mallorca	38	2.235	704.177	712.529
Murcia	16	2.164	679.035	689.644
Bahía Cádiz-Jerez	7	1.880	672.833	668.652
Granada	46	2.101	576.570	575.889
Almería-Ejido	18	2.319	503.132	524.036
Santa Cruz de Tenerife	13	681	501.612	505.160
A Coruña	21	1.565	498.523	497.037
Donosti	21	481	441.706	449.087
Santander	32	1.112	432.775	425.951
Valladolid	27	1.298	428.143	423.031
Tarragona-Reus	30	598	417.796	413.673
Córdoba	10	2.108	382.831	380.308
Castellón	17	980	366.178	356.777
Pamplona	26	836	356.113	365.851
Cartagena	7	1.164	355.768	357.266
Vitoria	25	2.250	310.955	314.265
Huelva	11	1.399	268.221	269.853
Girona	34	938	256.411	264.149
Bahía Algeciras	6	1.110	249.323	250.329
Santiago de Compostela	19	1.836	242.047	241.736
León	21	1.566	220.193	214.192
Arona-Tenerife Sur	8	861	215.940	231.788
Salamanca	23	566	212.682	207.635
Logroño	21	748	203.831	203.507
Lleida	26	1.054	202.663	203.827
Burgos	28	1.114	198.281	195.834
Albacete	7	2.450	191.612	191.967
Jaén	11	1.247	189.204	186.633
Badajoz	11	2.501	183.866	182.533
Ourense	20	1.071	164.384	161.039
Benidorm	7	238	155.503	155.620
Ferrol	9	452	154.501	148.870
Toledo	17	999	151.690	152.823
Total AMs	1.309	79.532	32.823.795	33.014.695

Fuente: Elaboración propia a partir del censo de 2011 y Padrón de 2017 (INE).

Figura 2. Comparación entre la delimitación propuesta y la de la OCDE e INE Urban Audit



Fuente: Elaboración propia, OCDE (2012) e INE-Urban Audit (2016).

naturaleza y funcionamiento. En esa diversidad se hallan algunas de las claves para posteriormente entender las diferentes perspectivas y retos que puede tener la gobernanza metropolitana en España. A continuación, se plantea una propuesta de categoriza-

ción de las áreas metropolitanas en España, centrandó el foco en las áreas como procesos urbano-territoriales, frente a los más convencionales de jerarquías funcionales. Los elementos y variables que se utilizan para establecer la categorización se refieren a las con-

diciones de organización, estructura y dinámicas internas de estos espacios metropolitanos a través de cuatro vectores de aproximación: tamaño, estructura, organización y dinámica, que son resumidas en la Tabla 2 (Feria, 2013a).

De las 44 áreas delimitadas, las dos de superior jerarquía se pueden caracterizar como regiones metropolitanas, una categoría de áreas metropolitanas que por su extensión espacial y complejidad funcional y estructural interna se sitúa en un nivel superior de organización y despliegue territorial de los procesos urbano-metropolitanos. Este término de región metropolitana ya fue utilizado a principios de los noventa por Castells para referirse al ámbito de influencia de Madrid (1990). Sin embargo, al no aportar ningún criterio o variable para su delimitación, y por razones de oportunidad en cuanto a la disponibilidad de información estadística, lo que se asimiló fue la región metropolitana a la provincia de Madrid. En el caso de Barcelona, el término de región metropolitana se utiliza con mayor asiduidad y 'naturalidad', sobre todo para distinguirlo del 'área metropolitana', un ámbito más restringido e históricamente sujeto a la cooperación institucional desde mediados del siglo pasado (Nel-lo, 1995).

En nuestro caso, la utilización del término región metropolitana se dota de contenido material a través de los diferentes vectores de interpretación. El primero, el de tamaño, ofrece unas áreas muy extensas que albergan a varios millones de habitantes. Ahora bien, la mera gran escala del fenómeno urbano no bastaría para su categorización como región metropolitana, si no se cuenta además con otros requisitos de organización funcional. Entre estos se encuentran la constitución, en el seno del conjunto del ámbito, de áreas y centros de organización funcional con un elevado grado de autonomía y complejidad funcional (Feria, Casado y Martínez, 2015). En resumen, nos encontramos con unos ámbitos metropolitanos con una configuración compleja en el que la 'ciudad madre' cede parte de su protagonismo funcional y territorial para dar lugar a una corona con pautas de organización cada vez más extensas y descentralizadas, que en todo caso se adecuan a las características geográficas, de orientación productiva y de la estructura del sistema de asentamientos propias de cada ámbito.

Por debajo de las regiones metropolitanas, en un segundo escalón de la jerarquía urbana, pero cuando el área metropolitana tiene una notable dimensión —en España ello puede situarse en torno al millón de habitantes— y ha alcanzado una madurez en su dinámica evolutiva, nos encontramos con lo que denominamos —siguiendo la terminología acuñada por la Oficina del Censo norteamericano (OMB, 1998)— las áreas metropolitanas consolidadas. Sin alcanzar las dimensiones y complejidad de las regiones metropolitanas, las áreas metropolitanas consolidadas se caracterizan igualmente, en su organización interna, por un papel activo del conjunto de la corona metropolitana, la cual, lejos de ser exclusivamente un mero receptor pasivo de la descentralización procedente de la ciudad central, presenta pautas autónomas relevantes de organización espacial, iniciando con ello la trayectoria hacia la constitución de la ciudad metropolitana, la cual se caracteriza —al igual que en la ciudad tradicional— porque los diversos componentes territoriales del

área metropolitana se imbrican entre sí en las diferentes funciones y relaciones urbanas. Es en las áreas metropolitanas de Valencia, Sevilla y Bilbao donde claramente se manifiestan las características mencionadas de madurez y complejidad estructural. Las tres se refieren a áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes, en las que además, la corona supera en población a la ciudad central, lo cual implica, de una parte, un consolidado proceso de movilidad residencial metropolitana y, de la otra, unos muy intensos vínculos de relación residencia-trabajo.

Más allá de estos cinco ámbitos convencional y plenamente metropolitanos, es necesario introducir una categoría en la que el principio definitorio no son las características de organización espacial asociados al tamaño y dimensión del fenómeno metropolitano en cuestión, sino las derivadas de las particulares condiciones de la estructura territorial de asentamientos de partida. Ésta aporta elementos de referencia que contribuyen a generar modelos de organización distintos de los monocéntricos convencionalmente descritos, en los que toda la estructura se arma a partir de una sola ciudad central que se expande por el territorio contiguo. Ahora bien, cuando un conjunto de ciudades relativamente cercanas tienen capacidad para desarrollar procesos metropolitanos, lo que pueden producirse son formas de organización diferentes, aquí denominados polinucleares, y que por otro lado no son fácilmente identificados por los métodos convencionales de delimitación de áreas metropolitanas. En efecto, en esta categoría se incluyen 5 AMMs, de las que sólo dos de ellas (Oviedo-Gijón-Avilés y Bahía de Cádiz-Jerez) pueden ser delimitadas con los criterios convencionales, mientras que las tres restantes surgen de la fusión de áreas monocéntricas previas: Málaga-Marbella, Alicante-Elche y Vigo-Pontevedra.

En este caso, a diferencia de las regiones metropolitanas, donde la existencia en su seno de ámbitos de organización interna puede provenir de la propia dinámica de crecimiento de la corona metropolitana o de la absorción de áreas metropolitanas pequeñas, en las organizaciones polinucleares lo que existe es una fusión de áreas con complementariedades funcionales y/o territoriales, dando lugar a formas de organización complejas y muy diversas, pero en todos los casos, en mayor o menor medida, con importantes procesos de urbanización masivos y difusos.

La cuarta categoría de áreas metropolitanas a considerar es la estándar. La utilización de dicho término se basa en una doble razón. En primer lugar porque esta categoría es la más extendida y en segundo lugar, y sobre todo, porque es la que en su pauta de organización y estructura se ajusta al modelo convencional metropolitano; es decir una ciudad central que es a la vez lugar de trabajo para un hinterland relativamente amplio y foco emisor de procesos de suburbanización de la población. En esta categoría se incluyen un total de 5 AMMs, (Las Palmas de Gran Canaria, Zaragoza, Murcia, Palma de Mallorca y Granada). Todas las ciudades centrales de esta categoría aparecen como un consolidado lugar de trabajo (Casado y Coombes, 2011), pero lo que les otorga la condición a estos espacios como sustancialmente metropolitanos es el despliegue, desde la ciudad central, de procesos de suburbanización residencial de la población. Se trata además de una

Tabla 2. Cuadro síntesis de elementos y variables de las categorías establecidas

	Componentes	Tamaños	Organización funcional	Estructura territorial
Regiones Metropolitanas	Madrid y Barcelona	Rango de 4-6 millones de habitantes y 70.000-100.000 has de suelo artificializado urbano (SAU)	Organización compleja extendida a todo el ámbito, con centros y áreas de organización metropolitana interna	Más contenida espacialmente y con estructura policéntrica en Barcelona. Estructuras más difusas en Madrid, con sistemas reticulares y lineales
Áreas Metropolitanas Consolidadas	Valencia, Sevilla y Bilbao	Rango de 1-2 millones de habs. y 10.000-20.000 has SAU	Organización metropolitana plenamente consolidada con existencia de submercados de vivienda y trabajo en la corona	Peso proporcional entre centro y corona en Valencia y Sevilla; Bilbao, una estructura más difusa y descentralizada
Áreas Metropolitanas Polinucleares	Oviedo-Gijón-Avilés; Bahía de Cádiz-Jerez; Málaga-Marbella; Vigo-Pontevedra; Alicante-Elche	Rango de 0,5-1 millón de habs. y 15000-25000 has SAU	Coalescencia o fusión de ámbitos de organización metropolitanas polinuclear	Estructura policéntrica en la Y asturiana, Alicante-Elche y Vigo-Pontevedra; reticular en Bahía de Cádiz Jerez y lineal-dispersa en Málaga-Marbella
Áreas Metropolitanas Standard	Las Palmas de GC; Zaragoza; Murcia; Palma de M.; Granada; A Coruña; Santa Cruz de Tenerife; Donosti; Valladolid; Santander; Tarragona; Castellón y Pamplona	Rango de 300.000-800.000 habs. y 5.000-15000 has de SAU	Áreas plenamente consolidadas como mercados unitarios de vivienda y trabajo, con notable prevalencia de la suburbanización, aunque una limitada diversificación de actividades en las coronas metropolitanas	El modelo estándar de estructura basada en una ciudad central que se suburbaniza en los municipios del entorno, contrasta con los casos de Murcia y Zaragoza, por el gran tamaño y la estructura del poblamiento en el municipio central
Áreas Metropolitanas Menores	Algeciras; Almería; Girona; Huelva; Ourense; Cartagena; Salamanca; León; Santiago de Compostela; Córdoba; Vitoria	Rango entre 200.000-300.000 habitantes y 2.000-5.000 has SAU	Ámbitos de potente organización como mercados locales de trabajo, pero limitada en la dimensión residencial	La ciudad central tiene un peso mayoritario en la configuración del ámbito, excepto en Algeciras, Girona y Santiago, con estructuras metropolitanas a partir de una ciudad central de relativo pequeño tamaño
Áreas Metropolitanas Incipientes	Lleida; Burgos; Badajoz; Logroño Albacete; Jaén; El Ferrol; Benidorm; Tenerife Sur; Toledo	Rango entre 150.000-200.000 habs. y 1.000-6.000 has SAU	Mercados locales de trabajo, pero no de vivienda	Estructuras mayoritarias de municipios grandes y cierto tamaño poblacional que asumen en su interior la mayor parte de los procesos de suburbanización. El otro caso es el de municipio más pequeño aunque con fuerte capacidad como centro de trabajo

Fuente. Elaboración propia.

organización en la que la ciudad central aparece como referente casi absoluto de los orígenes de la movilidad residencial y de los destinos de la movilidad residencia-trabajo, dibujando de tal manera el modelo convencional o estándar que se atribuye a la organización metropolitana, aunque existen excepciones.

Un grupo de once ámbitos, que cumplen plenamente los requisitos establecidos para su definición como metropolitanas a partir de los criterios de movilidad residencia-trabajo, se categorizan como áreas metropolitanas menores en función de su dimensión como fenómeno urbano, que en definitiva condiciona algunos rasgos estructurales de su condición metropolitana, hasta el punto de que ninguna de ellas suele asociarse en la nomenclatura académica o institucional con dicho término. Se trata de áreas con una pobla-

ción que oscila entre los umbrales inferior de 200.000 y superior de los 255.000 habitantes, con ciudades centrales que en ningún caso llegan a la primera de las cifras reseñadas, lo que implica una menor capacidad de generar procesos urbano-metropolitanos de gran alcance. Así, la no muy excesiva entidad general de los flujos, la dirección dominante de la movilidad residencia-trabajo en dirección a la ciudad central, el escaso tamaño y ritmo de crecimiento de las coronas, que indican unos procesos todavía mínimos de desarrollos residenciales metropolitanos, son las características más significativas de estas áreas metropolitanas menores; que por otro lado muestran que, junto al grupo siguiente, y al menos en España, los procesos iniciales de metropolitanización están marcados, mucho antes que como mercados unitarios de vivienda, por su articulación como mercados de trabajo.

La última categoría de áreas metropolitanas es la que se ha calificado como áreas metropolitanas incipientes, en la medida en que los procesos metropolitanos apenas aparecen dibujados tanto en lo que se refiere a su organización funcional como a su materialización en la propia urbanización del territorio. Lo constituye un grupo relativamente numeroso en el que se incluyen un total de once áreas con dos perfiles distintos. Uno, corresponde a un grupo de cinco áreas que, teniendo las características descritas en el grupo anterior, posee una aún menor dimensión poblacional y funcional, por lo que tanto sus niveles e intensidades de organización como la materialización de los procesos de urbanización metropolitanos son muy limitados. El segundo modelo de área metropolitana incipiente es el que responde a una ciudad central con un cierto tamaño de población y casi siempre con un extenso término municipal, mientras que la corona metropolitana queda reducida a una mínima parte del conjunto. Todos ellos cuentan con un relativamente extenso término municipal, que hace que una gran parte de los procesos de crecimiento metropolitano y suburbanización residencial y de actividades se produzcan en el seno del mismo.

4. Dinámicas recientes y nuevas perspectivas del sistema metropolitano

Frente al carácter estructural y gran estabilidad que ha caracterizado al universo metropolitano español como sistema, en lo respecta a sus dinámicas internas, prácticamente el conjunto de sus componentes ha participado de una intensa transformación y crecimiento tanto poblacional como en su expansión y transformación urbanística. Así, de forma lógica, las áreas metropolitanas españolas fueron en definitiva los principales sujetos o, si se prefiere, escenarios del intenso proceso de crecimiento urbano y residencial que atravesó el país, desde mediados de los años 90 y hasta 2007, y posteriormente los que sufrieron los efectos más evidentes y dramáticos de la crisis que la siguió, en un proceso cíclico habitual en las economías de mercado, pero en este caso de especial virulencia e intensidad. En la aproximación que sigue focalizaremos el análisis en la parte superior de la jerarquía metropolitana, con ámbitos de tamaño superior al medio millón de habitantes¹, umbral que la OCDE utiliza, de manera ciertamente restrictiva, para enunciarlos como metropolitanos. Así, en función exclusivamente del tamaño, la OCDE distingue dentro del amplio universo de Áreas Urbanas Funcionales (FUA) (Cattan, 2001) a las Áreas Metropolitanas como aquellas que albergan entre 500.000 y un millón y medio de habitantes y las Grandes Áreas Metropolitanas a las que tienen más de dicha cantidad (OCDE, 2012).

4.1. Consolidación del escalón superior de la jerarquía urbana y procesos de fusión metropolitana

Si el conjunto de España creció en el periodo intercensal en cerca de seis millones de habitantes —un crecimiento como nunca se había producido en toda su historia—, las áreas metropolitanas españolas absorbieron prácticamente el 90% de dicho crecimiento, pasando de albergar unos 28 millones doscientas mil habitantes

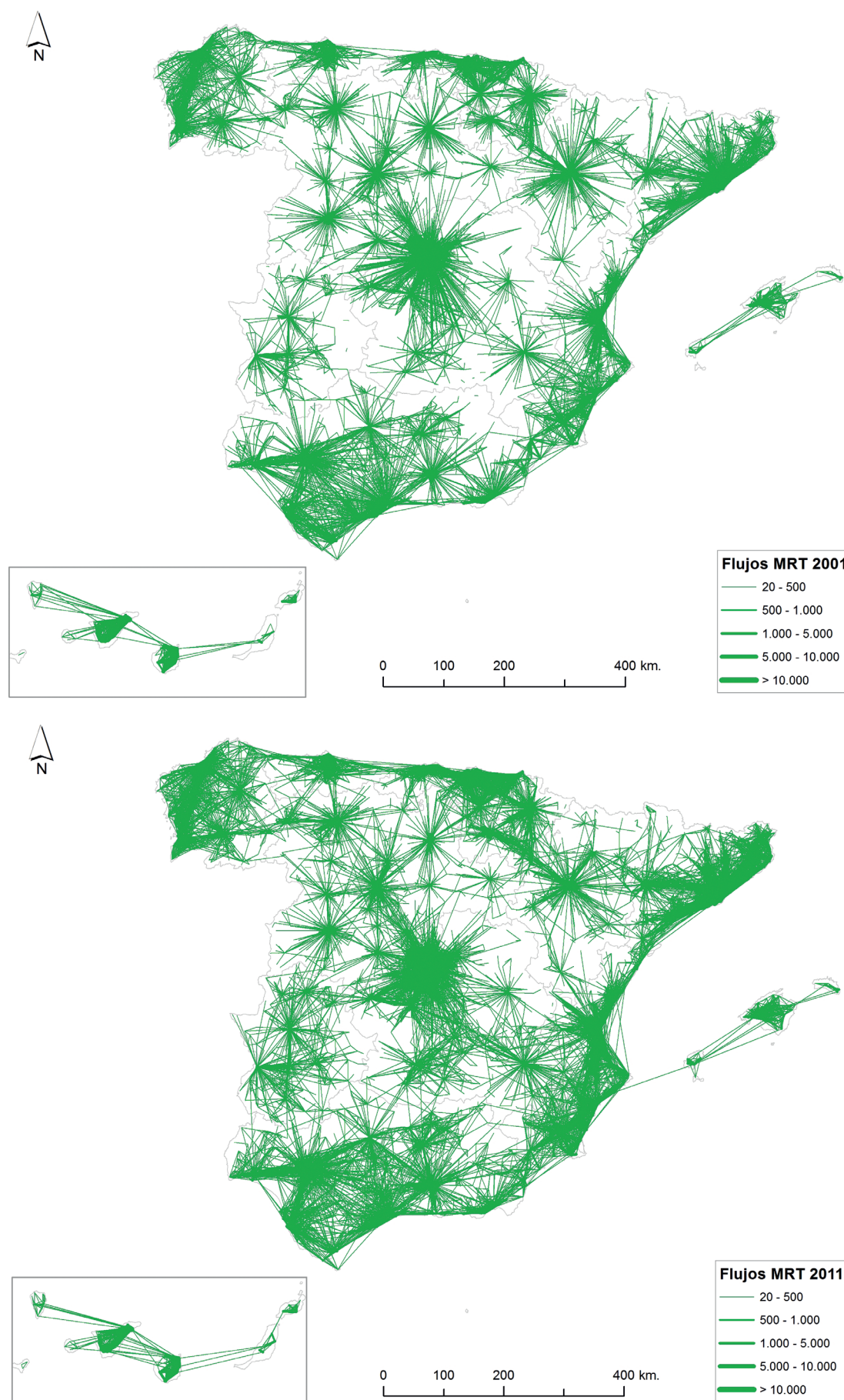
a casi alcanzar los 33 millones, con un crecimiento relativo en el periodo que se ha acercado al 20%. Y casi dos tercios partes de ese crecimiento absoluto se concentró en los dos grupos superiores de la jerarquía de dicho sistema: las regiones metropolitanas y las áreas metropolitanas consolidadas. En su conjunto, como realidades territoriales, aparecen muy estables, con solo media docena de municipios más, pero en términos poblacionales, la dinámica de crecimiento ha tenido una intensidad parecida a la de la totalidad del sistema, quizás ligeramente algo inferior, ya que el crecimiento relativo no ha alcanzado el 20% del total. De esta manera, las cinco áreas metropolitanas incluidas en estas dos categorías (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao) concentran a casi exactamente la mitad de la población metropolitana española, lo que a su vez supone el 35% del total de la población residente en España. Pero junto a estos valores dimensionales, también se produce una intensificación de las relaciones funcionales que marcan la profundización y extensión de procesos urbano-metropolitanos que solo con dificultades emergen en delimitaciones según los criterios convencionales (figura 3). Ello sucede con la dinámica de progresiva fusión de ámbitos metropolitanos sobre todo en los ámbitos litorales, donde además se dan formas de organización urbana distinta de la tradicional del área metropolitana convencional. En los modelos de urbanización litoral, lo característico es la masiva y casi siempre difusa urbanización del territorio, con una lógica dominante no de organización urbana sino de ocupación del territorio en función de lógicas sectoriales. En estos casos, la aplicación de criterios de delimitación algo más complejos han posibilitado la definición de estos nuevos espacios como ámbitos metropolitanos, con un horizonte además de progresivo encadenamiento y fusión con las áreas vecinas hasta constituir ámbitos que pueden prolongarse por centenares de kilómetros de las franjas costeras o islas enteras. Pero no sucede lo mismo en lo que se refiere a las grandes áreas metropolitanas. Aunque como se ha dicho, aparecen contenidas territorialmente con los convencionales criterios de delimitación, la intensificación de las relaciones de movilidad residencia-trabajo, actividades de ocio y servicio, redes de empresas, etc. con áreas metropolitanas vecinas dan lugar a auténticas regiones urbanas (Nelson y Rae, 2016), que todavía carecen de una precisa definición y delimitación. Así pasa con Madrid respecto a Toledo y Guadalajara; Barcelona en el núcleo central del eje norte sur Girona-Tarragona; el sector occidental andaluz en torno a Sevilla; o la franja litoral levantina. La asunción de la condición plenamente metropolitana de estos espacios está obviamente vinculada a una reflexión de mayor calado y profundidad, cual es la de la verdadera naturaleza y configuración de la ciudad contemporánea y su relación con los masivos procesos de urbanización del territorio (Julien, 2000; Batty, 2001; Modarres, 2011).

4.2. La dinámica del crecimiento de la urbanización del suelo y de la vivienda

Numerosos son los aspectos que podrían analizarse y destacarse de ese cuadro resumen de las principales magnitudes del crecimiento urbano experimentado en España y sus áreas metropolitanas en el periodo ana-

¹ No se incluyen las de Almería y Santa Cruz de Tenerife a pesar de superar ligeramente dicho umbral dado que tanto en la delimitación de la OCDE como en Urban Audit tienen una población muy inferior.

Figura 3. La intensificación de la movilidad cotidiana por razón de trabajo en España (2001-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Censos de 2001 y 2011.

lizado, pero aquí de forma sintética, destacaremos lo siguiente:

En primer lugar, la constatación, con cifras concretas y desagregadas, de un proceso masivo de urbanización del territorio en el periodo 1990-2006, que en toda España supuso un incremento de casi un 40% del tejido urbano (TU) y casi la duplicación del dedicado a zonas comerciales, industriales e infraestructuras (ZCII). Es decir, en menos de veinte años se incrementó casi un 50% la superficie urbana y/o artificializada del país. Y en ello tuvieron especial protagonismo las áreas metropolitanas, aunque con diferente intensidad y dirección. En segundo lugar, debe reseñarse que los comportamientos de las áreas metropolitanas individualmente consideradas, dentro de esta tónica general de crecimiento, lejos de ser uniformes presentan distintos ritmos e intensidades (tabla 3). Especialmente reseñable es la notable diferencia que presentan entre sí las dos regiones metropolitanas españolas, con un muy elevado crecimiento en el caso de Madrid en los dos tipos y en todo el periodo analizado frente a la de Barcelona, con un desarrollo mucho más contenido. De esta forma, si a comienzos de los 90 la región metropolitana de Madrid ocupaba un 5% menos de suelo urbano que la de Barcelona, en 2006 la situación se había invertido hasta alcanzar casi un 25% más. Y ello en un contexto de crecimiento demográfico y económico bastante parecido en ambas. Por lo demás, quizá cabe reseñar de un lado, los comportamientos de intenso desarrollo urbano como los de algunas áreas mediterráneas (Murcia, Palma de Mallorca, Alicante-Elche, etc.) y de otro los relativamente modestos valores de crecimiento que presentan otras áreas metropolitanas exclusivamente en lo que se refiere al TU en la década de los noventa.

En lo que respecta al crecimiento residencial, si centramos esta dimensión en el número de viviendas familiares, las cifras globales son mucho más conocidas y han sido ampliamente analizadas y comentadas. No así si se atiende a la escala de área metropolitana. También en la tabla 3 se aportan los datos correspondientes a las 15 áreas metropolitanas mayores, con cifras censales correspondientes al periodo 1991-2001-2011. Las cifras globales muestran la dimensión ya conocida del crecimiento del stock residencial en España, que se incrementa en un 50% en lo que respecta al conjunto de las viviendas familiares en los veinte años que median entre 1991 y 2011. En términos absolutos, en las 15 áreas metropolitanas mayores, el incremento en la década de los 90 fue de un millón ochocientos mil viviendas y en la siguiente de dos millones. De forma significativa, el crecimiento en términos relativos fue inferior en estas áreas que en las áreas metropolitanas españolas medianas y pequeñas e incluso, en la segunda década, que en el conjunto de España.

En lo que se refiere a las diferencias entre áreas metropolitanas, entre los valores más bajos de Bilbao o Barcelona y los más elevados, en el otro extremo, del caso de Murcia, Gran Canaria y las cuatro áreas metropolitanas andaluzas, 'sólo' se observan una duplicación en las tasas de crecimiento relativo del parque de viviendas, lo que significa variaciones interáreas inferiores a los de crecimiento del suelo urbano. En cualquier caso, son variaciones que no muestran una pau-

ta clara entre las diferentes categorías establecidas. Se sigue comprobando entre las regiones metropolitanas el mayor crecimiento de Madrid respecto a Barcelona, aunque con un atemperamiento de las diferencias en la segunda década, pero en las restantes categorías se perciben más diferencias de situación geográfica que de otro tipo. Por ejemplo, las de crecimiento menor son las dos cantábricas, mientras que las superiores son del litoral mediterráneo del sureste peninsular.

5. Observaciones y reflexiones finales

El presente artículo ha querido presentar de una manera extremadamente sintética algunas referencias de conocimiento básicas para entender la realidad metropolitana en España y sus perspectivas futuras. Siendo como es el tipo de medio urbano en el que se desenvuelve la vida y la actividad de más de un 60% de la población española, resulta aparentemente paradójico que su reconocimiento, no ya a niveles de gobierno y acción pública sino también en el campo científico, sea todavía muy escaso y en ocasiones voluntariamente ignorado. Los datos aquí presentados demuestran taxativamente que España cuenta con un sistema metropolitano desarrollado y complejo, plenamente consolidado en su configuración como tal sistema, y que no es sino la evolución de su potente histórica red urbana de base. Esta ha ido transitando desde la ciudad compacta tradicional del sur de Europa hacia modelos propios de las sociedades contemporáneas en los que la extensión del proceso de urbanización y de las relaciones funcionales asociadas se han intensificado de manera inequívoca por el territorio en las dos últimas décadas.

Sin embargo, cuando se trata de afrontar esta realidad urbana, desde la perspectiva de su conocimiento, gestión, administración o gobierno, nos encontramos ante un planteamiento que va casi siempre a remolque de procesos y dinámicas coyunturales. Significativamente, un autor que conoce en profundidad la experiencia comparada europea en materia de gobernanza territorial metropolitana, ha publicado recientemente un artículo, con el nada equívoco título de "El abandono de la cuestión metropolitana en España", en el que plantea el agudo contraste entre el caso español y la experiencia comparada europea, especialmente en Alemania, Francia o Italia (Hildenbrand, 2017). Ese título quizás puede ser un efectivo —y efectista— corolario para resumir la situación actual, pero de cualquier forma, y quizás a pasos demasiado lentos, también es cierto que dicho reconocimiento va abriéndose camino en ámbitos tales como la información de la estadística pública, la gestión del transporte, el desarrollo de fórmulas asociativas de cooperación local o la formulación de planes territoriales a dicha escala (Feria, 2013b; Tomás 2017).

Ahora bien, la cuestión es si estos pasos modestos que se van dando en dicha dirección van a ser suficientes para abordar los retos y perspectivas futuras que plantean la consolidación, intensificación y extensión de los procesos metropolitanos en España. Algunos de estos procesos han sido descritos en las páginas anteriores y se manifiestan de forma palmaria, por ejemplo, en gran parte de las fachadas mediterránea e insular españolas, en las que el masivo proceso de urbaniza-

Tabla 3. Superficie urbana y número de viviendas en las áreas metropolitanas españolas

Área Metropolitana	Superficie urbana 1990 (km ²)			Superficie urbana 2006 (km ²)			Nº de viviendas		
	TU	ZCII	Total	TU	ZCII	Total	1991	2001	2011
Madrid	447	100	547	703	223	927	1.988.497	2.557.955	3.050.246
Barcelona	497	100	597	527	158	685	1.769.821	2.128.994	2.420.725
Valencia	157	43	200	197	80	277	739.623	881.262	1.058.911
Sevilla	148	38	186	187	54	241	455.799	584.173	713.807
Málaga-Marbella	129	14	143	157	22	179	428.764	544.947	679.891
Bilbao	58	29	87	65	39	104	411.414	464.062	530.362
Oviedo-Gijón-Avilés	60	48	108	71	56	128	369.084	423.962	502.217
Palmas de Gran Canaria	55	17	72	80	22	102	228.113	303.626	383.826
Zaragoza	55	36	92	69	57	127	268.533	317.500	382.458
Alicante-Elche	66	15	81	112	27	139	297.849	357.050	453.788
Vigo-Pontevedra	97	11	108	100	17	117	248.261	297.480	365.637
Palma de Mallorca	80	13	93	128	20	148	250.052	297.614	353.901
Murcia	51	9	60	75	30	105	183.182	226.216	318.248
Bahía Cádiz-Jerez	66	26	92	83	32	114	208.477	262.835	327.271
Granada	48	10	58	69	13	82	184.263	241.968	310.659
Resto áreas metropolitanas	852	251	1.102	1.135	393	1.528	2.863.434	3.622.907	4.508.810
España	4.840	994	5.835	6.691	1.818	8.509	17.220.399	20.946.554	25.208.623

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CLC y Censos de 1991, 2001 y 2011 (INE).

ción del litoral y su amalgama de usos residenciales, turísticos, de servicios, productivos, etc. y su consecuente pauta de movilidad residencia-trabajo y residencial hacen ‘emerger’ delimitaciones de áreas metropolitanas cada vez más extensas, difusas y en las que el propio concepto de ‘ciudad madre’ parece totalmente difuminado. Y si ello es un problema para los ejercicios de delimitación, no es difícil imaginar lo que puede serlo para una efectiva gobernanza metropolitana.

Un problema de naturaleza algo distinta es el que se puede vislumbrar en las cinco áreas metropolitanas mayores: por un lado, con su tendencia a organizaciones internas cada vez más policéntricas y, por otro lado, con la intensificación de las relaciones funcionales de escala regional o subregional con sistemas urbano-metropolitanos vecinos. Trasladar estas perspectivas a potenciales escenarios de gobernanza urbana (ya no metropolitana) no deja de ser ilusorio, pero sí es cierto que aquí podrían entrar en juego instrumentos *soft* como redes de cooperación o Agendas Urbanas compartidas que permitirían abrir un cauce para abordar problemas y desafíos comunes.

En cualquier caso, dadas tanto las circunstancias heredadas como las perspectivas que se abren con las nuevas dinámicas urbanas y metropolitanas, lo evi-

dente es que no existen para todo el universo de áreas metropolitanas españolas fórmulas simples y estándares para su gobernanza, estilo por ejemplo *città metropolitana*. Cada cuál debería ajustarse a sus condiciones y necesidades específicas, eso sí bajo un doble principio, el de la multiescalaridad (desde el barrio hasta la región urbana) y el de una cooperación de geometría variable, acorde a las diferentes realidades y contextos institucionales, sociales y territoriales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATTY, M. (2001). Polynucleated urban landscapes. *Urban Studies*, 38(4), 635-655.
- CASADO-DÍAZ, J. M., y COOMBS, M. (2011). The Delineation of 21st Century local Labour Market Areas: A critical review and a research agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 57, 7-32.
- CASTELLS, M. (1990). Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida. En J. Borja et al. (Eds.), *Las grandes ciudades en la década de los noventa* (pp. 17-64). Madrid: Sistema.

- CATTAN, N. (2001). *Functional regions: a summary of definitions and usage in OECD countries*. Paris: OCDE.
- COURGEAU, D. (1998). *Méthodes de mesure de la mobilité spatiale. Migrations internes, mobilité temporaire, navettes*. Paris: Institut National d'Études Démographiques.
- DIJKSTRA, L. (2009). *Metropolitan regions in the EU* (Regional Focus nº 01/2009). Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2009_01_metropolitan.pdf
- DIJKSTRA, L., y POELMAN, H. (2014). *European cities – the EU-OECD functional urban area definition* (Eurostat Statistics explained). Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:European_cities
- EUROPEAN COMMISSION (2004). *Urban Audit. Methodological Handbook*. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities
- FERIA, J.M. (2004). Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 38, 85-99.
- FERIA, J.M. (2008). Un ensayo metodológico de definición de las áreas metropolitanas españolas a partir de la variable residencia-trabajo. *Investigaciones Geográficas*, 46, 49-68.
- FERIA, J.M. (2010). La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas: Una perspectiva desde la movilidad residencia-trabajo. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 164, 189-210.
- FERIA, J.M. (2013a). Towards a taxonomy of Spanish metropolitan areas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63, 347-376.
- FERIA, J.M. (2013b). Gouvernance métropolitaine en Espagne. En M. Masson-Vincent, y N. Dubus (Coords.), *Géogouvernance. Utilité sociale de l'analyse spatiale* (pp. 53-67). Versailles: Editions Quae.
- FERIA, J.M., CASADO-DÍAZ, J.M., y MARTÍNEZ-BERNABEU, L. (2015). Inside the metropolis. The Articulation of Spanish Metropolitan Areas into Local Labor Markets. *Urban Geography*, 36(7), 1018-1041.
- FERIA, J.M., DE OLIVEIRA, G., y HURTADO, C. (2018). Une méthode pour la délimitation des aires métropolitaines. Application au système urbain espagnol. *Cybergeo: European Journal of Geography*, 852. doi: 10.4000/cybergeo.29101
- FERIA, J.M. y MARTÍNEZ, L. (2016). La definición del sistema metropolitano español. Permanencias y cambios entre 2001 y 2011. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 187, 9-24.
- HILDENBRAND, A. (2017). El abandono de la cuestión metropolitana en España. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 13, 25-46.
- HORNER, M.W. (2004). Spatial dimensions of urban commuting: A review of major issues and their implications for future geographic research. *The Professional Geographer*, 56(2), 160-173.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2016). *Indicadores Urbanos (Urban Audit)* (Nota de Prensa 1 de marzo de 2016). Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np960.pdf>
- JULIEN, P. (2000). Mesurer un univers urbain en expansion. *Economie et Statistique*, 336, 3-33.
- MARTINOTTI G. (1990). La población de la nueva morfología social metropolitana. Reflexiones a partir del caso italiano. En J. Borja et al. (Eds.), *Las grandes ciudades en la década de los noventa* (pp. 65-139). Madrid: Sistema.
- MODARRES, A. (2011). Polycentricity, commuting pattern, urban form: The case of Southern California. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, 1193-1211.
- MURPHY, P. (2003). *Preliminary 2006 Census Metropolitan Area and Census Agglomeration Definition*. (Geography Working Paper Series, 2003-002). Ottawa: Statistics Canada.
- NELSON, G.D., y RAE, A. (2016). An economic geography of the United States: from commutes to megaregions. *PloS one*, 11(11). doi: 10.1371/journal.pone.0166083
- NELLO, O. (1995). Dinàmiques territorials i mobilitat urbana a la Regió Metropolitana de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 24, 9-37.
- OECD (2012). *Redefining "Urban". A new Way to Measure Metropolitan Areas*. Paris: OECD Publishing.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1998). Alternatives approaches to Defining Metropolitan and Nonmetropolitan Area. *Federal Register*, 63(244), 70526-70561.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (2000). Standards for Defining Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas. *Federal Register*, 65(249), 82228-82238.
- ROCA, J., ARELLANO, B., y MOIX, M. (2011). Estructura urbana, policentrismo y "sprawl": los ejemplos de Madrid y Barcelona. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 168, 299-321.
- SCOTT A.J., (2008). *Social Economy of the Metropolis*. Oxford: Oxford University Press.
- SÉNÉCAL, G., HAMEL, P.J., COLLIN, J.P., JASTREMSKI, K., VACHON, N., y LAFORTUNE, M.E. (2013). Daily mobility and residential migration in the Montreal metropolitan region: The axis hypothesis. *SAGE Open*. doi: 10.1177/2158244013495541
- TOMÁS, M. (2017). Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 243-252. doi: 10.1007/s13147-016-0445-0

LA PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA METROPOLITANA A BARCELONA: CAP A UNA TERCERA GENERACIÓ DE PLANS?

SUMARI

1. Introducció

2. Els antecedents de la planificació estratègica a Barcelona

3. Canvi de les condicions per a la planificació estratègica: una tercera generació?

4. La planificació estratègica en la governança metropolitana a Barcelona

5. El desplegament de la nova visió i missió del PEMB

6. El nou pla estratègic 2030: la tercera generació

Referències bibliogràfiques

LA PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA METROPOLITANA A BARCELONA: CAP A UNA TERCERA GENERACIÓ DE PLANS?

Resum

El Pla Estratègic Metropolità de Barcelona és una associació sense afany de lucre que recull l'experiència de 30 anys de planificació estratègica urbana a la ciutat de Barcelona. L'instrument 'pla estratègic', que va resultar força exitós a l'hora d'impulsar el desenvolupament i la projecció internacional de la ciutat aprofitant l'organització dels JJOO de 1992, necessita en l'actualitat d'una important reforma que permeti la seva adaptació als reptes urbans del segle XXI, principalment la reducció de les desigualtats i la segregació urbana, el canvi climàtic i els desafiaments de la digitalització. La capacitat d'articular aliances, coordinar projectes i canalitzar les energies i la creativitat ciutadanes són la clau d'aquesta reforma, que es podria concretar en una nova generació de plans estratègics que tinguin el Dret a la Ciutat com a finalitat. En aquest context, es planteja l'elaboració del nou pla estratègic metropolità de Barcelona en l'horitzó 2030.

Paraules clau: governança, estratègia, prospectiva, resiliència, concertació.

1. Introducció

L'impacte de la crisi del petroli dels anys 70 i la posterior reestructuració de l'economia mundial van obrir una nova etapa en el procés de globalització en la qual les ciutats assumien un protagonisme que no ha deixat de créixer fins l'actualitat. En aquell moment, la incapacitat dels estats per contrarestar el progressiu desplaçament del centre de gravetat de l'economia, fonamentalment de l'activitat industrial, cap al Pacífic i l'aplicació de les receptes neoliberals per redreçar els comptes nacionals, sobre la base del trencament del pacte social de la postguerra, van obligar els governs locals a buscar nous instruments i fórmules de governança per fer front a les necessitats de la població, que acudia a l'administració que li resultava més propera a reclamar respostes a les seves demandes en un context de crisi fiscal generalitzada (de Forn, 2004).

El primer exemple reconegut d'èxit en aquesta cerca de nous instruments el va proporcionar la ciutat de San Francisco, que en els anys 1981-82 va elaborar, per iniciativa empresarial, un pla estratègic urbà. Es transferia, així, a la gestió de les ciutats una eina que tenia els seus orígens en el terreny militar i que havia començat a aplicar-se en el món empresarial en els

anys 60. Un cop l'experiència es va provar com a reeixida, l'any 1983 el govern municipal ja n'assumeix el lideratge i emprèn un nou pla que serví de model per a moltes altres ciutats, entre elles Barcelona.

A partir d'aquell moment, la planificació estratègica esdevé una eina de suport a la gestió i a la presa de decisions basada en la realització d'una anàlisi prospectiva dels futurs possibles en una trajectòria de mig i llarg termini, la definició d'uns objectius a assolir en aquest període i la determinació de les trajectòries (estratègies) per assolir-los.

La particularitat de la planificació estratègica urbana radica en que els objectius que es fixen tenen a veure amb la transformació de la ciutat en termes físics, econòmics i socials per garantir una millor qualitat de vida a la ciutadania. En un primer moment, en el que podríem considerar la primera generació de plans, el focus es trobava en la transformació física, en la posada al dia de l'*urban fabric*, per fer el salt de la ciutat industrial a la del coneixement. Com a instruments de suport a la gestió, els plans estratègics estaven al servei de la nova gestió pública o model de govern gerencialista i, per tant, de la visió de la ciutat com a 'empresa' (Pascual, 2007).

A mesura que les ciutats es doten de les infraestructures i els equipaments corresponents i escometen grans projectes de transformació urbana, l'interès i la utilitat dels plans estratègics decauen, fins que es pren en consideració el seu paper com a articuladors de xarxes de col·laboració entre actors urbans, precisament per treure el màxim profit dels nous actius de la ciutat que, alhora, es passa a considerar en la seva dimensió metropolitana. Així mateix es desenvolupa la seva funció com a un instrument per a la presa de decisions continua, que es retroalimenta, interactuant amb l'entorn i l'evolució interna del territori. I també suposa un esforç per a la generació de capital social local, que millora notablement la gestió relacional (OTEDE, 2010). Són els anomenats plans estratègics de segona generació, que s'adeqüen al paradigma emergent de la governança democràtica (Pascual, 2007).

Ambdues generacions de plans estratègics es poden reconèixer en la trajectòria de la planificació estratègica a Barcelona. La qüestió és, com veurem a continuació, si no ens trobem ja davant la necessitat d'una

tercera generació de plans, en gran part una síntesi actualitzada de les dues anteriors, donat que calen noves infraestructures (digitals) i nous models de governança

2. Els antecedents de la planificació estratègica a Barcelona

L'any 1987 Barcelona es trobava en un dels moments de major eufòria però també més delicats de la seva història recent. La nominació en el mes d'octubre de l'any anterior com a seu per als Jocs de la XXV Olimpíada, a celebrar el 1992, havia posat en marxa un compte enrere de només sis anys en què calia fer front a una transformació urbana de dimensions formidables (desplegant el Pla General Metropolità del 1976), la millora de les infraestructures bàsiques i la transició en el model econòmic cap a una ciutat postindustrial, a més de culminar l'anhel històric de projecció internacional de la ciutat.

En aquell 1987, a més, l'arquitectura institucional sobre la que s'havia de recolzar el projecte olímpic va patir una forta sacsejada amb l'aprovació de la *Llei 6/1987, de 4 d'abril*, sobre l'organització territorial de Catalunya, que entre altres disposicions derogava la Corporació Metropolitana de Barcelona. El consegüent enfrontament amb la Generalitat i la necessitat de reorganitzar la governança de Barcelona en clau metropolitana no eren precisament bones notícies per facilitar el camí de l'èxit en els reptes immediats. És així com a finals d'aquell mateix any, l'equip de Pasqual Maragall va trobar inspiració en el procés seguit per San Francisco i es va començar a forjar la idea d'impulsar un pla estratègic com a fórmula per acompanyar el procés de transformació de la ciutat i, sobre tot, definir una visió de futur compartida, més enllà dels jocs i en la perspectiva de l'any 2000.

L'aposta del pla estratègic consistia en arribar a un gran acord de concertació com un mecanisme per 'blindar' el projecte de transformació de la ciutat davant de la forta tensió institucional i en un context on encara existia, després de només vuit anys d'ajuntaments democràtics, un cert desconeixement, quan no desconfiança, entre el govern municipal i els principals actors econòmics de la ciutat.

És així com el 2 de maig de 1988 s'estableix una petita oficina municipal, sota la direcció política d'en Francesc Raventós i la coordinació general de l'economista Francesc Santacana, amb l'objectiu d'impulsar el procés de concertació amb els principals actors econòmics i socials de la ciutat per a l'elaboració d'un pla estratègic. Aquesta tasca va culminar amb la creació d'un Comitè Executiu on, a més de l'Ajuntament de Barcelona, s'hi trobaven la Cambra de Comerç, el Cercle d'Economia, Comissions Obreres, el Consorci de la Zona Franca, Fira de Barcelona, Foment del Treball, el Port Autònom, la Unió General de Treballadors i la Universitat de Barcelona.

Posteriorment, el 2 de novembre del mateix any, se celebrava la primera reunió del Consell General, que

aplegava gairebé un centenar d'entitats i organitzacions de la societat barcelonina, i que feia del projecte de pla estratègic una primera experiència de concertació a gran escala que posteriorment es veuria replicada en molts altres àmbits.

Amb aquest ambient més propici, el Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona 2000 va ser aprovat el 19 de març de 1990. El Pla tenia com a objectiu "consolidar Barcelona com una metròpoli emprendora europea, amb incidència sobre la macroregió on geogràficament se situa; amb una qualitat de vida moderna; socialment equilibrada i fortament arrelada a la cultura mediterrània". Però el més significatiu era la declaració d'intencions inicial de totes les institucions participants: "Totes, institucions sensibles i preocupades per l'esdevenir de la ciutat i representatives dels seus sectors econòmic i social i de la seva àrea, acorden de manera unànime dedicar els esforços necessaris per dur a terme aquest Pla Estratègic per al bé de Barcelona i dels seus ciutadans" (Ajuntament de Barcelona, 1990).

Les referències a l'entorn metropolità, com es pot comprovar, eren ben presents en el plantejament central del pla estratègic, tot i que el pilotatge es feia des de l'Ajuntament de Barcelona; i per això, aquest pla, així com els dos següents, han estat considerats sempre plans estratègics de la ciutat, però amb projecció metropolitana. A la taula 1 es resumeixen els elements fonamentals dels cinc plans estratègics realitzats entre 1990 i 2010.

En paral·lel a l'elaboració dels diversos plans estratègics, la institucionalització del pla estratègic, que ha estat considerada una dels seus factors d'èxit va passar d'un simple acord formal entre els diferents organismes implicats, a la creació de l'associació Pla Estratègic Barcelona 2000 i la seva posterior refundació com a associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona l'any 2000, com s'observa a la figura 1.

Cal destacar, en aquest punt, que el pla Visió 2020 va quedar a la pràctica en suspens per diverses circumstàncies, entre d'altres:

- L'aprovació de la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) el juliol d'aquell mateix any¹, un canvi significatiu en les instàncies de govern metropolità que comporta un període de reestructuració dels instruments de reflexió i acció fins a la constitució oficial de l'AMB un any després.
- També en el mateix 2010, el mes de març, la Comissió Europea aprova l'Estratègia Europa 2020², l'agenda de creixement i ocupació de la Unió Europea que estableix un conjunt de reptes i compromisos específics que no van arribar a temps de ser introduïts en el nou pla estratègic.
- L'impacte de la crisi econòmica i financera, que ja havia mostrat importants signes

¹ Llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. DOGC 5708 de 6 de setembre.

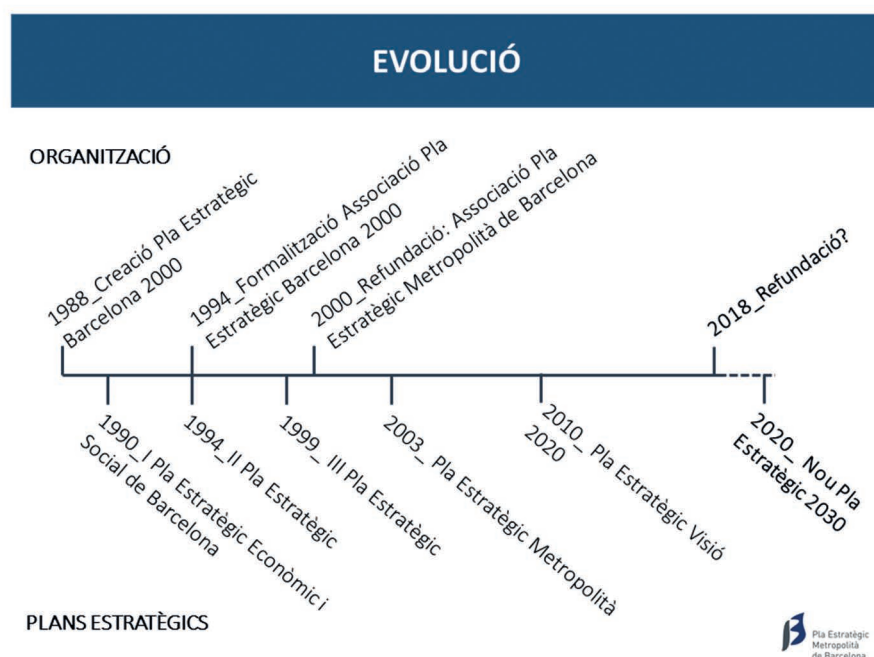
² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_es

Taula 1. Enfocament dels cinc plans estratègics de Barcelona (ciutat i àrea metropolitana)

	I Pla	II Pla	III Pla	Pla Estratègic Metropolità	BCN Visió 2020
Període	1990 - 1994	1994 - 1998	1998 - 2003	2003 - 2010	2010 - 2020
Objectiu	Consolidar Barcelona com una metròpoli emprenedora europea, amb incidència sobre la macroregió on geogràficament se situa; amb una qualitat de vida moderna; socialment equilibrada i fortament arrelada a la cultura mediterrània	Accentuar la integració de l'àrea de Barcelona en l'economia internacional per tal de garantir-ne el creixement en termes de progrés econòmic, social i de qualitat de vida	Barcelona, regió metropolitana i capital de Catalunya, ha d'impulsar els processos de la seva transformació econòmica, social i urbana per tal de situar-se en el grup de les regions urbanes capdavanteres de la nova societat de la informació i del coneixement del segle XXI, tal com ja va fer en les revolucions comercials dels segles XII-XIII i en la revolució industrial del segle XVIII. La Regió Metropolitana de Barcelona ha de consolidar la seva posició com una de les regions metropolitanes més importants de la xarxa europea de ciutats i vincular-la a la xarxa més àmplia de ciutats mundials per la via de les seves especificitats i de la seva identitat pròpia	Proposar, en un marc de cooperació públicoprivada i intermunicipal, amb la participació dels agents economicsocials, els processos de transformació que es necessiten a l'àrea metropolitana de Barcelona, per tal d'orientar el desenvolupament econòmic i social d'aquest territori i la constant regeneració del seu potencial de creixement	Consolidar l'àrea metropolitana de Barcelona com una metròpoli de classe mundial: una de les regions europees més atractives i influents per al talent global innovador, amb un model d'alta qualitat de cohesió social i integració
Focus	Situar Barcelona en el mapa internacional	Consolidació de la presència internacional	Ciutat del coneixement	Metropolitització	Atractivitat
Generació	Primera	Primera	Primera	Segona	Segona

Font: Associació Pla Estratègic Barcelona 2000 (1990, 1994 i 1998); Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (2003, 2010).

Figura 1. Evolució del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona



Font: Elaboració pròpia.

durant el procés d'elaboració del pla, però que va esclatar definitivament amb la crisi bancària del 2010 i que va portar a les grans protestes populars que van culminar amb les mobilitzacions del 15-M del 2011.

Tenint en compte l'estancament del pla Visió 2020 front aquests canvis i tenint en compte que la mateixa AMB decideix dotar-se del seu propi procés de planificació estratègica, sota el nom de "Reflexió Estratègica Metropolitana: construint la Barcelona Metropolitana, enfortint el món local"³, el 2014 s'inicia la seva revisió per a reesituar-lo en el nou context i actualitzar-lo de cara al 2025. Un procés que, de nou, queda interromput, en aquest cas pels canvis polítics com a resultat de les eleccions municipals del 2015 i per la manca d'impuls del conjunt d'institucions que constitueixen l'associació.

Actualment, l'associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, davant de la caducitat del pla Visió 2020, aprofitant la celebració del 30è aniversari d'aquell primer Consell General i prenent en consideració les agendes de desenvolupament sostenible urbà internacionals, engega l'elaboració d'un nou pla estratègic en l'horitzó 2030.

3. Canvi de les condicions per a la planificació estratègica: una tercera generació?

La formulació d'un nou pla estratègic metropolità en el moment actual ha d'enfrontar uns condicionants substancialment diferents als que imperaven en el moment d'auge de la planificació estratègica a casa nostra. De fet, al llarg de tota l'existència del PEMB i especialment en els darrers anys, s'han donat tot un seguit de factors que obliguen a una reconsideració sobre la naturalesa i els procediments de l'associació (que s'ha mantingut força invariable des de que va esdevenir metropolità) per tal que pugui ser un instrument útil per a la governança metropolità actual.

Entre aquests factors cal destacar:

- La naturalesa dels reptes de futur a què cal fer front. El caràcter global de reptes com el canvi climàtic o la capacitat de negociació davant d'operadors econòmics transnacionals fa que la cooperació entre àrees metropolitanes sigui essencial. La planificació estratègica urbana, tal i com s'havia aplicat fins al moment, era una eina enfocada a la competència entre ciutats, no pas a la cooperació. D'altra banda, els reptes són cada cop més complexos i difícils d'abordar des d'un enfocament sectorial com l'aplicat tradicionalment, cosa que obliga a adoptar una visió més integral, tant en les anàlisis com en les receptes a aplicar.
- Un factor diferencial fonamental és el vincle de la planificació estratègica amb la planificació territorial i urbanística. Els plans dels anys 90 es van realitzar sobre una ciutat que disposava d'un pla urbanístic, el Pla General Metropolità (PGM) de 1976, que encara es-

tava per desenvolupar i, per tant, es va poder adaptar l'estratègia al desenvolupament territorial previst, més enllà de les múltiples modificacions realitzades sobre el PGM. En l'actualitat, el pla urbanístic vigent és encara aquell PGM (modificat), i sembla poc consistent dissenyar estratègies sobre una ciutat dibuixada quatre dècades abans. No obstant això, l'AMB ha iniciat l'elaboració del planejament urbanístic que haurà de substituir el PGM, a partir d'un Pla Director Urbanístic Metropolità que resulta imprescindible per dibuixar la metròpoli del segle XXI i dotar-la dels instruments de gestió urbanística adequats. Existeix, doncs, la possibilitat única de conjugar ara els dos processos de planificació i reforçar-los mútuament.

- L'espectre d'actors rellevants a implicar en un procés de reflexió estratègica urbana és substancialment més ampli i divers. En la planificació dels anys 80-90, els actors més rellevants eren molt clarament identificables i relativament limitats, encara més tenint en compte la focalització de la planificació en aspectes econòmics i d'infraestructures. Avui en dia, la perspectiva més holística de la planificació, que inclou aspectes ambientals i socials en el seu nucli principal, i el desplegament durant els darrers anys de nombrosos espais de concertació sectorial (taules, pactes, acords), junt amb l'ampliació de l'àmbit territorial a l'escala metropolità, dibuixen un panorama més complex, tot i que també més ric per a la participació.

- En els orígens de la planificació estratègica, almenys en el cas de Barcelona, l'associació d'actors urbans responia en gran mesura a la necessitat d'exercir una major pressió sobre les administracions públiques de major rang (regional, estatal, posteriorment europea) per tal d'aconseguir comprometre o accelerar determinades inversions imprescindibles per situar la ciutat en condicions per competir amb altres ciutats, com ara la modernització de l'aeroport o l'ampliació del port. Avui en dia, amb infraestructures que majoritàriament ja són adequades per al segle XXI, el focus es trasllada cap a la coordinació i l'establiment de fórmules de gestió més eficients d'allò que ja es disposa.

- La dimensió metropolità de la planificació suposa també una major complexitat almenys en dos sentits: en primer lloc, la lògica reducció del nombre de projectes considerats estratègics, donada la major dificultat d'articular projectes que generin transformacions a aquesta escala; en segon lloc, les majors dificultats per assolir consensos pel simple fet d'haver de consensuar entre diversos municipis tots els aspectes de la planificació, fins i tot en el cas d'existir un ens de govern metropolità com succeeix a Bar-

³ http://www.amb.cat/documents/11696/479809/REM_complert.pdf/23f72a7c-5bab-49aa-ba0d-42600c3b5a16

Taula 2. Comparativa entre tres generacions de plans estratègics

	Primera generació	Segona generació	Tercera generació
Finalitat	Desenvolupament econòmic i social	Desenvolupament humà	Dret a la ciutat
Funció	Planificació específica econòmica i social	Suport a la governança	Reintegració de sobirania
Prioritat	Projectes tangibles	Projectes intangibles	Missions
Referent	Escassa importància dels models	Gran importància dels models	Nova agenda urbana
Lideratge	Cooperatiu/democràtic	Només democràtic	Distribuït

Font: Elaboració pròpia a partir de Pascual (2007).

celona. Això es fa més palpable en els últims anys, en què s'ha donat una major diversitat d'opcions polítiques en el govern dels municipis metropolitans que l'existent l'any 2000, quan el pla va adquirir oficialment la seva escala metropolitana. El panorama que s'albira, de fragmentació generalitzada en els plans municipals per al proper mandat (2019-2023), no ajudarà probablement a fixar l'atenció en les qüestions metropolitanes, i és per això que comptar amb una estratègia el màxim consensuada possible pot ser de gran ajut.

El nou marc per al desenvolupament de la metròpoli ha de ser utilitzat per construir un nou model de planificació estratègica urbana més adequat als temps. Una tercera generació de plans estratègics dels que Barcelona en podria ser de nou la capdavantera.

Quins serien, doncs, els elements principals d'aquesta tercera generació de plans estratègics?

En primer lloc, aquesta nova generació de plans es troba condicionada per l'existència d'unes agendes internacionals, en particular l'Agenda 2030 de Nacions Unides, que estableix uns objectius de desenvolupament globals que també les ciutats han de fer seus; i la Nova Agenda Urbana, que situa el dret a la ciutat (metropolitana) al centre de l'acció política dels governs locals.

En segon lloc, en el context de la creixent globalització, la capacitat d'actuació dels governs locals resulta clau per donar resposta als reptes de futur que se'ls plantegen. Això significa que els actors del territori (i no només les administracions públiques corresponents) han de treballar per a la reintegració d'unes quotes de sobirania suficients en diversos àmbits per tal de traçar un camí propi en l'atenció de les necessitats i aspiracions de la societat local.

En tercer lloc, els nous plans es podran nodrir del coneixement proporcionat pel Big Data i els nous mètodes d'obtenció de dades en temps real o a través d'experiències de ciència ciutadana, a més del nou instrumental disponible per a la representació i visualització de dades. També seran especialment útils les aportacions dels estudis dels futurs, com ara els escenaris derivats de la teoria dels temps postnormals.

En quart lloc, serà fonamental en la nova manera de planificar tenir en compte la manera com s'expressen i es difonen els conflictes urbans, en gran part degut als

nous canals de comunicació massiva, com les xarxes socials. L'exercici de la màxima transparència serà un imperatiu en un món en què la tecnologia *blockchain* permetrà traçar qualsevol procés i en què la vigilància per part de la ciutadania mantindrà els processos de transformació urbana permanentment sota escrutini.

Finalment, caldrà saber integrar la capacitat d'actuació d'un gran nombre d'actors metropolitans que disposen de les seves pròpies agendes de transformació de la ciutat des de l'escala més petita, el barri. Si bé molts d'aquests actors solen mostrar reticències a interactuar amb les administracions públiques per evitar ser o sentir-se instrumentalitzades, la formulació de les necessitats i reptes del conjunt de la metròpoli en forma de missions (Mazzucato i Pérez, 2015), permet que cada actor enfoqui la seva manera particular d'actuar en una direcció alineada amb molts d'altres i contribuir, per tant, des de l'especificitat a donar una resposta comuna.

En definitiva, si els plans de primera generació van ser els de la gestió eficient i els de segona generació els de la configuració de xarxes de suport a la governança, els de tercera generació es poden considerar els de l'organització flexible dels actors per donar resposta de manera col·laborativa a unes missions comunes.

4. La planificació estratègica en la governança metropolitana a Barcelona

L'Àrea Metropolitana de Barcelona, que abasta 36 municipis i 3,2 milions d'habitants, exerceix sobretot competències de coordinació i de treball en xarxa entre els municipis que la componen. Els seus àmbits de treball principals són el planejament urbanístic, la gestió mediambiental i de la mobilitat (incloent el transport públic) i de manera incipient la promoció econòmica.

L'AMB compta amb una direcció de planificació estratègica que tracta de coordinar la visió i l'acció de la resta de departaments. Així mateix, la direcció política d'aquest departament coincideix amb la direcció política de l'òrgan executiu del PEMB. La presidència de l'AMB i del PEMB, d'altra banda, coincideixen en la persona de l'alcalde de Barcelona.

Tot i la proximitat existent entre la direcció de planificació estratègica de l'AMB i el PEMB, cada una ocupa un espai diferenciat. En particular, els elements clau que fan del PEMB un ens singular en l'esquema de governança metropolitana són els següents:

- Dimensió metropolitana variable. El PEMB ha de ser un espai no condicionat pels límits administratius ni els dominis institucionals, de tal manera que la qüestió metropolitana pugui ser tractada amb la geometria variable que cada temàtica requereixi. La majoria d'assumpptes que considerem de caràcter metropolità depassen clarament la frontera dels 36 municipis de l'AMB. Així, hi ha assumpptes pels quals la metròpoli pot correspondre amb l'àmbit de la Regió Metropolitana de Barcelona, actualment configurada per cinc comarques (Barcelonès, Baix Llobregat, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental), però que també es pot estendre a les 7 comarques del Pla Territorial Metropolità (incloent així Alt Penedès i Garraf). O es podria considerar una governança més tova a partir d'acords de col·laboració de dimensió diversa en funció del repte i les polítiques que es tractin en cada moment. O fins i tot podria considerar-se, en alguns casos, un espai més proper al conjunt de Catalunya. Disposar d'una plataforma com el PEMB que faciliti la coordinació de l'AMB amb els territoris metropolitans més enllà de la seva frontera és vital per fer més efectives i cohesionadores seves el conjunt de polítiques públiques.

- Diàleg, consens i col·laboració entre actors. L'AMB, pel seu estatus d'administració pública, té unes competències i unes capacitats determinades d'intervenció sobre el territori metropolità. El PEMB, en tractar-se d'una associació amb composició diversa, complementa aquesta capacitat d'intervenció a partir de ser l'espai referent de trobada, en pla d'igualtat, per a les institucions i entitats públiques, privades, del tercer sector i la ciutadania en general de l'àmbit metropolità de Barcelona. Qualsevol dels seus membres pot prendre la iniciativa i posar en comú i contrastar les seves visions, interessos i projectes de futur. Així mateix, la responsabilitat de tirar endavant amb allò acordat és compartida. Qualsevol àmbit o temàtica de rellevància metropolitana, formi part o no de les competències de l'AMB, pot ser tractada i s'hi poden articular fórmules d'intervenció entre totes les institucions i organitzacions implicades.

- Visió de futur. L'AMB pot dotar-se com a institució de plans a mig i llarg termini, però en qualsevol cas sempre vindrà condicionada pels períodes quadriennals de cada mandat i els possibles canvis de color polític que es puguin produir. El PEMB ha de ser l'espai que situï el focus en el llarg termini, més enllà dels períodes electorals, que anticipi tendències i identifiqui els reptes clau a què haurem de fer front col·lectivament en el futur, integrant la capacitat d'acció de tots els seus membres, proporcionant-los una guia compartida per a l'actuació en el present. Això és especialment important, per exemple, a l'hora de vetllar pel desenvolupament de l'Agenda 2030 de Nacions Unides, en tant que

des del PEMB es pot definir un full de ruta compartit a escala metropolitana i coordinat amb l'escala catalana per a la localització dels Objectius de Desenvolupament Sostenible i fer-ne el corresponent seguiment i avaluació.

L'arquitectura de la planificació estratègica metropolitana a Barcelona es completa amb el suport essencial en matèria de generació de coneixement que proporciona l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona i amb alguns instruments específics, sigui de caràcter sectorial, com el Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona, o de treball en xarxa amb altres territoris, com són les associacions Metropol·is i Centre Iberoamericà de Desenvolupament Estratègic Urbà, ambdues amb seu i lideratge a Barcelona. Així doncs, disposem d'importants eines de coneixement i estratègia a disposició d'un projecte polític metropolità que es troba, però, força limitat en termes d'acció per l'arquitectura institucional existent, com es pot comprovar en altres articles d'aquest monogràfic.

5. El desplegament de la nova visió i missió del PEMB

En aquesta nova etapa que s'engega el 2018, s'ha definit la següent visió per a l'associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona: el PEMB és l'espai on es posen sobre la taula, es debaten i es consensuen aspectes de futur de l'àmbit metropolità de Barcelona i es promou la implicació institucional i ciutadana per assolir les metes compartides que se'n deriven.

Això significa que la funció de l'associació no es limita a l'elaboració i impuls d'un pla estratègic metropolità i la seva renovació periòdica, sinó que el pla estratègic seria un resultat més, però no l'únic, de la feina realitzada en aquest marc de diàleg i consens. En aquest sentit, la missió del PEMB es concretaria en quatre grans pilars, que s'explicaran a continuació:

- Promoure acords, pactes i consensos a escala metropolitana
- Proveir prospectiva sobre els principals reptes de futur identificats
- Integrar i inspirar les estratègies dels diferents actors metropolitans
- Impulsar la innovació urbana oberta

D'aquesta manera, la missió del PEMB es desplega en dues grans dimensions: una de caire més polític, orientat a la concertació, que inclouria la tasca de l'associació com a promotora d'acords, pactes i consensos a escala metropolitana i una de caràcter més tècnic i operatiu, que es concreta clarament en el procés d'elaboració i impuls del pla estratègic metropolità, però que també inclou una tasca contínua en el proveïment de prospectiva, la integració i la inspiració d'estratègies i la innovació urbana oberta.

Pel que fa a la dimensió política, hi ha quatre fórmules fonamentals per enfocar la tasca de l'associació PEMB en matèria de concertació a escala metropolitana:

- 1. Escalat:** les organitzacions que formen part del pla (o qualsevol actor metropolità) plantegen una temàtica, un repte o un projecte concret perquè sigui tractat en el si de l'associació incorporant-hi la perspectiva metropolitana. El PEMB proveeix, doncs, la plataforma per incorporar un ampli ventall d'actors metropolitans als debats o a les actuacions impulsades per un actor en particular a una escala territorial inferior, tot facilitant la seva translació a l'escala metropolitana. Per exemple, el PEMB s'ha integrat recentment en l'Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva, que actua a nivell de ciutat malgrat que les problemàtiques i moltes de les organitzacions que la integren són de dimensió metropolitana, amb la missió precisament d'ampliar el seu abast territorial.
- 2. Lobby:** l'associació actua com aglutinadora i canalitzadora de demandes i reivindicacions metropolitanes. Un cas paradigmàtic és el de les infraestructures de transport, per a les quals cal seguir treballant de manera intensa els compromisos adquirits pel govern estatal o el de la Generalitat, o bé la reclamació de més i millors instruments i recursos per enfortir la governança local en general i metropolitana en particular. La funció de *lobby* també comporta la d'una certa representativitat del territori metropolità cap enfora, que inclou la cura de la imatge internacional.
- 3. Coordinació:** l'associació s'ofereix com espai de coordinació d'iniciatives, plataformes de concertació o projectes metropolitans. Així, per exemple, existeixen diversos projectes territorials vinculats a la reactivació de polígons industrials que actualment són impulsats per di-

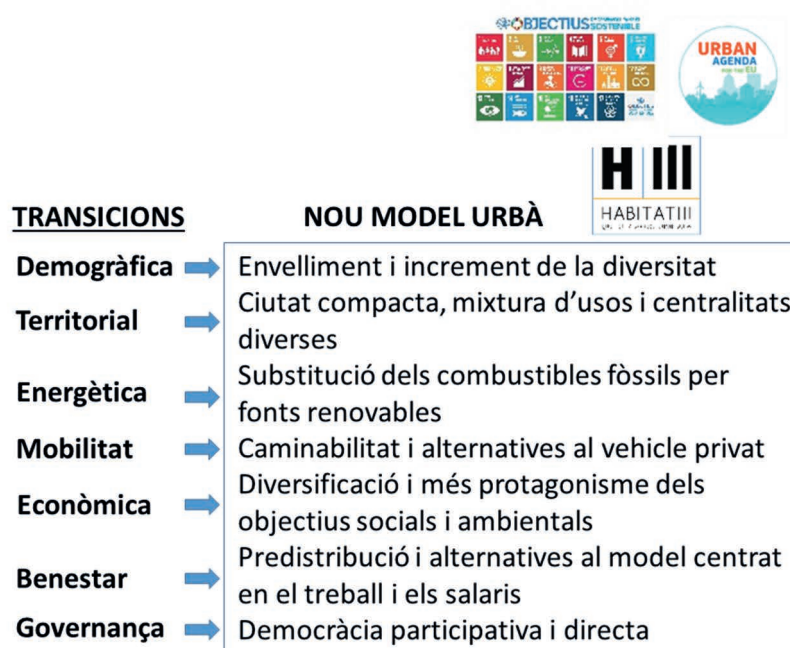
verses administracions que operen per separat, i sense coordinar aspectes com, per exemple, l'atracció d'inversions o l'elaboració d'un cens de les empreses que s'hi ubiquen. Detectar les necessitats de coordinació i les oportunitats per fer-la efectiva, contribuint a la facilitació d'aquests processos, forma part d'aquest element de la missió del PEMB.

- 4. Generació:** l'associació actua com a impulsora i articuladora de debats sobre reptes de futur que cal abordar amb noves estratègies i el desplegament de determinades polítiques metropolitanes novadores. Aquest és el cas de les reflexions sobre l'impacte de la digitalització en el futur del treball, en un terreny ara com ara més reflexiu, o de l'impuls de la nova visió que aporten les polítiques alimentàries a la manera de gestionar el desenvolupament de la metròpoli mitjançant l'aprovació d'una Carta Alimentària Metropolitana, passant per la formulació de propostes per a un nou model de governança metropolitana.

Des del vessant més tècnic i, per tant, a partir del treball de l'Oficina de Coordinació del PEMB, pel que fa a l'elaboració i impuls dels elements clau per a la planificació estratègica (prospectiva, estratègia i innovació urbana oberta), més enllà de la seva concreció en el proper pla estratègic, el plantejament és el següent:

- 1. Prospectiva:** el PEMB és l'espai on es posen en comú visions sobre les principals tendències metropolitanes globals i es dibuixen escenaris de futur: com habitarem/ens alimentarem/ens desplaçarem/treballarem/etc. a Barcelona el 2030?. L'absència a Catalunya d'un ens que aporti de manera sistemàtica anàlisi prospecti-

Figura 2. Transicions cap al nou model urbà derivat de les agendes internacionals



Font: Elaboració pròpia.

va (al contrari del que succeeix al País Basc o a França, per exemple) és un buit que caldria omplir el més aviat possible. Mentrestant, malgrat que l'estructura actual del PEMB no permet realitzar molts processos específics de prospectiva, sí que ha d'estar en condicions de recollir, difondre i traslladar al cas de la Barcelona metropolitana la prospectiva que realitzen diverses organitzacions públiques, privades o del tercer sector en tot el món. Així mateix, s'han d'incorporar i desenvolupar altres mètodes avantguardistes per als estudis dels futurs, com la teoria dels temps postnormals.

2. Estratègia: els reptes a què s'enfronten les metròpolis avui en dia són molt clars i majoritàriament reconeguts: canvi climàtic, demogràfic, model econòmic, mobilitat, o governança, con es recull en la Nova Agenda Urbana. L'estratègia, doncs, cal entendre-la com la gestió de les diverses transicions en cadascun d'aquests àmbits: quines es prioritzen, amb quina velocitat s'avança en cada una, o com s'enfronten els *trade-offs* entre elles. El PEMB és l'espai on es defineixen les estratègies clau, que poden provenir de la integració d'estratègies dels diferents actors, i es proposa el paper a jugar per part de cada un d'ells sobre la base de la quàdruple hèlix: administracions públiques, institucions i empreses privades, universitats i centres de recerca i organitzacions socials i ciutadanes.

3. Innovació urbana oberta: el PEMB és l'espai on s'activen i coordinen els diferents dispositius d'innovació urbana que existeixen en l'àmbit metropolità de Barcelona per plantejar respostes als reptes metropolitans clau i als de les ciutats del futur en general. Aquest és l'àmbit més decisiu de la participació institucional i ciutadana: la participació no deliberativa sinó activa, contribuint amb l'acció a la capacitat general de superació dels reptes. La metròpoli ja compta amb centenars de dispositius on es genera innovació a partir de la participació: des dels diversos equipaments públics a les PIMES i empreses d'economia social; des del teixit associatiu als consells ciutadans sectorials vinculats a l'administració; des dels espais de *coworking* i els *fab labs* a les escoles i instituts, passant per les experiències de ciència ciutadana. No cal, doncs, en general crear nous espais de participació; el que cal és introduir l'agenda dels reptes en aquests dispositius ja existents per cocrear respostes i solucions.

6. El nou pla estratègic 2030: la tercera generació

Sobre la base d'aquestes premisses, el procés d'elaboració del nou pla estratègic metropolità de Barcelona per al període 2020-2030 es podrà enfocar d'acord amb les característiques que hem identificat anterior-

ment com a definitòries d'una nova generació, la tercera, de plans estratègics territorials:

Finalitat: el Dret a la Ciutat (metropolitana). La recuperació de la capacitat de construcció col·lectiva de la ciutat, també en la seva dimensió metropolitana, a fi que sigui capaç de donar resposta a les necessitats de les persones és l'objectiu cap el que es vol avançar amb el nou pla. És per això que, adoptant entre d'altres els postulats de la *Foundational Economy*⁴, o la centralitat que en el planejament ha de tenir la salut de les persones (com planteja l'Institut de Salut Global de Barcelona⁵) es proposa com a primer pilar de la nova estratègia, sota el nom de 'metròpoli resilient', construir una metròpoli capaç d'assegurar la satisfacció de les necessitats bàsiques (aire, aigua, aliments, energia i habitatge) per a tothom, a tot arreu i en tot moment.

Funció: reintegració de sobirania. Per aconseguir l'objectiu, és essencial guanyar capacitat d'acció i, per tant, capacitat per determinar col·lectivament cap a on es vol avançar. Quan es parla de sobirania alimentària o energètica es fa referència precisament a la reducció de la dependència en aquests àmbits clau i trobar fórmules que permetin articular les alternatives corresponents des del territori i l'acció compartida. En aquest sentit, que les respostes als reptes que se'ns presenten en el futur siguin cocreades sobre la base de la quàdruple hèlix és molt important per fer-ho possible.

Prioritat: missions. La complexitat dels reptes a què ens enfrontem actualment (i els que vindran en el futur) ja no es poden abordar des de l'execució projectes que, necessàriament, compten amb un nombre de participants limitat (normalment qualificats com a 'experts'), uns recursos determinats i un horitzó temporal fixat. La idea de 'missió', tal i com hem vist anteriorment, ofereix la possibilitat de mobilitzar una gran multiplicitat i varietat d'actors, fins i tot a la ciutadania en general, de manera que els recursos també es multipliquen i es diversifiquen. Pel que fa al temps, treballar amb orientació a missions permet reduir el marge temporal per assolir resultats, però també deixa les bases de col·laboració necessàries per continuar actuant en fites superiors al llarg del temps.

Referent: Nova Agenda Urbana. Amb totes les limitacions que pot presentar qualsevol document que reflecteixi acords a escala global, cal reconèixer que la Nova Agenda Urbana sorgida de la cimera Habitat III de Quito l'any 2016 és un pas important per a la governança local a tot el món i que, en combinació amb els Objectius de Desenvolupament Sostenible de l'Agenda 2030 de Nacions Unides, pot conduir al desenvolupament de polítiques més decidides adreçades a fer efectiu el Dret a la Ciutat. En qualsevol cas, allò que anteriorment es denominaven 'models de ciutat', des de la *ciutat creativa* fins a l'*smart city* adquireixen unes dimensions força diferents si es contemplen amb les lents de la Nova Agenda Urbana i els ODS.

⁴ La *Foundational Economy* proposa situar en el centre de les polítiques econòmiques l'activitat relacionada amb els serveis bàsics que tota societat requereix per al seu funcionament quotidià, que en moltes ocasions s'han deixat en mans privades (The Foundational Economy Collective, 2018).

⁵ <https://www.isglobal.org/ca/urban-planning>

Lideratge: distribuït. En aquest canvi d'època, els lideratges forts s'han pervertit i sembla que només es poden exercir des de l'autoritarisme i l'erosió dels principis democràtics fonamentals. La fragmentació territorial, que a casa nostra es manifesta en l'elevat nombre de municipis i en el solapament de nivells de govern per damunt d'ells, i la fragmentació política, que també té el seu reflex en l'atomització de la representació en els plens municipals i les febles majories de govern, dificulten en gran manera el reconeixement i l'exercici d'un lideratge que no sigui en essència compartit i distribuït entre diferents sensibilitats i espais de poder.

En definitiva, la nova planificació estratègica metropolitana a Barcelona ha de tenir molt més de coordinació de projectes i de facilitació de processos que de realització d'estudis i de gestió d'indicadors. Ha de treballar per exercir l'escolta activa i canalitzar les energies ciutadanes cap a la resolució d'uns reptes o missions concretes. I ha de tenir la capacitat de fer compatibles multiplicitat de punts de vista i d'interessos i fer front a les situacions de dissens i conflicte. Perquè cal assumir que la ciutat és, per damunt de tot, complexitat, interacció i conflicte, i cal saber-ho gestionar convenientment per seguir endavant.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

AJUNTAMENT DE BARCELONA (1990). *Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona 2000*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2000 (1995). *II Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona 2000*. Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona 2000.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2000 (1999). *III Pla Estratègic Econòmic i Social de Barcelona (en la pers-*

pectiva 1999-2005). Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona 2000.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2000 (2000). *10 anys de planificació estratègica a Barcelona 1988-1998*. Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona 2000.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC METROPOLITÀ DE BARCELONA (2003). *1r Pla estratègic metropolità de Barcelona*. Barcelona: Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC METROPOLITÀ DE BARCELONA (2010). *Pla estratègic Barcelona Visió 2020*. Barcelona: Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.

DE FORN, M. (2004). *Estratègies i territoris. Els nous paradigmes*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

MAZZUCATO, M., i PÉREZ, C. (2015). Innovation as Growth Policy. A J. Fagerberg, S. Laestadius, i B.R. Martin (Eds.), *The Triple Challenge for Europe: Economic Development, Climate Change, and Governance* (pp. 229-264). Oxford: Oxford University Press.

OTEDE-OFCINA TÈCNICA D'ESTRATÈGIES PER AL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC (2010). *Guia bàsica de la planificació estratègica territorial*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

PASCUAL, J.M. (2007). *L'estratègia territorial com a inici de la governança democràtica: els plans estratègics de segona generació*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

THE FOUNDATIONAL ECONOMY COLLECTIVE (2018). *Foundational Economy. The infrastructure of everyday life*. Manchester: Manchester University Press.

**ELS GOVERNS METROPOLITANS D'ELECCIÓ
DIRECTA. REFLEXIONS PER A L'ÀREA
METROPOLITANA DE BARCELONA**

SUMARI

1. Introducció

**2. El debat sobre l'elecció directa de l'alcalde: pros
i contres**

**3. La percepció ciutadana: el cas de l'àrea
metropolitana de Barcelona**

4. Conclusions

Referències bibliogràfiques

ELS GOVERNS METROPOLITANS D'ELECCIÓ DIRECTA. REFLEXIONS PER A L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Resum

Aquest article analitza l'elecció directa a escala metropolitana, un tema poc estudiat en el marc de la governança metropolitana. En la primera part de l'article analitzem els pros i els contres de la representació directa a escala metropolitana. Tradicionalment, els arguments a favor de l'elecció directa de l'alcalde són la visibilitat del lideratge polític, la proximitat, la legitimitat i l'estabilitat. A escala metropolitana, a aquests elements cal afegir-hi la construcció d'una agenda metropolitana separada de la local. Alhora, però, una elecció directa pot afavorir la individualització del poder i més costos quan també s'escull a l'àmbit metropolità. L'anàlisi de la participació dels casos actuals a Europa d'elecció directa (Stuttgart, Londres, Hannover, Manchester i Liverpool) posa de manifest que aquesta és força discreta. A la segona part de l'article ens centrem en el cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, a partir d'una recerca sobre les percepcions de la ciutadania en relació als models de governança metropolitana i l'elecció directa de l'alcaldia metropolitana. L'estudi, que combina tècniques quantitatives i qualitatives, mostra un desconeixement de la institució metropolitana i un rebuig a una elecció directa a escala metropolitana.

Paraules clau: participació política, democràcia local, Àrea Metropolitana de Barcelona, legitimitat.

1. Introducció

Un dels debats clàssics en la governança metropolitana és quina ha de ser la forma d'elecció dels representants polítics, si directa o indirecta. En aquest article revisem en primer lloc els avantatges i inconvenients d'uns governs metropolitans d'elecció directa, a partir de la recerca que s'ha fet sobre aquesta qüestió i dels resultats de la participació electoral als pocs governs metropolitans d'elecció directa que hi ha a Europa. En segon lloc, presentem els resultats d'un projecte de recerca sobre les percepcions dels habitants de l'àrea metropolitana de Barcelona en relació als models de governança metropolitana i l'elecció directa de l'alcaldia metropolitana. Tots aquests elements ens permetran concloure sobre les virtuts i/o defectes de l'elecció directa dels representants polítics a escala metropolitana i especialment a l'àrea metropolitana de Barcelona.

2. El debat sobre l'elecció directa de l'alcalde: pros i contres

L'elecció directa de l'alcalde és un model freqüent als Estats Units, el Canadà i el Japó. A Europa, té una llarga tradició a Grècia, Portugal i alguns *länders* alemanys. En els darrers 25 anys s'ha anat estenent a 22 *länders* i estats (com a Itàlia, Polònia, Hongria i Anglaterra) (Bertrana i Magre, 2017). La literatura acadèmica sobre l'elecció directa dels executius locals i especialment, l'alcaldia, és abundant pel que fa als municipis, tant des d'una perspectiva comparada com pel que fa als estudis de cas (per a una revisió de la literatura, vegeu Sweeting, 2017; Magre i Bertrana, 2007 i per al cas anglès, Fenwick i Elcock, 2014). Els nombrosos estudis assenyalen diversos avantatges d'aquesta elecció, bàsicament la visibilitat, la proximitat, la legitimitat, l'estabilitat i el poder polític.

En efecte, segons els estudis realitzats, l'elecció directa fa més visible el lideratge polític: els ciutadans reconeixen la seva figura i això en facilita l'accés i, a priori, l'interès. Així, s'estableix un vincle més proper entre governants i governats, augmentant-ne la legitimitat i el rendiment de comptes. Alhora, l'alcalde guanya força política, no només al consistori sinó en relació a altres àmbits de govern. L'elecció directa també facilita que puguin sorgir candidats alternatius als partits polítics establerts i així renovar les elits. També es destaca com a avantatge el fet que, en ser escollit directament, el mandat es podrà complir i per tant hi ha una estabilitat que no succeeix en els casos d'elecció indirecta en governs minoritaris. Tanmateix, els diversos estudis també alerten dels inconvenients de l'elecció directa, especialment la concentració del poder. En efecte, l'elecció directa significa una major individualització del poder, deixant menys espai per a veus diferents, i pot facilitar el sorgiment de polítics populistes. A més a més, sovint el tractament mediàtic del govern local se centra en la figura de l'alcalde i menys en les seves polítiques (Sweeting, 2017).

El debat sobre l'elecció directa té matisos destacats en el cas metropolità. Com al municipi, un dels arguments per defensar l'elecció directa recau en la legitimitat que emana de les institucions i de la confrontació amb l'electorat (el que s'anomena *input legitimacy*). Un dels corrents teòrics principals sobre els models de governança metropolitana, l'escola de la reforma, dominant a principis del segle XX i fins als anys 1970,

considera que l'elecció directa és un dels pilars democràtics dels governs metropolitans (Hamilton, 1999). Aquests poden ser a un nivell (després de la fusió de tots els municipis de l'àrea metropolitana i la creació d'un nou municipi) o a dos nivells (creació de governs metropolitans com a àmbit de coordinació supramunicipal d'elecció directa, amb fortes competències i autonomia fiscal). En aquest model a dos nivells, el més comú a Europa actualment, els alcaldes metropolitans són els caps visibles d'unes institucions de coordinació metropolitana que conviuen amb els municipis: la ciutadania vota l'alcaldia municipal i, alhora, una alcaldia metropolitana. Aquesta opció intenta maximitzar els avantatges de combinar dues escales: àmbit metropolità per a la coordinació i àmbit municipal per mantenir els vincles de proximitat. Igualment, segons aquesta perspectiva, els ciutadans se senten identificats amb aquests governs perquè en reben uns serveis de qualitat i, per tant, legitimen la institució pel seu rendiment (*output legitimacy*) (Sharpe, 1995).

Escollir directament els representants de l'àrea metropolitana pot ajudar a renovar les elits polítiques locals i trobar persones compromeses amb els reptes metropolitans. A més a més, tenir representació directa a escala metropolitana implica que hi ha una campanya i un programa electoral sobre el qual debatre i adoptar compromisos. L'elecció directa dóna visibilitat a la institució i al fet metropolità, reforçant el lideratge metropolità. També permet una major transparència i rendició de comptes vers la ciutadania.

En canvi, en un model d'elecció indirecta són els alcaldes i regidors els qui, sent elegits en base al seu municipi, han de defensar un interès comú metropolità. Aquesta tasca és difícil de fer quan s'és responsable davant dels electors del municipi i no del conjunt de l'àrea metropolitana. A més a més, el mandat al si del govern metropolità està lligat al calendari electoral municipal: si hi ha canvis en les majories polítiques locals, canvia també la composició del govern metropolità. Per tant, la continuïtat dels consellers metropolitans no depèn del seu rendiment a escala metropolitana, sinó municipal.

Tanmateix, l'elecció directa metropolitana és més costosa (cal celebrar unes noves eleccions) i pot generar resistències polítiques a causa de la magnitud de l'elecció (les àrees metropolitanes agrupen un volum de població considerable i la persona escollida esdevé una figura política destacada). De fet, aquesta rivalitat política explica, entre altres raons, l'abolició de les autoritats metropolitanes angleses l'any 1986 per part del Govern de Margaret Thatcher i la seva rèplica a Barcelona, un any després. El joc polític de contrapoderes explica també per què els governs metropolitans que compten actualment amb elecció directa no són governs forts, sinó estructures metropolitanes amb competències limitades, sovint compartides amb altres àmbits de govern, i un dèbil finançament (dependent en la majoria de casos de les transferències del govern central) (Tomàs, 2016).

De fet, a Europa hi ha molts pocs casos d'elecció directa metropolitana, bàsicament a Alemanya i a Anglaterra (per conèixer el procés de *devolution* en l'àmbit local, vegeu Sandford, 2017). Tot i això, hi ha un debat en marxa sobre l'elecció directa a Itàlia arran de la cre-

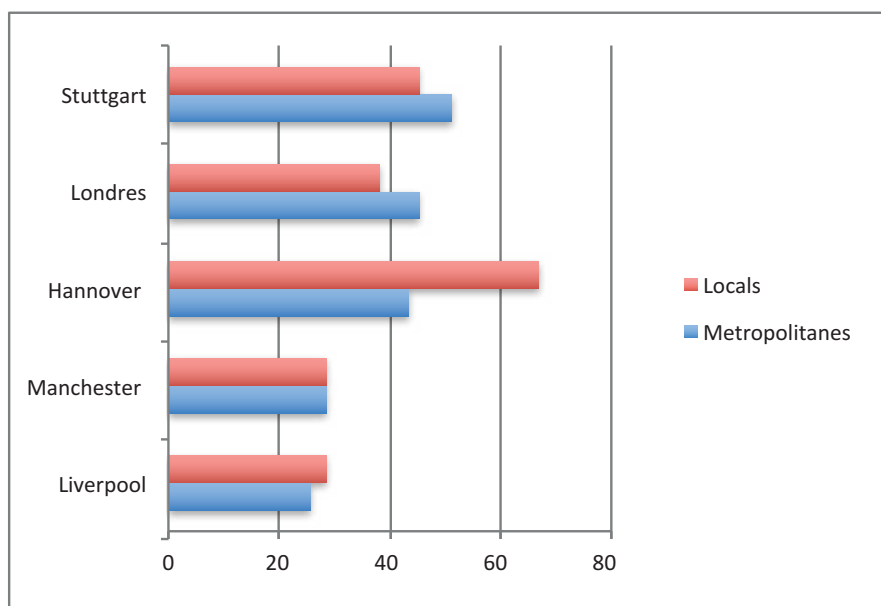
ació de les *Città Metropolitane* l'any 2015 (vegeu l'article de Zimmermann i Freitag en aquest mateix número). L'elecció directa està prevista, tot i que no confirmada, a les aglomeracions de París i a Lió a partir del 2020, i a Lisboa i a Porto l'any 2021 (ara compten amb estructures metropolitanes d'elecció indirecta). Els exemples d'autoritats metropolitanes d'elecció directa són: Stuttgart, Londres, Hannover, Manchester i Liverpool (també en tres altres aglomeracions angleses, però més petites). En aquests casos no s'escullen els mateixos òrgans. En el cas d'Stuttgart només s'escull l'assemblea metropolitana, i a Manchester i a Liverpool, l'alcaldia. En canvi, a Hannover i a Londres s'escull tant l'alcaldia com l'assemblea metropolitanes.

Un indicador de la legitimitat democràtica dels governs metropolitans amb elecció directa és la taxa de participació a les eleccions metropolitanes. El gràfic 1 mostra el percentatge de participació electoral a les darreres eleccions metropolitanes dels cinc casos (a l'alcaldia menys la de Stuttgart, en què només es vota l'assemblea), que s'han produït en dates diferents (entre 2014 i 2017). Per veure fins a quin punt la participació metropolitana és significativa, la comparem, segons els casos, amb la participació a les darreres eleccions a l'alcaldia municipal (Hannover) o al consell municipal, (Stuttgart, Londres, Manchester i Liverpool), eleccions que han tingut lloc entre el 2013 i el 2018.

En la majoria dels casos, la participació a les darreres eleccions metropolitanes no s'allunya d'una tendència general. A Stuttgart, després d'una primera votació l'any 1994 fregant el 70%, la participació per votar els representants de l'assemblea s'ha anat estabilitzant per sobre del 50% (entre 52 i 54%). A escala local, la participació a les eleccions al consell municipal se situa una mica per sota, entre el 46 i el 48% (Landeshauptstadt Stuttgart, 2018). A Hannover, la participació per escollir l'assemblea metropolitana també ha oscil·lat al voltant del 50%, en algunes eleccions una mica per sobre (2001 i 2014) i en la resta, per sota (2006 i 2011). A escala de l'assemblea local, la participació és semblant, a les darreres eleccions sent el 51,1% (Portal der Region und der Landeshauptstadt Hannover, 2016). En canvi, l'elecció a alcalde metropolità, que es fa de manera separada cada 8 anys, ha estat una mica més baixa, entre el 44 i el 46% (Region Hannover, 2014); aquesta participació és molt més baixa que la de l'elecció de l'alcalde de la ciutat de Hannover: 68% a les darreres eleccions municipals (2013) (Portal der Region und der Landeshauptstadt Hannover, 2013).

En el cas de Londres hi ha eleccions directes a l'alcaldia només a 4 dels 32 *boroughs* (les darreres, el 2018). Per tant, hem agafat la mitjana de participació a les eleccions al consell municipal dels 32 *boroughs*, que va ser del 38,8% (London Datastore, 2018). A escala metropolitana, tant a les eleccions a l'alcaldia com a l'assemblea metropolitanes hi ha una participació similar, amb una estabilitat per sota del 40%. Hi ha dues excepcions, en què hi havia possibilitat d'un canvi d'alcalde: les eleccions de 2008 (45%), en què l'històric alcalde Ken Livingstone fou derrotat pel candidat conservador, Boris Johnson, i les darreres (2016), en què va guanyar el laborista Sadid Khan (amb una participa-

Figura 1. Percentatge de participació comparada de les darreres eleccions locals i metropolitanes (entre 2013 i 2018 segons els casos)



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades disponibles de les diverses institucions metropolitanes (vegeu bibliografia).

ció del 46%). De fet, el govern de Blair va fer un referèndum previ a la creació de la *Greater London Authority*: el 72% dels ciutadans va votar a favor, però només van votar el 35% dels ciutadans amb dret a vot (London Government, 2018).

En els casos de les úniques eleccions celebrades a les noves institucions metropolitanes angleses, l'any 2017, a Manchester la participació ha estat del 29% i a Liverpool del 26%. No hi ha una elecció directa a l'alcalde de la ciutat central, sinó que és escollit pel consell municipal. En aquest cas, la participació a les darreres eleccions (2018), ha estat, de mitjana, a ambdues ciutats, del 29% (Liverpool City Council, 2018; Manchester City Council, 2018).

En resum, observem que la participació a les eleccions metropolitanes no és gaire alta. Aquesta baixa participació qüestionaria la idea de legitimitat, tot i que la participació a les eleccions a l'àmbit local és similar. En altres paraules, l'àmbit metropolità no destaca per una major participació sinó que se situa en la línia de la participació a escala municipal que, segons el context (en especial a Anglaterra), és molt baixa.

3. La percepció ciutadana: el cas de l'àrea metropolitana de Barcelona

Tenint en compte que, en els casos analitzats, la tendència és una taxa discreta de participació a les eleccions metropolitanes, és pertinent preguntar-nos què opina la ciutadania del fet d'escollir els representants metropolitanos directament. Hi ha pocs estudis a Europa que tractin aquesta qüestió, i sempre dins una perspectiva més àmplia de quines són les preferències vers els models de governança metropolitana (fusions de municipis, governs metropolitanos a dos nivells,

etc.). Destaquem les anàlisis de Kübler (2005) pel cas suís, Lidström (2006, 2010, 2013) pel cas de Suècia, i Lackowska i Mikula (2015) per Polònia.

En canvi, hi ha més recerques que analitzen l'opinió dels alcaldes en relació al model de governança metropolitana, tant des de perspectives quantitatives com qualitatives. En aquest sentit, el projecte de recerca comparat sobre *l'European Mayor*¹ inclou unes preguntes sobre la preferència dels alcaldes sobre la cooperació metropolitana. Com subratlla l'article de Dlablac et al., (2018), els alcaldes enquestats són conscients que hi ha dificultats per solucionar els reptes a una escala metropolitana, i que no estan satisfets amb el model actual, però aquesta percepció no és suficient per reclamar la creació de governs metropolitanos. En altres paraules, no hi ha una demanda per part dels alcaldes fer una reforma institucional a escala metropolitana.

En el cas espanyol, és interessant constatar que la creació de governs metropolitanos és vista per gairebé la meitat d'alcaldes enquestats com 'ni desitjable ni no desitjable', el valor més alt en comparació amb altres preguntes (com fer fusions o descentralitzar cap als municipis) (Medir et al., 2018). És a dir, és una opció que no contempen ni com a positiva ni com a negativa. De fet, només el 4% considera que la creació de governs metropolitanos és molt desitjable (Medir et al., 2018). Recordem que a Espanya la creació de governs metropolitanos depèn de la legislació dels parlaments autonòmics i no hi ha incentius per part del Govern central (Tomàs, 2017a). En el cas de Barcelona, el fracàs de Pasqual Maragall per consolidar el poder polític metropolità s'explica per diversos motius, entre ells la rivalitat amb Jordi Pujol i el contrapoder que significa l'aglomeració de Barcelona, però també

¹ Aquest projecte es basa en l'enquesta POLLEADER II, realitzada a 27 països europeus i a Israel i Islàndia entre 2014 i 2016. El qüestionari fou enviat a tots els alcaldes de ciutats majors de 10.000 habitants, amb una taxa de resposta del 39 %.

per l'absència de suport de la resta d'alcaldes metropolitans (per a més detalls, vegeu Tomàs, 2017b).

A Catalunya només existeix, formalment, una àrea metropolitana, la de Barcelona. L'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) és una administració local creada per la Llei 31/2010 del Parlament de Catalunya, on es fixen les seves competències (urbanisme, transport, medi ambient, desenvolupament econòmic i cohesió social), el seu finançament (mixt entre transferències i impostos propis) i el seu mode d'elecció (indirecta). Tots els alcaldes dels municipis metropolitans formen part del consell d'alcaldes, així com un nombre de regidors de cada municipi segons el pes de la respectiva població (excepte Barcelona, que hi té un nombre fix, 25 representants). Durant els seus primers set anys de vida l'AMB ha estat presidida per l'alcalde de Barcelona, tot i que la llei no ho estableix com a condició. El territori de l'AMB inclou la primera corona metropolitana: 36 municipis i 3,2 milions d'habitants, el nucli central del que es considera la regió metropolitana o l'espai funcional en termes de mobilitat i mercat laboral.

Què opinen els ciutadans de la governança metropolitana de Barcelona? Veurien amb bons ulls les fusions municipals i formar part d'un gran municipi amb un alcalde escollit directament? Estarien d'acord en crear un govern metropolità escollit directament? La creació de l'AMB ha ajudat a produir una identitat a escala metropolitana? Aquestes preguntes van guiar una recerca realitzada al si del Grup de Recerca en Estudis Locals de la Universitat de Barcelona entre 2013 i 2016. L'estudi està basat primer en una enquesta realitzada a 800 persones de l'àrea metropolitana de Barcelona (per a més detalls de l'enquesta, vegeu Vallbé et al., 2015). Per complementar aquest treball quantitatiu vam realitzar sis grups de discussió, amb una mitjana de set participants: quatre l'any 2014 amb habitants de municipis metropolitans excloent la ciutat de Barcelona i dos l'any 2016 amb ciutadans de Barcelona (tot diferenciant els barris centrals dels perifèrics). En els grups es van fer les mateixes preguntes de l'enquesta per entendre'n millor els resultats i poder copsar-ne els matisos. La doble estratègia de recerca permet entendre millor les percepcions de la ciutadania en relació a l'àmbit metropolità, tant pel que fa al seu disseny institucional com a la identitat metropolitana.

En primer lloc, vam fer preguntes relacionades amb la vinculació amb el territori. A l'enquesta, quan es pregunta sobre la identitat amb el municipi o amb el país (sigui aquest Catalunya o Espanya), les persones declaren tenir un sentiment de pertinença fort. Els ciutadans enquestats a l'àrea metropolitana de Barcelona se senten lleugerament més identificats amb el seu municipi que amb l'espai metropolità. Tanmateix, segons dades de l'enquesta, la identificació amb l'àrea metropolitana de Barcelona, mesurada del 0 al 10, és notable (de mitjana, un 7,4). Com explicar aquesta identificació tan alta? Els grups de discussió ens han permès entendre que els ciutadans metropolitans tenen dos tipus d'identificació. En el cas dels municipis, o dels barris a la ciutat de Barcelona, les persones els defineixen com "el lloc on em sento com a casa" i hi mostren una vinculació molt estreta. Es tracta d'una identificació emocional: és on se senten a gust, on tenen els amics i la família, on se senten arrelats. En canvi, l'àrea metropolitana no els genera cap senti-

ment de pertinença: per a elles és una cosa abstracta, un ens administratiu, sense cap tipus de vincle emocional. Els que sí observem és una identificació funcional: l'àrea metropolitana de Barcelona serveix per moure's (el gran símbol és la T-10), per accedir a activitats d'oci i lleure, per poder fer coses. Aquesta percepció es repeteix a tots els grups: l'espai metropolità és un espai de trànsit, i el transport metropolità en permet la mobilitat.

Tanmateix, cal matisar que les persones participants en els grups de discussió nascudes en altres indrets d'Espanya que van venir a viure a l'àrea metropolitana de Barcelona als anys 1960-70 se senten menys arrelades al municipi on viuen, ja que continuen sentint-se lligades al seu municipi de naixement. És interessant destacar que aquest grup identifica l'àrea metropolitana amb un estil de vida, amb un estatus socioeconòmic, el de la classe treballadora, aspecte que no és percebut per les persones nascudes a Catalunya. Aquest grup identifica Barcelona (entès com el centre de la ciutat, no els barris perifèrics) amb un espai reservat per a persones amb un alt poder adquisitiu, on l'habitatge és més car i on hi ha molt turisme, mentre que els seus municipis tenen altres característiques socioeconòmiques. És interessant destacar que les persones dels grups de discussió de Barcelona ciutat, però dels barris perifèrics (especialment, de Nou Barris), també subratllen aquest fet: els barris centrals de Barcelona estan reservats per una classe social determinada, que no és la seva. Aquest sentiment de classe, però, no es tradueix en una identitat metropolitana compartida, que sí que es produeix amb el municipi i el país.

En segon lloc, i molt relacionat amb el primer punt, constatem que les persones participants dels grups de discussió no saben identificar què és l'àrea metropolitana, tant les que viuen a la ciutat de Barcelona com les de la resta de municipis metropolitans. Les definicions són ambigües en tots els casos, associades a un espai per on la gent transita i es mou, però del qual no en coneixen els límits. En el cas dels barcelonins, l'àrea metropolitana és allò que envolta Barcelona, sense saber ni on comença ni on acaba. Per tant, és difícil plantejar-se una elecció directa metropolitana o una identitat metropolitana si d'entrada no se sap de quin territori es parla.

En tercer lloc, el nostre interès residia en la percepció política de l'AMB, que vam traduir en dues preguntes. La primera era: voldríeu formar part de la ciutat de Barcelona? És a dir, fusionar els municipis de l'AMB per convertir-se en una sola ciutat? La taula 1 mostra que gairebé la meitat dels ciutadans de fora de Barcelona ciutat rebutgen renunciar al seu municipi per formar part d'una gran ciutat. És interessant destacar que hi ha un percentatge molt elevat (gairebé el 12%) de respostes No sap/No contesta (NS/NC). Es repeteix la mateixa 'indiferència' al fet metropolità que hem vist per part dels alcaldes espanyols en el marc del projecte europeu sobre l'alcalde.

La taula 2 mostra la resposta a la mateixa pregunta segons la mida del municipi, i aquí observem diferències importants. Quan més petit és el municipi, més por a "ser menjat per la ciutat de Barcelona" (en les paraules dels participants als grups de discussió). En efecte, hi ha un rebuig a quedar diluït en una gran ciu-

Taula 1. Desig de formar part de la ciutat de Barcelona (habitants de l'àrea metropolitana de Barcelona excepte Barcelona)

Resposta	%
Sí	40,5
No	47,5
NS/NC	11,8

Font: Elaboració pròpia.

Taula 2. Desig de formar part de la ciutat de Barcelona segons grandària municipal (habitants de l'àrea metropolitana de Barcelona excepte Barcelona)

Mida del municipi	Sí	No	NS/NC
Menys de 10.000 habs.	35,7	57,1	7,1
Entre 10.000 i 100.000 habs.	35,7	52,8	11,5
Més de 100.000 habs.	48,3	39,1	12,6

Font: Elaboració pròpia.

tat i perdre els trets específics de viure a un municipi petit, bàsicament la proximitat amb els seus representants polítics, a ser escoltats i a saber on anar a demanar el que necessiten. A més a més, en els municipis menors de 10.000 habitants, el percentatge de respostes positives o negatives és superior, mentre que quan més gran és el municipi, més elevat el percentatge de respostes NS/NC. Aquests resultats coincideixen plenament amb la literatura acadèmica que estudia la relació entre mida municipal i democràcia: el sentiment d'autonomia local és més fort als municipis de mida petita, que rebutgen les fusions municipals en nom de la democràcia local (Oliver, 2000; Stephens i Wikstrom, 2000; Boudreau, 2003; Heinelt i Kübler, 2005).

La segona pregunta es va realitzar a tots els habitants de l'àrea metropolitana de Barcelona i era la següent: estariu d'acord a escollir directament un alcalde per tota l'àrea metropolitana? Segons l'enquesta (taula 3), la meitat de la població metropolitana seria favorable a escollir un alcalde per tota l'àrea metropolitana, amb un percentatge de NS/NC encara elevat.

Tanmateix, altre cop observem diferències segons la mida municipal (vegeu la taula 4). Com més petit és el municipi, més en contra estan els habitants d'escollir un alcalde directament per tota l'AMB. Els habitants dels municipis més petits tenen molt clara la seva opció: un 71% són contraris a l'elecció directa metropolitana i no s'observa cap resposta de NS/NC. A mida que va augmentant la dimensió dels municipis, aquests són més favorables a l'elecció directa, i també hi ha més respostes de NS/NC. En el cas de Barcelona ciutat, l'aprovació a l'elecció directa metropolitana és gairebé del 60%, mentre que les respostes NS/NC arriben al 15,5%.

Els grups de discussió realitzats ens ajuden a entendre el perquè d'aquestes respostes, com també els

Taula 3. D'acord amb l'elecció directa d'un alcalde metropolità

Resposta	%
Sí	54,6
No	33,2
NS/NC	12,3

Font: Elaboració pròpia.

Taula 4. D'acord amb l'elecció directa d'un alcalde metropolità segons grandària municipal

Mida del municipi	Sí	No	NS/NC
Menys de 10.000 habs.	28,6	71,4	
Entre 10.000 i 100.000 habs.	48,6	42,1	9,4
Més de 100.000 habs.	56,3	35,1	8,6
Barcelona	58,2	26,2	15,5

Font: Elaboració pròpia.

matisos. En primer lloc, cal diferenciar els habitants de la resta de l'AMB dels de la ciutat de Barcelona. A les discussions en grup, les persones que viuen fora de la ciutat de Barcelona comparteixen la preocupació que un alcalde metropolità no tingui la sensibilitat ni les eines per resoldre els problemes dels municipis més petits. Dit d'una altra manera, aquests ciutadans pensen que "Barcelona ho decidiria tot" i per tant els ciutadans dels municipis més petits estarien desatesos. La percepció compartida és que, al final, l'alcalde metropolità seria l'alcalde de Barcelona, o almenys l'alcaldia metropolitana se situaria a la Plaça Sant Jaume. En resum, el seu vot i la seva força com a ciutadans seria menor que la que tenen en relació al seu alcalde i per tant rebutgen una elecció a escala metropolitana.

L'única excepció en aquest raonament és en el moment de proposar eliminar tots els alcaldes i escollir només un alcalde metropolità per a tots els municipis. Una majoria dels participants serien partidaris d'eliminar càrrecs electes si realment es pogués garantir que la pèrdua de l'alcalde local suposaria guanyar en serveis de qualitat i simplificar l'administració. En aquest cas, la motivació prové d'una desconfiança generalitzada cap a la classe política i la idea que "quan menys polítics, millor", com es va comentar als grups. Sens dubte, aquest sentiment de desafecció ha marcat les opinions al respecte i el refús a crear més institucions: la majoria dels participants rebutja crear un nou càrrec polític a més a més dels existents.

En el cas de Barcelona ciutat, els participants als grups de discussió coincideixen amb el recel a afegir un altre àmbit de govern amb eleccions, sobretot pel cost corresponent a aquesta decisió. La impressió generalitzada és que els barcelonins haurien de pagar més si hi havia aquesta elecció metropolitana, i que a més hi hauria més burocràcia. També consideren que aquesta figura metropolitana tindria massa poder, i aquest fet es valora negativament. Creuen que si ja costa po-

sar-se d'acord sobre les prioritats a l'hora de donar resposta a les necessitats dels diversos barris de Barcelona, encara seria més difícil de fer aquest procés per a 36 municipis. En definitiva, una alcaldia metropolitana els sembla llunyana, que no podria respondre a les necessitats ciutadanes locals.

En tots els grups, una idea cabdal que es repeteix és la incomprensió de les raons per escollir directament uns representants per a una institució que desconeixen. En altres paraules, la gran majoria dels participants creuen que no tenen suficient informació i que abans de valorar una elecció directa metropolitana haurien de saber què és i què fa l'AMB. Els sembla lògic que algun ens coordini polítiques metropolitanes com el transport o el tractament de residus però no veuen la necessitat de dotar-lo d'una representació escollida directament.

4. Conclusions

El debat sobre l'elecció directa a escala metropolitana torna a ser objecte de debat polític a les aglomeracions europees, inclosa la de Barcelona. Aquest model d'elecció té avantatges (visibilitat, compromís amb una agenda metropolitana, rendiment de comptes) i inconvenients (concentració del poder i cost econòmic), i el seu debat planteja les relacions amb altres àmbits de govern (com s'insereix aquest nou líder dins l'entramat institucional existent, tant amb els municipis com amb les regions o l'Estat).

Aquestes qüestions es traslladen a l'àrea metropolitana de Barcelona, on existeix una institució metropolitana des de 2011, quan es constitueix l'AMB en virtut de la Llei 31/2010. En aquest cas no hi ha una elecció directa sinó que són els alcaldes i regidors municipals els qui conformen els òrgans de representació de la institució. En aquest context, ens hem preguntat si la gent se sent menys lligada al seu municipi de residència a favor d'un sentiment de pertinença metropolitana i si estarien a favor de fer reformes a escala metropolitana. Gràcies a la combinació d'una recerca quantitativa i qualitativa, hem apuntat la idea que hi ha un sentiment de pertinença local fonamentat en els lligams personals, i que la idea de 'comunitat metropolitana' només s'associa a la mobilitat i a les oportunitats que permet un territori més gran i ben connectat. En línies generals, les persones entrevistades conceben l'àrea metropolitana de Barcelona de manera abstracta i funcional, no com un espai polític. Així, la institució és percebuda com un ens de prestació i gestió de serveis. Com mostra l'article de Font en aquest mateix número, l'AMB té potencial per desenvolupar més polítiques metropolitanes, especialment en matèria de cohesió social. La realització de polítiques públiques no tant lligades al transport i als residus sinó a serveis socials potser ajudaria a fer més visible la tasca de l'AMB, reforçant la legitimitat per rendiment (*output legitimacy*).

Si l'objectiu és reforçar la legitimitat de la representació (*input legitimacy*), cal provocar un major interès per la institució metropolitana i per sentir-se part d'un espai metropolità conjunt. En aquest sentit, l'elecció directa d'un alcalde metropolità podria ajudar a veure l'AMB com un tot, amb problemes i projectes comuns. L'elecció directa implica atorgar un altre tipus de legitimitat a aquesta institució, fent-la més visible i

enfortir-ne el lideratge. Malgrat que en algunes ocasions aquesta idea s'ha posat sobre la taula, no se n'ha fet un veritable debat públic. Abans, però, de fer aquesta proposta, caldria comunicar i transmetre millor el que fa l'AMB, publicar més informació sobre el seu finançament i el seu funcionament, etc. Actualment, es tracta d'una institució poc coneguda per la ciutadania, malgrat que s'ocupa d'aspectes claus per a les persones que viuen a l'aglomeració de Barcelona.

Tanmateix, el major repte polític recau en el paper dels alcaldes davant la institució metropolitana. Aplicant la idea anglosaxona de *no taxation without representation*, s'entén que si existeix una institució metropolitana amb capacitat fiscal i decisòria cal que els ciutadans en puguin elegir els representants. Per tant, la decisió d'escollir o no els consellers metropolitans depèn en gran mesura de quines competències i finançament té l'estructura metropolitana. Aquesta és doncs la qüestió fonamental. Volem que l'Àrea Metropolitana de Barcelona sigui un vertader govern metropolità? Volem que tingui més competències i més autonomia fiscal? O preferim que sigui un ens de gestió de perfil més tècnic que polític? Cal d'entrada un debat sobre aquesta qüestió per part dels alcaldes que en són membres per poder plantejar l'elecció directa. En efecte, cal que els alcaldes se sentin part de l'AMB i reconguin la importància d'un projecte metropolità compartit.

Per part de la ciutadania, l'emergència d'una identitat metropolitana a llarg termini serà més fàcil de construir si hi ha una vinculació afectiva i un coneixement del territori, un disseny institucional i una mobilització ciutadana que afavoreixin la creació d'un relat metropolità. En efecte, a Barcelona tenim alguns exemples aïllats de mobilitzacions metropolitanes, com als anys 1990 amb 'la guerra de l'aigua' o recentment, i tímida, amb la reivindicació de la unió dels dos tramvies a causa de seu impacte en la mobilitat metropolitana. Temes com l'accés a l'habitatge han donat lloc a moviments socials com la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca o el Sindicat de Llogaters. Malgrat tenir una dimensió local, són temes d'abast metropolità, i per tant hi ha un potencial per al seu desenvolupament a una escala metropolitana i per començar a dotar de sentit col·lectiu l'espai metropolità. Sense aquests elements, difícilment es podrà parlar d'una identitat metropolitana i d'una voluntat de fer reformes a escala metropolitana, com l'elecció directa dels representants polítics.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- BERTRANA, X., i MAGRE, J. (2017). Elección directa del alcalde y cambio institucional: una aproximación comparada. *Anuario del Gobierno Local*, 1, 131-154.
- BOUDREAU, J.A. (2003). Questioning the Use of 'Local Democracy' as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27, 793-810.
- DLABAC, O., MEDIR, L., TOMÀS, M., i LACKOWSKA, M. (2018). Metropolitan challenges and reform pressures

across Europe—the perspectives of city mayors. *Local Government Studies*, 44(2), 229-254. doi: 10.1080/03003930.2017.1411811

FENWICK, J., i ELCOCK, H. (2014). Elected Mayors: Leading Locally? *Local Government Studies*, 40(4), 581-599.

HAMILTON, D. K. (1999). *Governing Metropolitan Areas. Response to Growth and Change*. New York: Garland Publishing.

HEINELT, H., i KÜBLER, D. (Eds.) (2005). *Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Londres: Routledge.

KÜBLER, D. (2005). *La métropole et le citoyen*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

LACKOWSKA, M., i MIKULA, L. (2015). How metropolitan can you go? Citizenship in Polish City-Regions. *Journal of Urban Affairs*, 40(1), 47-62. doi:10.1111/juaf.12260

Landeshauptstadt Stuttgart (2018). *Stuttgarter Wahldaten 2018*. Disponible a: https://servicex.stuttgart.de/lhs-services/komunis/documents/7653_1_Faltblatt_Stuttgarter_Wahldaten___Ausgabe_2018.PDF

LIDSTRÖM, A. (2006). Commuting and citizen participation in Swedish city-regions. *Political Studies*, 54(4), 865-888.

LIDSTRÖM, A. (2010). Citizens' Intermunicipal Political Orientations: Evidence from Swedish City-regions. *Urban Studies*, 47(10), 2093-2109.

LIDSTRÖM, A. (2013). Citizens in the City-regions. Political Orientations Across Municipal Borders. *Urban Affairs Review*, 49(2), 282-306.

LIVERPOOL CITY COUNCIL (2018). *Local elections 2018*. Disponible a: <http://councillors.liverpool.gov.uk/mgElectionResults.aspx?ID=43&RPID=11793838>

LONDON DATASTORE (2018). *Borough Council Election Results 2018*. Disponible a: <https://data.london.gov.uk/dataset/borough-council-election-results-2018>

LONDON GOVERNMENT (2018). *Mayor of London & London Assembly Elections*. Disponible a: <https://www.london.gov.uk/about-us/governance-and-spending/good-governance/electing-mayor-and-assembly-22-11-2018>

MAGRE, J., i BERTRANA, X. (2007). Exploring the limits of Institutional Change: The Direct Election of Mayors in Western Europe. *Local Government Studies*, 33(2), 181-194.

MANCHESTER CITY COUNCIL (2018). *Local elections 2108*. Disponible a: [https://secure.manchester.gov.uk/direct-](https://secure.manchester.gov.uk/directory_record/315222/local_elections_2018/category/1392/local_elections)

[tory_record/315222/local_elections_2018/category/1392/local_elections](https://secure.manchester.gov.uk/directory_record/315222/local_elections_2018/category/1392/local_elections)

MEDIR, L., MAGRE, J., i TOMÀS M. (2018). Mayors' perceptions on local government reforms and decentralization in Spain. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 129-155. doi: 10.21308/recp.46.06

OLIVER, J.E. (2000). City Size and Civic Involvement in Metropolitan America. *American Political Science Review*, 94, 361-373.

PORTAL DER REGION UND DER LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (2013). *Die Wahl der Oberbürgermeisterin oder des Oberbürgermeisters 2013*. Disponible a: <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Politik/Regionspr%C3%A4sident-Oberb%C3%BCrgermeister/Der-Oberb%C3%BCrgermeister/Wahl-des-Oberb%C3%BCrgermeisters>

PORTAL DER REGION UND DER LANDESHAUPTSTADT HANNOVER (2016). *Kommunalwahlen 2016 in der Region Hannover*. Disponible a: <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Politik/Wahlen-Statistik/Kommunalwahlen-2016>

REGION HANNOVER (2014). *Wahlen 2014 in der Region Hannover*. Hannover: Region Hannover.

SANDFORD, M. (2017). *Directly-elected mayors* (Briefing Paper 5000). Londres: House of Commons Library.

SHARPE, L.J. (1995). *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*. Londres: John Wiley.

STEPHENS, G.R., i WIKSTROM, N. (2000). *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York: Oxford University Press.

SWEETING, D. (Ed.) (2017). *Directly elected mayors in urban governance*. Bristol: Policy Press, University of Bristol.

TOMÀS, M. (2016). *Tendencias metropolitanas en el mundo* (Issue Paper 1). Barcelona: Observatorio Metropolis.

TOMÀS, M. (2017a). Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 243-252. doi: 10.1007/s13147-016-0445-0

TOMÀS, M. (2017b). *Governar la Barcelona real: Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.

VALLBÉ, J.J., MAGRE, J., i TOMÀS, M. (2015). Being metropolitan: the effects of individual and contextual factors on shaping metropolitan identity. *Journal of Urban Affairs*. Publicació anticipada en línia. doi: 10.1111/juaf.12243

EL FINANÇAMENT DE LES ÀREES METROPOLITANES. UNA ESPECIAL REFERÈNCIA AL CAS DE L'AMB

SUMARI

1. Introducció

2. Marc teòric

2.1. Finançament i competències: què cal finançar?

2.2. Quins principis econòmics cal que es compleixin?

2.3. Tipologia d'ingressos de les àrees metropolitanes

3. Una referència al cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

3.1. Competències de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

3.2. El model de finançament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

4. Recapitulació i reflexions finals sobre el model de finançament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Referències bibliogràfiques

EL FINANÇAMENT DE LES ÀREES METROPOLITANES. UNA ESPECIAL REFERÈNCIA AL CAS DE L'AMB

Resum

Les grans ciutats i les àrees metropolitanes han de fer front a unes necessitats de despesa molt diferents a les de la resta de governs locals. En aquest estudi s'analitza, d'una banda, des d'un punt de vista teòric, com s'haurien d'organitzar i finançar les grans aglomeracions urbanes, i més concretament les àrees metropolitanes. D'altra banda, s'analitza el cas concret de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, analitzant quines són les funcions que desenvolupa, i com es finança. L'anàlisi mostra com, en base a les prescripcions de la teoria, seria necessari replantejar el repartiment de competències entre els municipis i l'Àrea Metropolitana de Barcelona, i dur a terme una reforma del seu sistema de finançament, que permetés incrementar el seu volum de recursos i la seva autonomia fiscal.

Paraules clau: Grans aglomeracions urbanes, finançament, Àrea Metropolitana de Barcelona.

1. Introducció

Les grans aglomeracions urbanes són un pol d'atracció per a persones, empreses i altres institucions, alhora que són el principal motor del creixement econòmic dels països. L'any 2014, el 54% de la població mundial vivia en àrees urbanes, i es preveu que la concentració urbana segueixi creixent. L'ONU (UN-Habitat, 2015) va projectar que l'any 2050 aquesta xifra arribaria fins al 66%. Aquest gran creixement de les àrees urbanes està intensament lligat al seu creixement econòmic (World Bank, 2009; Henderson, 2010). Bona part de la innovació té lloc a les àrees urbanes, les quals poden tenir una mida suficientment elevada com per tenir el grau necessari d'especialització de la força laboral, coneixement, negocis, serveis, infraestructures, institucions i comunicacions (Bird i Slack, 2007).

Aquestes característiques de les grans aglomeracions urbanes fan que els governs de les grans ciutats i de les corresponents àrees metropolitanes hagin de donar resposta a unes necessitats ciutadanes molt diferents de les de les poblacions de menor mida poblacional, ja siguin derivades de l'elevada concentració demogràfica de la població, dels majors nivells de pobresa i desigualtat, o del seu elevat nivell d'activitat socioeconòmica, entre d'altres. A més, els nuclis urbans no només donen servei als seus ciutadans, sinó

també als ciutadans de les poblacions del seu entorn o de la seva àrea metropolitana, i sovint són els motors econòmics d'una regió o país, cosa que també pot incrementar les seves necessitats de despesa de manera considerable.

Per ser competitives internacionalment, les ciutats i les seves àrees urbanes necessiten proveir una gran varietat de serveis, com per exemple transport, aigua, clavegueram, recollida i tractament de residus, seguretat i bombers, parcs, cultura i oci, habitatge social o serveis socials. D'una banda, les grans aglomeracions urbanes atrauen individus amb rendes més baixes i famílies que busquen oportunitats de feina, i que tenen accés a un ventall més ampli de serveis socials especialitzats dels que existeixen habitualment a municipis més petits. Això determina que la demanda de serveis socials, habitatge social o serveis de salut sigui més elevada que a d'altres poblacions. D'altra banda, però, les grans ciutats solen ser també els grans centres de negocis d'un país, i competeixen en l'àmbit internacional. Això requereix que, a més d'una bona xarxa de transports i comunicacions, han de poder oferir serveis que atreguin i retenguin el capital humà altament qualificat, en àmbits com l'educació, els parcs públics o les activitats recreatives i culturals. És a dir, les ciutats necessiten proveir serveis que atreguin els treballadors més qualificats, i contribuir a millorar la qualitat de vida dels ciutadans (Florida, 2002), per la qual cosa també proveeixen un ventall de serveis més ampli que altres governs locals (Bird, 1995). Això les aboca també a haver d'afrontar unes necessitats de despesa diferencials.

A més, en els darrers anys s'ha observat una problemàtica creixent entorn a una sèrie de reptes que han d'afrontar les grans aglomeracions urbanes. En primer lloc, s'estan produint forts increments de preus en el mercat de l'habitatge, que generen processos de gentrificació i una creixent segregació espacial. En segon lloc, les ciutats han de jugar un paper fonamental en matèria de sostenibilitat i gestió de residus. Les ciutats, com a grans concentracions de població i d'activitat econòmica, generen elevats nivells de contaminació i producció de residus. Concretament, les ciutats generen entre el 60% i el 80% del consum d'energia mundial, i són responsables del 70% de l'emissió de gasos generadors de l'efecte hivernacle (UN-Habitat 2016). En darrer lloc, per poder fer front als reptes mencionats anteriorment, les ciutats i les àrees urba-

nes tenen com a repte saber entendre i utilitzar les noves tecnologies en el seu benefici (Vanguardia Dossier, 2018). La creació de *smart cities* gràcies a la utilització del Big Data permetrà analitzar els patrons de consum i d'utilització de béns i serveis públics, la recollida d'informació útil i l'elaboració de polítiques informades i basades en l'evidència.

La mesura en què les administracions públiques poden donar resposta a aquestes qüestions depèn directament de quin sigui el seu volum de recursos i de la seva capacitat per determinar aquest volum i la seva composició. D'acord amb la literatura existent, aquestes especificitats de les grans aglomeracions urbanes fan recomanable que el seu sistema de finançament també sigui específic (Bird, 1980). No obstant això, en pocs països les grans ciutats i les àrees metropolitanes reben un tractament diferent a la resta de municipis (Bahl, 2010). En el cas espanyol, a manca de tractament específic del sistema de finançament per a les grans aglomeracions urbanes i la falta d'autonomia de les ciutats i les àrees metropolitanes per incidir sobre els seus ingressos, fa que el seu marge de maniobra per donar resposta a les creixents necessitats de la seva població es pugui veure molt limitat.

L'estudi que es presenta a continuació té un doble objectiu. D'una banda, analitzar des d'un punt de vista teòric com s'haurien d'organitzar i finançar les grans aglomeracions urbanes, i més concretament les àrees metropolitanes. L'interès se centrarà especialment en les grans aglomeracions urbanes organitzades en dos nivells de govern, el nivell municipal i el nivell metropolità, que és el model al qual s'ajusta l'àrea metropolitana de Barcelona. Més concretament, s'analitzarà quines són les funcions que hauria de desenvolupar, en aquest context, el nivell metropolità de govern, i com s'haurien de finançar aquestes funcions. D'altra banda, s'analitzarà el cas concret de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, analitzant quines són les funcions que desenvolupa, i com es financia. Finalment, s'oferiran una sèrie de reflexions finals sobre els elements que caldria reformar del finançament de l'AMB per tal de millorar la seva autonomia financera i l'eficiència en l'assignació dels recursos.

2. Marc teòric

2.1. Finançament i competències: què cal finançar?

Per determinar quin hauria de ser el finançament d'una àrea metropolitana, i quines haurien de ser les seves fonts de finançament, és necessari definir prèviament quines haurien de ser les seves competències. D'acord amb el que estableixen Bird i Slack (2007), en les àrees metropolitanes amb dos nivells de govern, com serien l'Àrea Metropolitana de Barcelona o la Greater London, el nivell de govern més alt hauria de ser el responsable de la provisió dels següents serveis:

- **Serveis que beneficien a tota l'àrea en el seu conjunt**, com per exemple, el transport interurbà o les carreteres. D'acord amb el principi d'equivalència fiscal, els límits geogràfics del govern que presta un determinat servei haurien de coincidir amb els límits d'on estan els beneficiaris d'aquest servei, i que són els que contribueixen a finançar-lo.

- **Serveis que impliquen una redistribució de recursos**, com per exemple polítiques d'habitatge social, serveis d'assistència social, d'atenció a la infància, o una política de garantia de rendes (KSNET, 2018). Concretament, la implantació de la política redistributiva en una jurisdicció gran, com seria el cas d'una àrea metropolitana, permetria internalitzar els seus efectes externs i reduir els problemes derivats de la mobilitat de les persones entre municipis en resposta a les polítiques socials de cada municipi. Addicionalment, permetria reduir les desigualtats entre els municipis de la seva jurisdicció.

En general, sembla clar que la mobilitat interjurisdiccional seria més reduïda entre els municipis de fora d'una àrea metropolitana i els de l'àrea, que entre els municipis d'una mateixa àrea metropolitana, per la qual cosa si una política redistributiva s'implantés a tot el territori metropolità, els moviments migratoris en resposta a la implantació d'aquesta política serien probablement més limitats que si aquesta s'implantés a tan sols un o alguns dels municipis de l'àrea. Això faria que les externalitats horitzontals entre municipis fossin més reduïdes, permetent així que el nivell de redistribució s'acostés més al nivell socialment eficient; i que la segregació social o en funció del nivell de renda entre municipis no es veiés incrementat. Això seria cert sempre i quan l'àrea metropolitana englobés tot el territori que seria necessari perquè els diferents beneficis esmentats fossin efectius, és a dir, quan l'àrea metropolitana coincidís amb l'àrea funcional o l'àrea de mercat de treball existent al voltant de les grans ciutats.

- **Serveis que generen externalitats**, com per exemple les polítiques redistributives (mencionades anteriorment), polítiques de medi ambient, salut pública, transport públic, recollida i tractament de residus, serveis de seguretat pública, desenvolupament econòmic o planificació urbana regional. Quan un servei municipal genera externalitats, ja sigui perquè beneficien als usuaris d'altres municipis que es desplacen (externalitats *commuter*) o perquè els beneficis del servei s'estenen més enllà de les fronteres d'un municipi (externalitats *spillover*), és recomanable que el servei el proveeixi un nivell de govern amb una jurisdicció més àmplia, com seria l'àrea metropolitana.

- **Serveis que presenten economies d'escala**, ja sigui en el consum o en la producció, com per exemple habitatge social, salut pública, polítiques de mobilitat i transport públic, provisió i recollida d'aigües, recollida i tractament de residus, o polítiques de prevenció d'incendis, entre d'altres. L'aprofitament de les economies d'escala permet reduir el cost dels serveis per usuari, per la qual cosa sempre seria recomanable des del punt de vista de l'eficiència.

D'acord amb el que estableixen Bird i Slack (2007), el nivell de govern més baix hauria de ser el responsable dels serveis que generen uns beneficis més acotats en l'espai, com serien l'enllumenat públic, el manteniment dels carrers municipals, els serveis de bombers, la planificació urbana local, els parcs públics i instal·lacions d'oci, o les biblioteques.

Aquest model d'àrea metropolitana amb dos nivells de govern té l'avantatge que permet la redistribució entre municipis, alhora que resulta més avantatjós en termes de rendiment de comptes, eficiència i adaptació a les demandes dels ciutadans que el model amb un sol nivell de govern. Permet la coordinació en la provisió dels serveis dels quals és responsable l'àrea metropolitana, i pot permetre una major eficiència en l'assignació de recursos que en el cas de les àrees metropolitanes amb un sol nivell de govern. A més, hi ha un major potencial per garantir la igualtat, donat que la qualitat dels serveis locals no queda restringida per la capacitat fiscal de cada jurisdicció. En general, es poden aprofitar millor les economies d'escala i internalitzar les externalitats en la provisió de serveis transferits a l'àrea metropolitana, la qual cosa pot reduir els costos de provisió i millorar l'eficiència. Així mateix, tenint en compte que la mobilitat dels factors és més reduïda a nivell metropolità, pot millorar l'eficiència en la recaptació d'impostos. També es poden beneficiar d'economies d'escala en l'administració dels impostos.

Per contra, també pot haver-hi costos afegits derivats de la duplicitat en la provisió de serveis i costos de coordinació (Kitchen, 2002). També cal dir que els models amb dos nivells de govern poden resultar menys transparents i crear més confusió entre els ciutadans, que no poden identificar tan fàcilment quin és el nivell de govern que s'encarrega de la provisió dels diferents serveis, tot disminuint també el seu poder per influir en les decisions pressupostàries. Finalment, sovint les àrees metropolitanes no engloben tot el territori que seria necessari perquè els diferents beneficis esmentats siguin efectius. Nova York, Toronto o Copenhagen són exemples on això succeeix.

2.2. Quins principis econòmics cal que es compleixin?

Tant la teoria com el sistema comparat posen de manifest que el repartiment dels ingressos entre els diferents governs existents en un Estat ha de ser dut a terme donant compliment a un conjunt de principis econòmics bàsics (Vilalta, 2015). Fonamentalment, són els següents:

- **Principi d'autonomia financera.** Els governs disposen d'autonomia financera si tenen capacitat per prendre decisions sobre quant, com i en què gasten, i sobre quan i com obtenen els seus ingressos. Això només és possible si bona part dels seus ingressos procedeixen de fonts de finançament incondicionades, el que permet l'autonomia financera pel costat de la despesa; i sobretot a través de figures tributàries pròpies, el que facilita l'autonomia financera pel costat de l'ingrés.

Per tant, l'exercici de l'autonomia financera per part dels governs locals suposarà que

una part important dels seus ingressos pugui procedir de diverses figures tributàries sobre les quals disposin de capacitat normativa, així com de capacitat de gestió i d'administració. D'aquesta manera, millora la coresponsabilitat fiscal dels governs locals, fet que facilita el rendiment de comptes davant dels ciutadans i contribueix a reduir els problemes que suposa l'existència d'il·lusió fiscal, és a dir, la no percepció per part dels ciutadans del veritable cost dels serveis que reben de les administracions locals, en aquest cas, de les àrees metropolitanes. De fet, la millora de l'autonomia financera de les administracions locals és necessària per assolir una major eficiència, tant en la prestació dels serveis com en l'obtenció dels ingressos necessaris per finançar-los.

- **Principi de suficiència i equilibri vertical.**

En una situació d'equilibri vertical, el grau de cobertura de les necessitats de despesa amb ingressos potencials hauria de ser el mateix per als diferents nivells de govern (central, regional i local). És a dir, el repartiment competencial i la distribució dels ingressos potencials hauria de produir-se de tal manera que els tres nivells de govern disposin de recursos suficients per poder atendre les competències que els han estat atribuïdes. Quan el repartiment es produeix de tal manera que un determinat nivell de govern subcentral no arriba a cobrir les seves necessitats de despesa mitjançant els ingressos tributaris potencials que li han estat assignats, mentre que al nivell central li ocorre justament el contrari, tant la teoria com el sistema comparat aconsellen l'existència d'una subvenció incondicionada que corregeixi aquest desequilibri.

- **Principi d'equitat horitzontal.** La teoria estableix que una situació d'equitat horitzontal és aquella en què els governs que formen part d'un mateix nivell poden assolir un grau similar (o igual) de prestació dels serveis que tenen atribuïts, demanant als seus ciutadans un mateix esforç fiscal. Si es tracta de garantir aquest principi per a les àrees metropolitanes d'un país, se li hauria de donar compliment mitjançant una subvenció anivelladora procedent d'un nivell de govern superior. En el cas d'Espanya, on fins al moment només s'han constituït dues àrees metropolitanes, no existeix tal mecanisme d'anivellament.

No obstant, resulta rellevant tenir en compte aquest principi d'equitat horitzontal en relació als municipis que formen part de cada àrea metropolitana a l'hora de determinar el seu finançament, especialment si aquest procedeix en part d'aportacions realitzades pels municipis. Concretament, s'haurà d'evitar que per finançar els serveis que proveeixi l'àrea metropolitana en qüestió, els municipis amb menys recursos es vegin obligats a demanar un esforç fiscal més gran als seus ciutadans per rebre un mateix nivell de servei

que els ciutadans dels municipis amb més recursos.

Cal tenir en compte que la definició del criteri d'equitat a aplicar correspon al terreny dels valors, i ha de ser resolt des de l'àmbit de la política. La literatura econòmica i l'experiència d'altres països mostren que es tracta d'una qüestió que admet diferents respostes, sovint difícils de consensuar. A l'Àrea Metropolitana de Barcelona s'estableix el principi de solidaritat segons el qual els beneficis i els costos de viure en l'entorn metropolità s'han de distribuir equitativament entre els seus habitants, independentment del municipi en què visquin.

• **Principi de transparència, coordinació i lleialtat institucional.** Un bon model de finançament ha de disposar de mecanismes tècnics i institucionals adequats per consensuar-lo i aplicar-lo. Tant el disseny com l'aplicació del model de finançament sorgeixen de negociacions polítiques, que seria recomanable que es produïssin amb la major transparència i la menor discrecionalitat possible. Això només és possible si existeixen regles i institucions capaces de dissenyar el model, fer un seguiment del mateix, actualitzar-lo i resoldre els possibles conflictes que al llarg del temps puguin plantejar-se. Per tal de disposar d'un bon marc institucional que permeti i faciliti la coordinació de la presa de decisions que afecten els diferents governs, seria convenient, entre d'altres mesures:

- I. Crear institucions que siguin responsables del seguiment i la supervisió del model. Aquestes institucions haurien de vetllar perquè l'aplicació del model al llarg del temps no suposi un trencament amb el que s'ha pactat a l'any base. Sovint, les decisions d'un govern n'afecten d'altres, per la qual cosa s'han de preveure institucions que vetllin pel compliment del principi de lleialtat institucional.
- II. Establir òrgans de coordinació horitzontal i vertical. És a dir, els governs metropolitans haurien de participar en la presa de decisions que els afectin, juntament amb els altres nivells de govern (central, autonòmic i municipal), així com en òrgans de relació horitzontal (amb les altres àrees metropolitanes).
- III. En la mesura en què un percentatge important dels recursos impositius de les àrees metropolitanes a Espanya procedeix de l'IBI, tal com es veurà més endavant, la base imposable del qual està directament vinculada amb la valoració cadastral dels immobles, està clar que una part important dels seus ingressos depenen de les decisions i el bon funcionament de la Direcció General del Cadastre, juntament amb les dels municipis que formin part de l'àrea. Per

tant, és imprescindible que existeixin espais adequats de col·laboració i coordinació entre les diferents administracions.

2.3. Tipologia d'ingressos de les àrees metropolitanes

Si s'observen diferències en les necessitats de despesa que tenen les grans aglomeracions urbanes és raonable pensar que els seus models de finançament i per tant, la forma d'obtenir els recursos haurien de tenir en compte aquestes diferències. Cal tenir en compte que en alguns casos les administracions de les grans aglomeracions urbanes, ja siguin metropolitanes o municipals, estan prenent decisions sobre un conjunt de serveis que afecten un nombre més elevat de ciutadans que el que tenen alguns governs intermedis del mateix Estat. Per exemple, a Espanya hi ha comunitats autònomes (governos intermedis) que tenen una població molt més petita que la de Madrid i Barcelona¹.

Si bé a la pràctica és possible trobar diferents estructures d'ingrés, la literatura econòmica ofereix un cos teòric que permet establir quines fonts de finançament poden ser les més eficients per a la provisió dels diferents tipus de serveis públics per part dels diferents nivells de govern, i en funció de com estiguin repartides les responsabilitats entre aquests diferents nivells de govern. Així, caldrà tenir en compte la idoneïtat que les àrees metropolitanes es financin amb impostos sobre la propietat, taxes i preus públics, transferències procedents d'altres nivells de govern, endeutament o a través de la provisió publicoprivada dels serveis, la qual cosa dependrà en gran mesura de la seva mida, del tipus de serveis que proveeixen i de les seves competències en provisió d'infraestructures.

En termes generals, els impostos a la propietat poden resultar adients per finançar serveis relacionats amb la propietat, com per exemple, provisió d'aigua, regulació del trànsit o urbanisme; però poden no resultar adequats per finançar serveis com la provisió d'habitatge social o altres serveis socials. Als països escandinaus, on els governs locals acostumen a tenir competències en l'àmbit dels serveis socials, els municipis es financen de manera important a partir d'impostos sobre la renda. En la mesura en què els governs locals també proveeixen serveis que responguin als interessos regionals o nacionals, també estaria justificada l'existència de transferències intergovernamentals. Tal com estableixen Bird i Slack (2007), igual que passa amb les despeses, les necessitats d'ingrés tendeixen a ser diferents a les grans àrees metropolitanes o ciutats, fet que reflecteix la diferent naturalesa i el nivell dels serveis que proveeixen, i la seva major capacitat per obtenir ingressos impositius. Aquestes àrees sovint tenen, o haurien de tenir, una major autonomia fiscal que altres àrees urbanes i rurals, tant per la banda de la despesa, com per la banda de l'ingrés.

En qualsevol cas, a l'hora de configurar el model de finançament d'una àrea metropolitana haurien de tenir-se en compte una sèrie d'aspectes que enumerem a continuació:

¹ Per exemple, la comunitat autònoma de La Rioja té només 315.794 habitants, la de Cantàbria 582.206 i la de Navarra en té 640.647. En realitat només les comunitats autònomes d'Andalusia (8.388.107 habitants), Catalunya (7.522.596 habitants) i la comunitat Valenciana (4.959.968 habitants) tenen més població que la ciutat de Madrid. Aquestes dades corresponen al padró del 2016.

En relació a la composició de la cistella tributària:

a. Taxes i preus públics

En termes generals, les taxes i preus públics són adequats per finançar determinats serveis que són típicament locals, i en els quals és fàcil identificar qui és el beneficiari directe del servei (aigua, clavegueram, recollida i eliminació de residus, transport, oci, electricitat, etc.), i el nivell local de govern les hauria de fer servir sempre que sigui possible (Bird, 2001). Concretament, l'ús de taxes i preus públics permet millorar l'eficiència en la provisió dels serveis, en fer visible per als usuaris quin és el seu cost de provisió. Això és especialment cert en el cas de les grans àrees metropolitanes, donat que permeten que el cost marginal que suposa la millora de l'eficiència en la prestació del servei, es pugui finançar amb un augment de la càrrega que assumeixen els consumidors, tant els residents a la ciutat com els que viuen fora de la ciutat i que també utilitzen el servei. És a dir, permeten internalitzar els efectes externs de tipus *commuter*. Al mateix temps, la utilització de les taxes pot ser un bon instrument que contribueixi a reduir els costos de congestió d'alguns serveis a les ciutats. En el cas de les grans àrees metropolitanes, les taxes i preus públics també poden contribuir a fer un ús més eficient de l'espai.

Habitualment, s'argumenta que el finançament dels serveis amb l'aplicació de preus públics pot tenir efectes regressius, si bé això no és cert per a molts dels serveis que proveeixen les grans ciutats, i dels quals es beneficien en major mesura els ciutadans amb unes rendes més elevades. Així mateix, amb un bon disseny de les taxes i preus públics es pot evitar que generin efectes regressius.

b. Impostos

En el cas dels serveis en què no es poden utilitzar taxes o preus públics per al seu finançament, perquè resulta difícil delimitar qui són els seus beneficiaris (cas dels béns públics), els impostos que han de suportar els residents locals de la ciutat poden ser un bon sistema de finançament en el cas dels serveis que beneficiïn exclusivament als residents al municipi.

L'assignació d'impostos que la Teoria del Federalisme Fiscal tradicionalment atribueix al nivell local de govern és molt limitada. Els únics impostos que els atribueix són aquells que són fàcils d'administrar a nivell local, que afecten només els residents locals i que no poden generar problemes de competència, ja sigui horitzontalment (entre governs locals) o verticalment (entre governs locals i no locals). Bird (2008) estableix que un bon impost local hauria de tenir les següents característiques:

- i. La base impositiva hauria de ser relativament immòbil, per permetre les autoritats locals variar els tipus sense perdre part de la seva base impositiva.
- ii. La recaptació hauria de ser adequada per satisfer les necessitats locals i augmentar en el temps en la mateixa mesura que la despesa.

- iii. La recaptació hauria de ser relativament estable i fàcil de predir.
- iv. No hauria de ser possible exportar la càrrega impositiva a no residents, per tal d'assegurar que les decisions pressupostàries són eficients i transparents.
- v. La base impositiva hauria de ser visible per assegurar el rendiment de comptes.
- vi. Els subjectes passius haurien de pensar que l'impost és just.
- vii. L'impost hauria de ser relativament fàcil d'administrar eficientment i efectivament.

Els governs locals en general, i les grans ciutats en particular, necessiten tenir suficient llibertat per poder modificar el nivell i la composició dels seus ingressos, si se'ls vol dotar d'autonomia i fer efectiu el rendiment de comptes. Un impost local seria definit com aquell que és establert pels governs locals, els seus tipus impositius són definits també pel govern local, i són gestionats pel nivell local (Bird, 2008). Ara bé, impostos que reuneixin aquestes tres característiques no són habituals a la pràctica. En alguns països, un impost local pot ser recaptat per cada ens local, però el tipus impositiu i la base són determinats a nivell central o per un altre nivell de govern. Aquest tipus d'impostos haurien de ser millor entesos com impostos centrals o provincials, que es distribueixen entre les ciutats en forma de transferència. Això és especialment cert en el cas en què no hi ha cap connexió clara entre la quantitat que reben les ciutats i la quantitat que es recapta al municipi.

En relació a les transferències:

En relació a les transferències, és aconsellable que les àrees metropolitanes no tinguin massa dependència de les subvencions procedents d'altres administracions. És important que disposin d'un elevat grau d'autonomia financera que els permeti prendre decisions pel costat de l'ingrés i, per tant, que els permeti poder decidir la seva pròpia política tributària. Per això, el pes de les transferències no hauria de ser massa elevat dins de l'estructura del seu pressupost d'ingressos. És a dir haurien de ser menys dependents i tenir més autonomia de què disposen la resta de governs locals, per prendre decisions sobre com obtenir els seus ingressos.

Cal tenir en compte però, que en determinats països els governs locals i per tant, les grans ciutats, tenen assignades unes competències de despesa superiors als ingressos que poden obtenir amb la seva cistella tributària. En aquests casos, bé s'haurà d'ampliar la capacitat dels governs locals per obtenir els seus propis recursos, o bé caldrà que es dissenyi un bon mecanisme de subvencions incondicionades, que tingui en compte tant la capacitat fiscal com les necessitats de despesa d'aquests governs.

I pel que fa a les subvencions específiques o condicionades, també poden tenir el seu paper dins el conjunt de fonts d'ingressos de les àrees metropolitanes. Per exemple, quan es tracta de finançar serveis com

el transport urbà, que generen externalitats que van més enllà dels seus límits geogràfics. En aquest cas estaria justificat que el govern metropolità rebés d'altres administracions una subvenció específica per finançar aquest tipus de servei. Aquestes subvencions intergovernamentals no estarien, però, justificades en el cas que es destinessin al finançament d'inversions. Al contrari, el finançament per part del govern central d'infraestructures locals pot generar ineficiències i situacions d'inequitat entre regions, que aconsellen que aquestes es financin per part dels propis governs locals.

En relació a l'endeutament:

L'endeutament d'una àrea metropolitana també mereix ser tractat de forma diferent al de la resta de governs locals. Sovint els governs locals no poden endeutar-se per finançar les seves despeses operatives, si bé sí que es poden endeutar per finançar les seves inversions. Recórrer a l'endeutament no té per què ser dolent si es tracta de finançar inversions que seran utilitzades per generacions futures o per finançar un projecte puntual que per finançar-lo caldria una forta fluctuació dels impostos pagats pels ciutadans. Si bé és possible que els ens locals més petits tinguin més restringit l'accés al crèdit, fàcilment les àrees metropolitanes tindran més capacitat per obtenir préstecs sense haver de fer servir l'assistència de nivells superiors de govern, i en millors condicions. Ara bé, també cal tenir present que l'endeutament limita la flexibilitat dels governs locals, en el sentit que una part del seu pressupost l'hauran de dedicar necessàriament al retorn del deute.

En relació a les contribucions especials:

Les contribucions especials són taxes que han de pagar els propietaris o promotors de les construccions que requereixen la realització d'obres públiques, i que es destinen a finançar aquestes obres. Com es reparteixi la càrrega entre els constructors i els compradors dels habitatges dependrà de les característiques concretes de les funcions d'oferta i demanda. Segons Slack (2002) les contribucions especials poden incentivar un desenvolupament urbanístic més eficient i desincentivar la dispersió urbana, sempre i quan es calculin de tal manera que reflecteixin adequadament els costos de les inversions.

En relació al partenariat publicoprivat:

El partenariat publicoprivat consisteix en la participació directa d'un dels sectors en un projecte controlat per l'altre sector. La manera més comuna de partenariat publicoprivat és aquella en què el sector privat s'implica en la provisió de serveis públics, realitzant una part de la inversió inicial en una infraestructura, i encarregant-se de la seva explotació durant un temps determinat, d'acord amb la regulació establerta pel sector públic, i al final del qual la infraestructura es transfeix al sector públic. D'aquesta manera el sector públic pot construir les infraestructures que necessita, sense necessitat de fer front al seu cost i, per tant, sense endeutar-se. Una altra manera de col·laboració publicoprivada es dona quan es contracta al sector privat per a la realització de serveis com la provisió d'aigua, la gestió de residus, la provisió d'infraes-

tructures d'oci o el transport. En aquests casos, les inversions necessàries per a la provisió dels serveis, també anirien a càrrec de les empreses privades.

Les infraestructures a les grans aglomeracions urbanes són essencials per a la prosperitat econòmica, social i mediambiental. Les administracions de les grans aglomeracions no només han de proveir infraestructures com camins, aigua o clavegueram, sinó que també han de proveir tota una sèrie de serveis destinats a millorar la qualitat de vida dels seus ciutadans, com parcs, biblioteques, habitatge social i infraestructures d'oci. D'acord amb el que estableix la teoria econòmica, aquestes infraestructures s'haurien de finançar de manera local, ja sigui mitjançant l'endeutament, contribucions especials, o partenariats publicoprivats.

3. Una referència al cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

3.1. Competències de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

D'acord amb el que s'estableix a la *Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local*, les àrees metropolitanes són entitats locals integrades pels municipis de grans aglomeracions urbanes, entre els nuclis de població dels quals existeixin vinculacions econòmiques i socials que facin necessària la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres. Així mateix, estableix que aquestes s'hauran de crear i regular mitjançant la legislació de la comunitat autònoma, que haurà de determinar els òrgans de govern i administració, en els quals estaran representats tots els municipis integrats a l'àrea; el règim econòmic i de funcionament, que garantirà la participació de tots els municipis a la presa de decisions i una justa distribució de les càrregues entre ells; així com els serveis i obres de prestació o realització metropolitana i el procediment per a la seva execució.

Així doncs, l'Àrea Metropolitana de Barcelona es va crear a partir de la *Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*, i va assumir les competències que exercien fins aleshores l'Entitat Metropolitana del Transport (EMT), que tenia com a objecte prestar de forma conjunta els serveis de transport públic de viatgers en el seu àmbit territorial; l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus (EMSHTR), que tenia competències sobre el cicle de l'aigua i el tractament i aprofitament dels residus municipals; i la Mancomunitat de Municipis, que tenia com a objectiu harmonitzar les actuacions dels diferents municipis del seu àmbit territorial, amb realitzacions vertebradores de nivell supramunicipal, obres més petites de caràcter local, o el manteniment dels espais naturals i les platges. Per tant, les actuacions que les dues entitats metropolitanes i la mancomunitat de municipis exercien en el seu territori en l'àmbit de les seves competències, es van haver d'estendre a tots els municipis que integren l'Àrea Metropolitana de Barcelona. A aquestes competències se n'hi van afegir, a més, d'altres de noves, especialment en els àmbits d'urbanisme i l'àmbit social.

Com a resultat d'aquest procés, doncs, a l'Àrea Metropolitana de Barcelona li corresponen les compe-

tències heretades de les Entitats Metropolitanes i la Mancomunitat de Municipis, concretament: competències territorials d'ordenació del territori, urbanisme i infraestructures d'interès metropolità (parcs, platges, espais naturals, infraestructures de mobilitat...); planificació i gestió del transport i la mobilitat; i medi ambient i sostenibilitat, on s'inclouen les competències relacionades amb el cicle de l'aigua, els residus i medi ambient. I una sèrie de competències en l'àmbit del desenvolupament econòmic, fomentant l'activitat econòmica, l'ocupació i la creació d'empreses en els camps de la indústria, el comerç, els serveis i els recursos turístics; l'àmbit de l'habitatge, per delegació dels municipis metropolitans, amb l'objectiu de garantir la solidaritat intermunicipal en aquestes actuacions; i l'àmbit de la cohesió social, que constitueix un dels objectius de la creació de l'AMB i és el principi a través del qual es defineixen les polítiques d'urbanisme, de transport, de medi ambient, d'infraestructures i d'assistència als municipis metropolitans.

D'aquesta manera, l'AMB va realitzar a l'exercici 2016 una despesa de 652 milions d'euros, a la qual s'hi hauria d'afegir la despesa realitzada per les empreses i organismes autònoms que en depenen, fonamentalment Transports Metropolitans de Barcelona, i els organismes autònoms del taxi, l'habitatge i AMB Informació. Si s'analitza el destí funcional de la despesa de l'AMB, s'observa que gairebé el 40% es destina al servei de transport públic, que ascendeix a gairebé 242 milions d'euros; el 23% es destina a serveis de benestar comunitari, on s'inclourien els serveis de tractament de residus que realitza l'Àrea Metropolitana de Barcelona, despesa que ascendeix a gairebé 150 milions d'euros; i el 12,6% es destina a habitatge i urbanisme, que ascendeix a gairebé 82 milions d'euros. La resta de programes tenen un pes inferior al 10% en la liquidació del pressupost, i inclouen les despeses de medi ambient, pagament del deute públic, despeses de caràcter general, infraestructures, foment de l'ocupació, serveis socials i promoció social, comerç, turisme i pimes.

3.2. El model de finançament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

D'acord amb el que s'estableix al *RDL 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals*, les àrees metropolitanes poden establir i exigir taxes, contribucions especials i preus públics, de conformitat amb el que s'hagi previst en les seves normes de creació. A més, l'article 153 estableix que les àrees metropolitanes poden establir un recàrrec sobre l'Impost sobre Béns Immobles en el seu territori, el qual s'exigirà als mateixos subjectes passius i en els mateixos casos contemplats a la normativa reguladora d'aquest impost, i consistirà en un percentatge únic que recaurà sobre la seva base imposable, que no podrà ser superior al 0,2%. Addicionalment, les àrees metropolitanes també es poden finançar amb les subvencions de caràcter finalista que es podran fixar als Pressupostos Generals de l'Estat per al finançament d'aquells serveis específics que constitueixin l'objecte de les àrees metropolitanes, la quantia de les quals es determinaria anualment.

En base a aquest marc regulador estatal, la *Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*, preveu les següents fonts de finançament: i) els ingressos procedents del patrimoni i altres ingressos de dret privat; ii) el recàrrec sobre l'impost sobre béns immobles, establert per la legislació d'hisendes locals per a les àrees metropolitanes; iii) els altres recàrrecs sobre els impostos dels municipis o de la Generalitat creats d'acord amb la legislació reguladora de les hisendes locals; iv) les taxes i els preus públics per prestar serveis i per dur a terme activitats de la seva competència; v) els cànon i altres drets a favor seu per explotar serveis públics i utilitzar el domini públic metropolità; vi) les quotes urbanístiques i les contribucions especials per executar obres i per establir, millorar o ampliar serveis; vii) el producte de les multes i les sancions; viii) les transferències de la Generalitat i d'altres ens supramunicipals pel que fa a les delegacions de competències que s'acordin; ix) la participació en els tributs de l'Estat i de la Generalitat,

Taula 1. El destí funcional de la despesa de l'AMB. Liquidació 2016

	Milers euros	%
Transport públic	241.898	37,1%
Benestar comunitari	149.885	23,0%
Habitatge i urbanisme	81.876	12,6%
Aigua i Medi ambient	60.200	9,2%
Deute públic	48.920	7,5%
Despeses de caràcter general	48.501	7,4%
Infraestructures	7.517	1,2%
Altres*	6.998	1,1%
Foment ocupació	6.262	1,0%
Total	652.056	100,0%

* Inclou: serveis socials i promoció social, comerç, turisme i pimes.
Font: Elaboració pròpia a partir de Ministeri d'Hisenda.

Taula 2. Ingressos propis de l'AMB, segons la font de finançament. Pressupost 2018

	Euros	%
Ingressos per prestació de serveis	170.249.825,60	24,9%
Recursos propis	143.487.952,35	21,0%
Tribut Metropolità	103.870.863,04	15,2%
Cànon per Aerobus i Bus Turístic	19.585.076,86	2,9%
Cànon AB Empresa Metropolitana	15.000.000,00	2,2%
Altres	5.032.012,45	0,7%
Total	313.737.777,95	45,9%

Font: Elaboració pròpia a partir de l'AMB.

en els termes establerts per la legislació reguladora de les hisendes locals; x) les aportacions dels municipis que la integren; xi) les subvencions i altres ingressos de dret públic; xii) el producte de les operacions de crèdit; xiii) els recursos procedents de la Unió Europea i de programes comunitaris; xiv) qualsevol altre recurs creat per a finançar l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Per tant, en base a la legislació establerta, l'únic tribut que pot fixar l'Àrea Metropolitana de Barcelona és el recàrrec sobre l'IBI, d'un màxim del 0'2%. Actualment, l'AMB està utilitzant aquesta potestat tributària, mitjançant l'aplicació del Tribut Metropolità. Tal com es pot observar en la taula 2, però, aquest tribut representa tan sols el 15,2% del seu pressupost total. Entre els recursos propis de l'AMB s'inclourien també els ingressos derivats de la prestació de serveis, que representen gairebé una quarta part del pressupost (24,9%); i els cànon per l'aerobús i el bus turístic (2,9%), el cànon d'AB Empresa Metropolitana (2,2%)

i altres (0,7%). Entre els ingressos per prestació de serveis estaria inclosa la Taxa Metropolitana de Tractament de Residus, que es regula mitjançant ordenança fiscal metropolitana aprovada anualment, i que es vincula al consum d'aigua potable; i els ingressos obtinguts amb la venda de les targetes de transport per a persones grans i menors de 16 anys.

En conjunt, doncs, els recursos propis de l'AMB, representen gairebé la meitat del seu pressupost d'ingressos, el 45,9%, mentre que les transferències representen el 54,1% restant. Així, aproximadament la meitat del pressupost d'ingressos de l'AMB prové de recursos propis, sobre els quals l'AMB tindria un cert grau d'autonomia per prendre decisions; i l'altra meitat procedeix de transferències, sobre les quals l'AMB no tindria cap marge per prendre decisions.

A la taula 3 s'analitza el detall dels ingressos per transferències que hauria de rebre l'Àrea Metropolitària.

Taula 3. Ingressos per transferències de l'AMB, segons la font de finançament. Pressupost 2018

	Euros	%
Aportacions municipals	192.091.632,61	28,0%
Aportacions municipals s/PIE	115.854.955,53	16,9%
Aportacions municipals s/IBI (per inversions)	67.923.641,46	9,9%
Aportacions municipals per serveis prestats	8.313.035,62	1,2%
Altres transferències corrents	167.657.699,87	24,5%
Transferències de l'atm	102.574.800,00	15,0%
Transferències de la generalitat	59.574.275,95	8,7%
Transferències de l'estat	4.853.874,40	0,7%
Transferències dels municipis	290.957,90	0,0%
Transferències d'empreses	194.165,60	0,0%
Transferències de l'exterior	169.626,02	0,0%
Transferències de capital	11.159.429,48	1,6%
Total	370.908.761,96	54,1%

Font: Elaboració pròpia a partir de l'AMB.

tana de Barcelona a l'exercici 2018, en funció de la font de finançament. Tal com es pot observar, aquestes transferències procedeixen en bona part de les aportacions municipals: el 28%. Concretament, es poden distingir els següents tipus d'aportacions municipals:

- Les aportacions municipals sobre la PIE (Participació en els Ingressos de l'Estat), que representen el 16,9% del pressupost total. Les aportacions municipals sobre la PIE es calculen a partir de l'aplicació d'un percentatge establert per a cada municipi, que es va aprovar pel Consell Metropolità de l'AMB el 22 de desembre de 2015. Aquests percentatges es van determinar a partir del que històricament cada municipi aportava a la Mancomunitat, i es troba entorn el 9%.
- Les aportacions municipals per inversions o sobre la base tributària de l'IBI, que representen el 9,9% del total. En realitat es tracta d'una entrada i sortida comptable, ja que es tracta d'una aportació municipal que es destina a fer inversions en el propi municipi, i que executa ell mateix.
- Les aportacions municipals per serveis prestats, que representen el 1,2% del total.

A banda, a la taula 3 també destaquen les transferències procedents de l'ATM i la Generalitat, que representen el 15% i el 8,7%, respectivament. Pel que fa a les transferències de l'Estat, el pressupost de l'AMB preveu una transferència de l'Estat en virtut del que indica la Llei d'Hisendes Locals per a les àrees metropolitanes, que aniria vinculat al manteniment de les platges, si bé aquest pagament no s'ha fet mai efectiu des de que es va pactar a l'any 2011 amb el govern de l'administració de l'Estat.

Per tant, d'acord amb l'anàlisi anterior, el finançament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona prové fonamentalment de transferències, que representen el 54,2% del seu pressupost d'ingressos a l'any 2018; de la seva cistella tributària, que representa el 40,2%, que inclou impostos (15,2%) i taxes i preus públics (25,1%); i d'ingressos patrimonials, que representen el 5,6%. A la taula 4, on s'analitza el destí d'aquests ingressos, s'observa que gairebé el 70% és de tipus finalista, de manera que el poder de decisió de l'AMB per decidir en què gastar els seus recursos es limita al 30% dels ingressos. És a dir, l'AMB només té autonomia per decidir en què gastar els ingressos que procedeixen, bàsicament, de les aportacions municipals sobre la PIE o el Tribut Metropolità. La resta d'ingressos és de caire finalista, i s'ha de destinar als serveis de recollida i tractament de residus (23,3%), transport (21,1%), territori (11,6%), aigua (11,4%), medi ambient (0,1%) i altres (0,3%).

Finalment, cal destacar que, en termes generals, la despesa corresponent a aquests serveis, amb l'excepció del servei d'aigua, no es cobreix totalment amb aquests ingressos finalistes, de tal manera que l'AMB ha de destinar els recursos no finalistes de què disposa a cobrir el seu finançament. D'aquests serveis, el més deficitari, i amb una tendència creixent, és el de transports. Aquesta qüestió, limita encara més l'autonomia de l'AMB per prendre decisions de despesa, ja que en certa manera gairebé tots els seus recursos resten condicionats a la prestació dels serveis que realitza.

4. Recapitulació i reflexions finals sobre el model de finançament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Les grans ciutats i les àrees metropolitanes han de fer front a unes necessitats de despesa molt diferents a les de la resta de governs locals, que impliquen haver

Taula 4. Ingressos de l'AMB, segons la seva capacitat per decidir sobre la despesa. Pressupost 2018

	Euros	%
Finalista	463.633.720,34	67,7%
Residus	159.188.470,45	23,3%
Transport	144.422.481,98	21,1%
Territori	79.334.636,98	11,6%
Aigua	77.836.848,40	11,4%
Altres	2.113.423,98	0,3%
Medi ambient	737.858,55	0,1%
General	221.012.819,57	32,3%
Aportacions municipals s/pie	115.854.955,53	16,9%
Tribut metropolità	103.870.863,04	15,2%
Altres	1.287.001,00	0,2%
Total	684.646.539,91	100,0%

Font: Elaboració pròpia a partir de l'AMB.

de dedicar una gran quantitat de recursos a la provisió de determinats serveis, com el transport, l'aigua, la recollida i el tractament de residus, o l'habitatge, entre d'altres. D'acord amb el que estableix la teoria, algunes d'aquestes funcions s'haurien de dur a terme per part del govern metropolità, per tal de donar compliment al principi d'equivalència fiscal, internalitzar els efectes externs, aprofitar les economies d'escala. Els governs metropolitans també haurien de desenvolupar aquelles funcions que impliquin una redistribució de recursos, per evitar alguns dels efectes negatius que pot generar la realització d'aquestes funcions per part dels governs municipals, com poden ser l'increment de les desigualtats socioterritorials o problemes sobre la hisenda de les seves administracions.

Per tant, d'acord amb aquesta visió, a les àrees metropolitanes amb dos nivells de govern (metropolità i municipal) serveis com el transport públic interurbà o les carreteres intermunicipals; les polítiques de medi ambient, salut pública, o desenvolupament econòmic; el servei de recollida i tractament de residus; i les polítiques d'habitatge social, els serveis d'assistència social o altres polítiques redistributives, entre d'altres, haurien de ser proveïts preferiblement pel nivell de govern metropolità. En canvi, el nivell de govern municipal hauria de ser el responsable dels serveis que generen uns beneficis més acotats en l'espai, com serien l'enllumenat públic, el manteniment dels carrers, els serveis de bombers, la planificació urbana local, els parcs públics i les instal·lacions d'oci o les biblioteques, si bé en el cas de les ciutats principals de les àrees metropolitanes caldria analitzar la idoneïtat que el govern metropolità també participés en el finançament d'aquest tipus d'instal·lacions, que poden acabar beneficiant tota la població de l'àrea.

Si es compara aquesta distribució de competències amb la que existeix a l'àrea metropolitana de Barcelona, s'observa que l'AMB és qui, en línia amb el que estableix la teoria, s'encarrega de la planificació i gestió del transport públic i la mobilitat; desenvolupa les competències territorials d'ordenació del territori, urbanisme i infraestructures d'interès metropolità; desenvolupa polítiques de medi ambient i sostenibilitat, on s'inclouen les competències relacionades amb el cicle de l'aigua, els residus i medi ambient; i desenvolupa també una sèrie de competències en l'àmbit del desenvolupament econòmic i en l'àmbit de l'habitatge, si bé aquestes funcions tenen un pes més limitat en el seu pressupost. Per contra, les polítiques que impliquen una redistribució de recursos entre ciutadans es desenvolupen, en la seva majoria, des dels governs municipals, tot i que existeixin clars arguments econòmics a favor de que aquests tipus de polítiques es desenvolupin a nivell metropolità. Si bé per raons històriques en l'origen de l'Àrea Metropolitana de Barcelona el seu paper ha estat tradicionalment limitat en aquest àmbit, val la pena recordar que un dels objectius de la creació de l'AMB és la cohesió social, per la qual cosa podria tenir sentit que algunes polítiques redistributives que actualment es duen a terme de manera descoordinada entre els diferents municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona es centralitzessin cap a l'AMB. Així mateix, caldria plantejar-se si amb la despesa realitzada actualment en les

funcions que té encomanades l'AMB s'està donant una resposta adequada a les necessitats de l'àrea metropolitana, ja sigui en l'àmbit del transport i la mobilitat, en l'àmbit del medi ambient o en d'altres.

Ara bé, cal tenir en compte que amb el model actual de finançament, l'AMB difícilment pot assumir més competències de les que està desenvolupant actualment, o incrementar la seva despesa en les competències que ja desenvolupa. En l'estudi realitzat s'ha mostrat com l'autonomia tributària de l'entitat és molt limitada, tant per la banda de l'ingrés com per la banda de la despesa. Així, per la banda de l'ingrés s'ha vist que l'AMB pot prendre decisions que afecten tan sols el 45,9% dels seus ingressos totals. En aquest sentit, doncs, tindria un cert marge de maniobra per incrementar el seu finançament, per exemple incrementant el seu recàrrec sobre l'IBI dins dels marges establerts, o incrementant els cànon i les taxes que rep per la prestació dels seus serveis. Ara bé, aquest marge és certament limitat, i difícilment permetria una ampliació de les competències de l'AMB o un increment important de la seva despesa. Per la banda de la despesa, s'ha vist que la seva autonomia també és molt limitada, ja que més del 70% dels seus ingressos són de caire finalista, i bona part dels seus recursos no finalistes els ha de dedicar també a la provisió dels serveis deficitaris, com el transport.

Per tant, el desenvolupament i creixement de l'AMB passa necessàriament per la recerca de noves fonts de finançament que, d'una banda, permetin incrementar el seu volum de recursos; i d'altra banda, permetin incrementar la seva autonomia fiscal i la seva corresponsabilitat fiscal davant els ciutadans. Així, caldria pensar en la possibilitat d'establir nous impostos o taxes ambientals, que permetessin l'AMB desenvolupar polítiques efectives en aquest àmbit; recàrrecs sobre altres impostos de nivells de govern superiors, com l'IRPF, especialment si es pensa en ampliar les competències de l'AMB per incloure polítiques de caire social o redistributiu; o algun impost o recàrrec que estigués relacionat amb l'activitat econòmica que es desenvolupa a l'àrea metropolitana de Barcelona.

A més de cercar noves fonts de finançament, seria necessari replantejar algunes de les fonts de finançament actuals. Així, seria recomanable fer una revisió del Tribut Metropolità, tant per mirar d'incrementar la seva recaptació com per millorar la seva progressivitat, i per incrementar la seva visibilitat davant de la ciutadania. Així mateix, caldria analitzar en detall el càlcul de les aportacions municipals sobre la PIE, els efectes distributius que genera entre municipis, i pensar en el sentit econòmic que siguin els municipis els que financin l'AMB i no els nivells de govern superiors. A més, fins i tot en el cas que es determini que són els municipis els que l'han de finançar, seria necessari establir en base a quin criteri s'ha d'establir aquest finançament, si en base al principi del benefici, o en base al principi de la capacitat de pagament, la qual cosa no està clara actualment. Finalment, seria recomanable reduir la condicionalitat de les transferències que rep l'AMB d'altres nivells de govern, per tal d'incrementar així la seva autonomia fiscal.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- BAHL, R. (2010). Financing metropolitan cities. A UCLG, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Democracy* (pp. 287-307). Cheltenham: Edward Elgar.
- BIRD, R.M. (1980). *Central Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services*. Canberra: Australian National University Press.
- BIRD, R.M. (1995). *Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities* (Centre for Urban and Community Studies Major Report No. 31) Toronto: University of Toronto.
- BIRD, R.M. (2001). User charges in local government finance. A M. Freire i R. Stren (Eds.), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices* (pp. 171-182). Washington, DC: World Bank Institute.
- BIRD, R.M. (2008). *Tax Assignment Revisited* (International Center for Public Policy Working Paper Series No. 0805). Atlanta: Georgia State University, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies.
- BIRD, R.M., i SLACK, E. (2007). An approach to metropolitan governance and finance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25(5), 729-755.
- FLORIDA, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- HENDERSON, J.V. (2010). Cities and Development. *Journal of Regional Science*, 50(1), 515-40.
- KITCHEN, H. (2002). *Issues in Municipal Finance: Spending, Revenues, Governance, and Administration*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- KSNET (2018). Estudi sobre les necessitats de renda als municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Barcelona: AMB, Àrea de Desenvolupament Econòmic i Social.
- LA VANGUARDIA (2018). *El poder de las ciudades* (Vanguardia Dossier No. 67). Barcelona: La Vanguardia Ediciones, S.L.
- SLACK, E. (2002). Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth (C.D. Howe Institute Commentary No. 160). Toronto: C.D. Howe Institute
- UN-HABITAT (2015). *Issue Paper on Urban Governance* (HABITAT III Issue Papers No. 6). Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- UN-HABITAT (2016). *World Cities Report. Urbanization and Development. Emerging Futures*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- VILALTA, M. (2015). *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles* (Vol. 3). Barcelona: Edicions Universitat Barcelona.
- WORLD BANK (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank.

CAP A UN GOVERN LOCAL METROPOLITÀ: EL POTENCIAL DE LA LLEI DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

SUMARI

1. El reconeixement de l'autonomia de l'AMB

2. Potestats públiques i competències de l'AMB: cap un 'govern local' metropolità

2.1. Les potestats i prerrogatives de l'AMB

2.2. Les competències de l'AMB

2.3. La clàusula general de competències

2.4. Cap un 'govern local' metropolità

3. La projecció de l'AMB

3.1. La projecció de l'AMB cap els municipis metropolitans

3.2. La projecció exterior de l'AMB

3.3. Cap al reconeixement constitucional de les àrees metropolitanes

4. Conclusions

Referències bibliogràfiques

CAP A UN GOVERN LOCAL METROPOLITÀ: EL POTENCIAL DE LA LLEI DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Resum

S'analitzen els ordenaments europeu (Carta europea de l'autonomia local), espanyol (Llei de Bases de règim local i la relativa jurisprudència constitucional) i català (Llei de l'Àrea metropolitana de Barcelona) pel que fa al reconeixement de l'autonomia, el règim de les competències i l'atribució de potestats i prerrogatives públiques a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB). En la seva virtut es caracteritza l'AMB com una veritable entitat de govern local habilitada per formular polítiques públiques d'ordenació de la vida econòmica i social del seu territori. S'analitzen, així mateix, les possibilitats legals de formular polítiques comunes amb els municipis metropolitans i de projecció exterior del territori metropolità. Finalment, s'invoca alguna experiència europea comparada per plantejar la conveniència del reconeixement constitucional de les institucions metropolitanes.

Paraules clau: Àrea Metropolitana de Barcelona, govern local, autonomia local, competències locals, forma constitucional.

1. El reconeixement de l'autonomia de l'AMB

La consolidació de l'AMB, recuperada 'des de baix' després del seu desmembrament l'any 1987, a través de la dinàmica associativa i consorcial dels municipis, i confirmada definitivament per la Llei 31/2010 (LAMB), obre unes noves possibilitats de projecció del mateix fet metropolità i del seu més adequat tractament.

L'art. 1.3 LAMB estableix que "L'Àrea Metropolitana de Barcelona té personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia per a complir les seves finalitats". Per la seva banda, l'art. 4 LAMB, en fixar els principis generals pels quals es regeix l'actuació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, enumera en primer lloc el d'"Autonomia local, que garanteix l'exercici de l'actuació sota la seva responsabilitat estricta".

Aquesta declaració és rellevant perquè ni la Constitució, ni l'Estatut d'Autonomia (EAC), ni la Llei de Bases de Règim Local (LBRL), quan declaren i garanteixen

l'autonomia local, no l'atribueixen a les àrees metropolitanes. De manera que és la LAMB la que fa una aposta per a un model d'organització dotada d'autonomia. Certament, l'autonomia de l'AMB no queda tan blindada com si hi hagués una garantia constitucional de dita autonomia, i és cert que queda a mans del legislador ordinari donar-hi un major o menor contingut. Tot i que, un cop reconegut pel legislador l'existència del "fet metropolità" a què al·ludeix l'art. 93 EAC, és difícil desconèixer-lo posteriorment.

Pot ser bo tenir present que a altres països europeus, com a Itàlia, s'han realitzat reformes constitucionals per incloure les ciutats metropolitanes com a elements bàsics de l'organització territorial de l'Estat, amb autonomia, estatuts propis i facultats i funcions d'acord amb les principis establerts a la pròpia Constitució¹.

A nivell de les institucions europees, la Carta Europea de l'Autonomia Local (CEAL) també garanteix l'autonomia de les entitats locals i en concreta els continguts. Però Espanya, al ratificar-la l'any 1988, va formular, per un costat, una declaració indicant que la CEAL només s'aplicava a les entitats regulades als arts. 140 i 141 de la Constitució (municipis i províncies); i per altra banda, va formular una reserva sobre l'aplicació de l'art. 3.2 de la Carta, en el sentit d'entendre que l'elecció directa per sufragi universal no havia de ser necessàriament posada en pràctica a totes les entitats locals.

En aquest sentit, una eventual aproximació de l'organització metropolitana a la de les províncies (o vegueries), —que podria arribar a un procés de refosa institucional en la línia senyalada per l'Informe de la Comissió d'experts sobre l'Organització Territorial de Catalunya de l'any 2.000 (Font i Llovet, 2010)—, permetria assegurar a l'AMB la protecció constitucional de la seva autonomia.

Fins i tot, la reserva feta per Espanya a la CEAL podria entendre's que no exclou les àrees metropolitanes del seu àmbit d'aplicació. En efecte, és possible considerar que l'àrea metropolitana és una de les "agrupacions de municipis distintes de la província" a què es refereix l'art. 141.3 CE², i en conseqüència "una de les

¹ Entre molts altres, vegeu Di Lascio (2015).

² Així ho assenyalava, pe exemple, el Dictamen del CGE núm. 15/2014, en el seu FJ 3, quan diu que: "la Constitució (...) no exclou la possibilitat de la seva existència [àrees metropolitanes] quan, en el seu article 141.3, disposa que "es podran crear agrupacions de municipis diferents de la província", de manera que "entre les altres entitats locals no esmentades en la Constitució tindrien cabuda les entitats metropolitanes".

col·lectivitats locals regulades a l'art. 141 CE" a les que sí que és d'aplicació la CEAL, segons la reserva efectuada per Espanya.

En qualsevol cas, tot partint d'una situació que no és desfavorable, hi ha encara una àmplia perspectiva de millora en el reconeixement i la configuració normativa de la garantia de l'autonomia de l'AMB, així com les opcions obertes per a la seva organització política³.

2. Potestats públiques i competències de l'AMB: cap un 'govern local' metropolità

La qualificació de l'AMB com a entitat local supramunicipal "de caràcter territorial" (art. 1.2 LAMB) —qualificació que no era obligada i que és fruit d'una decisió del legislador⁴— permet sostenir que, a diferència de les entitats funcionals creades l'any 1987, la seva actuació no està restringida a unes matèries concretes, sinó que té una universalitat de fins, i no està limitada quant als instruments jurídics a utilitzar.

2.1 Les potestats i prerrogatives de l'AMB

En efecte, tant la regulació de les potestats i prerrogatives de l'AMB (art. 3.1 LAMB), com la de les competències metropolitanes (arts. 13 i ss. LAMB) ofereixen un marc d'actuació molt potent.

En primer lloc, pel que fa a les potestats públiques, l'AMB te atribuïdes totes aquelles polítiques pròpies dels poders públics territorials que li permeten establir veritables polítiques públiques pròpies i sota la seva responsabilitat. En especial, es tracta de les primeres potestats enumerades a l'art. 3.1 LAMB: "a) la potestat normativa per a aprovar reglaments; b) la potestat d'autoorganització; c) les potestats tributària, tarifària i financera; d) les potestats de planificació i programació; e) La potestat expropiatòria"

I és important destacar que l'art. 3.4 LAMB introdueix una concreció molt significativa sobre l'abast de la potestat normativa metropolitana i la seva capacitat d'articular polítiques públiques: "L'Àrea Metropolitana de Barcelona, per mitjà de la seva potestat normativa i reglamentària i en l'àmbit de les seves competències, entre altres objectes, pot regular: a) l'exercici d'activitats dels particulars, tot sotmetent-les a llicència o autorització prèvies, a comunicació prèvia o declaració responsable i a altres mesures d'inspecció i control administratiu d'acord amb la legislació sectorial corresponent; b) l'organització i el funcionament dels serveis i les activitats de la seva competència, amb l'adopció de les diverses formes de gestió dels serveis públics establertes per les lleis".

Així, doncs, l'AMB es configura com un veritable 'govern local' que pot incidir directament en la posició jurídica dels ciutadans delimitant, restringint, o bé ampliant la seva esfera de drets i llibertats. Una possibilitat que sempre s'ha assenyalat com una de les mancances principals per fer de la província una veritable

entitat local territorial (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011).

2.2 Les competències de l'AMB

En segon lloc, pel que fa a les competències metropolitanes, també és molt significativa la forma en què la Llei efectua el seu reconeixement. D'una banda, l'article 13.1 LAMB disposa: "L'Àrea Metropolitana de Barcelona exerceix les competències que li atribueix aquesta llei, les que li poden atribuir altres lleis i, amb l'acceptació prèvia, les que li deleguen els municipis i altres administracions". Això vol dir, d'entrada, que no hi ha un *numerus clausus* en les matèries i competències metropolitanes, i que en conseqüència no hi ha cap àmbit material exclòs, per principi, de la possible actuació de l'AMB⁵. El legislador ho podrà concretar i, en el seu cas, redistribuir les competències assignades a altres nivells locals, autonòmics o estatals.

En aquest sentit, l'art. 84.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya atribueix al legislador la distribució entre els diverses administracions locals —on cal incloure les àrees metropolitanes— de les responsabilitats públiques indicades a l'art. 84.2 EAC, que inclou el llistat de les matèries en les quals està garantit que els ens locals han de tenir competències.

Es reconeix, per tant, una capacitat general de l'AMB, una disponibilitat institucional, per poder intervenir en qualsevol camp de les polítiques públiques, ja sigui amb competències pròpies i sota la seva responsabilitat, ja sigui amb competències delegades i per tant col·laborant en l'execució de polítiques públiques d'altres governs, locals, autonòmics o estatals.

Pel que fa a les competències pròpies, cal traslladar la doctrina del Tribunal Constitucional, formulada en la STC 41/2016, en el sentit d'entendre que l'art. 7.4 LBRL, en la redacció donada per la LRSAL, permet l'exercici 'espontani' de competències pels ens locals —i per tant per l'AMB— sense una atribució legal expressa:

"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 coordi-

³ Les necessitats de millora dels mecanismes de garantia de l'autonomia local són també observables, i amb major fonament, en relació als municipis Font i Llovet, 2018).

⁴ Dictamen 14/2010 del Consell de Garanties Estatutàries

⁵ La STC 41/2016 reconeix que a l'art. 25 LBRL no hi ha *numerus clausus* de competències municipals (Gracia Retortillo, 2016).

nación 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 art. 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 art. 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones.”

Així, doncs, a la vista d’aquesta doctrina constitucional formulada en ocasió de l’art. 7.4 LBRL, cal subratllar que aquest precepte es refereix a les competències de totes les entitats locals i, en conseqüència, també a les de les àrees metropolitanes. L’AMB disposa, per tant, d’unes “competències pròpies generals”, que no cal que estiguin habilitades expressament per la seva Llei reguladora ni per cap altra norma, i que poden produir-se, diu el Tribunal, “en qualsevol àmbit material”.

Com es pot comprendre, en l’anterior visió hi ha una *vis expansiva* de gran relleu, que cal tenir en compte, i que cal emmarcar en el conjunt de limitacions que el mateix art. 7.4 LBRL estableix de cara a l’exercici concret de dites competències. En un cert sentit, aquesta formulació és coherent amb la clàusula general de competències que es conté a l’art. 13.2 LAMB al que ens referirem a continuació.

Abans, però, cal una petita referència a les competències delegades que pot rebre l’AMB per part d’altres nivells de govern i administració. En aquest punt val la pena recordar que el projecte de Llei de Govers Locals presentat al Parlament de Catalunya l’any 2013 preveia expressament una possible delegació de competències de les vegueries a les comarques i a les àrees metropolitanes, en un context en el qual les comarques podien ser substituïdes per l’àrea metropolitana. Aquesta possibilitat de delegació es manté vigent en virtut de la pròpia LAMB, i per tant amb la seva aplicació és factible una dinàmica de progressiva ‘metropolitanització’ d’algunes competències avui dia provincials o comarcals. I, en un altre sentit, la Llei també preveu la delegació en l’AMB de competències per part de la Generalitat.

En tot cas, des del punt de vista material, s’ha de destacar que la LAMB efectua una ampliació notable de les competències expressament reconegudes a l’AMB en relació a les que tenien atribuïdes les entitats metropolitanes precedents, noves competències que per la seva naturalesa i contingut configuren un marc d’actuació general en el camp de les polítiques públiques força ample. Això és especialment visible en els àmbits del desenvolupament econòmic i social i en el de la cohesió social i territorial (art. 14, G) i H) LAMB). Després hi tornarem.

2.3 La clàusula general de competències

D’altra banda, l’art. 13.2 LAMB estableix: “L’Àrea Metropolitana de Barcelona pot prestar els serveis i promoure les activitats que contribueixen a satisfer les necessitats i les aspiracions dels municipis que la integren, sens perjudici de les competències que corresponen a altres administracions públiques”. Aquesta és la denominada “clàusula general de competències”, no llunyana a la que figura a l’art. 25 de la LBRL, modificat per la LRSAL, i també a l’art. 58 de la Llei 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona, i a l’art. 3 de la Llei 1/2006, del Règim Especial de Barcelona.

Una plasmació especialment efectiva d’aquesta clàusula és la que figura a l’art. 4.2 CEAL, quan estableix que “Les entitats locals tenen, dins l’àmbit de la llei, llibertat plena per a exercir la seva iniciativa en qualsevol matèria que no estigui exclosa de la seva competència o atribuïda a una altra autoritat”. D’altra banda, l’art. 84.3 de l’Estatut d’Autonomia de Catalunya invoca expressament la CEAL, i el seu principi de subsidiarietat, com a criteri per a l’assignació de responsabilitats públiques entre les diverses administracions locals.

Aquest marc normatiu indica una dinàmica tendencialment favorable a la interpretació positiva de la clàusula general de l’art. 13.2 LAMB. El fet que formalment la CEAL no fos inicialment aplicable a l’AMB, com s’ha vist, no impedeix admetre que posteriorment les normes internes del mes alt nivell, com l’Estatut, hagin reconegut la seva eficàcia, que s’ha vist plasmada en la mateixa LAMB.

2.4 Cap un ‘govern local’ metropolità

En realitat, la proclamada universalitat de fins i les clàusules generals de competències són congruents amb la consideració de l’AMB com una entitat local de caràcter territorial, igual que ho és el municipi.

Es podria objectar que la diferència principal és que el municipi és l’articulació organitzativa d’una comunitat veïnal, d’una col·lectivitat de persones amb identitat pròpia i uns ‘interessos’ propis. Mentre que l’AMB es configuraria més aviat com una comunitat o agrupació de municipis, a la qual no se li reconeixien uns interessos propis, sinó que no podrien ser altres que els propis dels municipis agrupats.

Ara bé, les diferències són subtils. La realitat és que, segons ha estat dit, “[les àrees metropolitanes] es tracta d’institucions que han de ser exponents d’uns interessos públics metropolitans de referència, en el ‘reconeixement’ dels quals es fonamenta la seva existència”⁶. I en aquest sentit, s’ha pogut dir que “un cop constituïdes, les àrees metropolitanes tenen, doncs, la consideració d’ens locals, distints dels municipis que les integren, i estan dotades d’un feix de competències lligades a les peculiaritats de la col·lectivitat del territori que representen. En definitiva, compten amb una *capacitat* de direcció política i administrativa dels assumptes que els incumbeixen, per a la gestió dels interessos respectius”⁷.

⁶ Dictamen CGE núm. 14/2010, FJ 2, reiterat al Dictamen CGE núm. 15/2014, de 3 de juliol, FJ 3.1.A.

⁷ Igualment, Dictamen CGE núm. 14/2010, FJ 2, reiterat al Dictamen CGE núm. 15/2014, de 3 de juliol, FJ 3.1.A.

El reconeixement de l'existència d'una col·lectivitat local metropolitana, això és, d'una comunitat de persones amb interessos comuns d'àmbit metropolità, —els interessos metropolitans— està precisament a la base de l'atribució a l'AMB de les potestats públiques que, com hem vist, li permeten imposar deures i obligacions al ciutadans i incidir així en la seva posició jurídica.

Aquesta orientació també és la que fonamenta l'atribució de competències a l'AMB sobre el desenvolupament econòmic i social, així com sobre la cohesió social i territorial, i que són pròpies de les entitats de caràcter territorial, que se sustenten sobre una col·lectivitat pròpia.

En definitiva, la naturalesa, l'abast, i les formes de reconeixement de les potestats i competències de l'AMB la configuren com una veritable entitat de 'govern local', capaç de determinar una política pròpia en relació als interessos que li són específics. En un cert sentit, tot això permetria configurar l'AMB com un veritable 'municipi metropolità', com una 'ciutat metropolitana', si no fos, sobretot, per la forma d'elecció dels seus òrgans de govern. Aquest és un debat que està per encetar dins d'un context més general de reorganització territorial, que amb caràcter general parteix del manteniment de l'AMB com un ens intermedi de govern local (Font i Llovet, en premsa), i del sistema electoral local.

Ara bé, també és cert que les experiències comparades ofereixen un cert grau de relativització sobre l'existència material d'una veritable comunitat de ciutadania metropolitana que se senti identificada i participi políticament en la seva determinació política (Tomàs, 2016).

3. La projecció de l'AMB

Ja fa temps sosteníem que l'àrea metropolitana "ha de disposar de les competències de planificació i de gestió corresponents a l'ordenació territorial, urbanística, econòmica, ambiental, de l'habitatge i del treball respecte del propi territori i població. Però també ha de tenir garantida la participació com a tal en les institucions i processos d'àmbits superiors. És a dir, capacitat d'interlocució directa a nivell estatal i a nivell europeu" (Font i Llovet, 2010). Aquestes dues vessants de la projecció institucional, interior cap als municipis metropolitans, i exterior cap a la Generalitat, l'Estat i les instàncies internacionals, ofereixen un camp per córrer de gran abast.

3.1 La projecció de l'AMB cap als municipis metropolitans

La realitat és que les competències reconegudes per la LAMB de 2010 tenen un potencial d'actuació extraordinàriament positiu pel que fa a la seva relació amb les polítiques municipals. Destaquen, per la seva novetat, les relacionades amb el desenvolupament eco-

nòmic i social, així com amb la cohesió social i territorial, ja esmentades, que permeten l'articulació d'una política econòmica i social metropolitana.

Així, per exemple, l'art. 14, H) LAMB atribueix a l'AMB la competència per "promoure la implantació polítiques públiques comunes en matèria de serveis municipals i de foment de la cohesió social i territorial, amb la finalitat de millorar les condicions de vida dels ciutadans i l'equilibri territorial dels municipis de la integren". En un cert sentit, es tracta d'una versió modernitzada de les competències provincials previstes a l'art. 36 LBRL, el que afavoreix la consideració d'una hipotètica província metropolitana, o d'una àrea metropolitana exempta de província⁸.

En efecte, la funció de promoure la implantació de polítiques públiques comunes en matèria de serveis municipals evoca la funció provincial de coordinació d'aquest serveis de cara a la seva prestació integral (art. 36.1,a) LBRL). La STC 111/2016 ha aclarit que la previsió introduïda per la LRSAL segons la qual les Diputacions poden preveure formes de prestació unificada o supramunicipal dels serveis municipals (art. 36.2, a) *in fine*) no és inconstitucional, sempre que les normes que complementin aquesta previsió deixin marges de participació als municipis⁹.

En aquest sentit, es pot entendre que l'AMB pot estar habilitada per establir plans i programes de coordinació dels serveis municipals —establir polítiques públiques comunes— en àmbits com la seguretat, els serveis socials, la promoció de la cultura, etc., sempre amb les finalitats assenyalades de cohesió social i equilibri territorial, i amb respecte a l'autonomia municipal¹⁰. Especialment, en garantia d'això darrer, la pròpia LAMB estableix la participació dels municipis en la formulació de plans i programes metropolitans (art. 38).

Com s'ha plantejat més amunt, aquesta pot ser una via per a la 'metropolitanització' de polítiques públiques locals. Les competències metropolitanes en aquest àmbit són competències pròpies, no delegades pels municipis, i per tant l'AMB les pot exercir en règim d'autonomia i sota la seva pròpia responsabilitat.

3.2 La projecció exterior de l'AMB

L'AMB, com totes les administracions o les institucions públiques, despleguen també la funció d'atorgar una projecció exterior relacional d'aquestes institucions, comunitats o col·lectivitats, no ja per a la satisfacció directa de les pròpies necessitats ni per a l'ordenació dels propis serveis, no només per a l'organització política de la pròpia comunitat, sinó també per actuar externament com a interlocutors d'unes aspiracions que tenen una dimensió exterior al propi territori.

Es tracta de ser actors de negociació, en el cas que ens ocupa, amb l'organització política nacional —amb la Generalitat—, amb l'organització política estatal

⁸ Una visió completa de la problemàtica de les diputacions provincials i del seu tractament a Barrero Rodríguez (2017).

⁹ Hi ha una mena d'equilibri entre l'autonomia provincial i la municipal (Gracia Retortillo, 2016).

¹⁰ El Dictamen del CGE 14/2010, en analitzar els arts. 13 i 14, G9) i H), del que seria la LAMB, va concloure que "Cap d'aquests preceptes suposa un desapoderament de les competències municipals que comporti una vulneració de l'autonomia local garantida en el bloc de la constitucionalitat".

—l'Administració de l'Estat— i amb les organitzacions polítiques europees i internacionals. L'organització o la institució d'un fenomen urbà o metropolità ha de jugar també aquesta funció de ser l'element de relació i de projecció exterior i, per tant, de negociació en favor d'aquesta realitat (Font i Llovet, 2010).

Això porta a desplegar la participació en la formulació de les polítiques públiques de l'Estat i de la Generalitat, com a tal entitat metropolitana, i no només dels municipis agrupats o de les entitats associatives municipalistes.

Especialment novedós pot ser plantejar la relació directa de l'AMB amb l'Estat. És cert que dins de la dinàmica d'"interiorització" del règim local en les CCAA, parcialment relativitzada per la STC 31/2010¹¹, les "altres entitats locals" diferents del municipi i de la província, tenen un "fuerte grado de interiorización autonómica" (STC 214/1989), que les distancia encara més de les relacions directes amb l'Administració de l'Estat.

Tanmateix, en el moment actual cal repensar aquesta orientació pel que fa a les àrees metropolitanes, i en concret, a l'AMB. L'exercici de les seves competències en matèria d'aigües, o de transports, o d'habitatge, per posar uns exemples, no és pensable sense la participació prèvia en la definició estatal de les polítiques públiques en aquest sectors. Naturalment, sempre es pot exercir una funció de *lobby* en benefici dels interessos metropolitans, però del que es tracta és d'institucionalitzar uns procediments i uns organismes on la participació de l'AMB estigui legalment garantida.

Aquesta exigència es fa encara més evident a partir de les polítiques impulsades per la Unió Europea: per posar un sol exemple, ha estat ressaltada l'estreta relació entre, d'una banda, la dinàmica de les *smart cities*, en un context d'una "Agenda urbana europea" impulsada per la Comissió europea (Comissió Europea, 2014) i aprovada al Pacte d'Amsterdam el mes de maig de 2016, i d'altra banda, el fenomen metropolità i les seves articulacions institucionals¹². O, en un altre ordre de coses, les dinàmiques derivades de la "Nova Agenda Urbana", sorgida de l'Hàbitat III (Quito, 2016) i recollida en la resolució 71/256 de 23 desembre de 2016 de l'ONU.

Convé pensar també, per tant, en la 'metropolitanització' de les polítiques públiques autonòmiques i estatals, això és, en la incorporació a aquestes polítiques de les exigències urbanes metropolitanes, i no només en l'exercici per l'AMB de les seves pròpies competències.

3.3 Cap al reconeixement constitucional de les àrees metropolitanes

Totes les anteriors consideracions porten a considerar el futur de l'AMB en un context on resulta clau 'blindar' la realitat metropolitana allí on és reconeguda, així

com la seva articulació institucional a través d'una entitat de govern metropolità.

Abans s'ha assenyalat que una província metropolitana gaudiria de la protecció constitucional de la seva autonomia. També, i encara amb més potència, un municipi metropolità. Aquestes serien opcions en la línia de la 'refosa institucional' i de simplificació d'estructures.

Altres opcions passarien per la possibilitat d'incorporar el nivell metropolità a la mateixa definició constitucional dels elements de l'organització territorial de l'Estat, tal i com ja ha succeït a Itàlia, amb la capacitat de garantia i d'impuls de la institució que això significa. Possiblement, la competició internacional i mundial de les grans metròpolis, i l'emergència de la ciutat com a nou referent de construcció política, n'exigeixen una determinació constitucional (Font i Llovet, 2010).

En la mesura que en un o altre moment es donin les circumstàncies i la determinació política per endegar una imprescindible, per tants conceptes, reforma constitucional, en l'agenda política no hi pot mancar el reconeixement constitucional de les àrees metropolitanes.

4. Conclusions

L'actual regulació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona permet configurar-la com una veritable entitat de govern local, dotada d'autonomia, que més enllà de ser una administració prestadora de serveis, disposa de les potestats i prerrogatives necessàries per portar a terme polítiques públiques d'ordenació de la vida econòmica i social al seu territori, i pot exercir la seva iniciativa en virtut d'una clàusula general de competències pròpies i en virtut de la col·laboració amb els municipis.

L'AMB estaria habilitada per projectar la seva acció cap a l'establiment de polítiques comunes amb els municipis metropolitans i cap a la interlocució i projecció exterior de tot el territori metropolità, a nivell autonòmic, estatal i internacional.

En una futura dinàmica de reformes constitucionals, caldria plantejar el reconeixement constitucional de les ciutats metropolitanes com a elements estructurals de l'organització territorial de l'Estat.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2017). La situación actual de las diputaciones: los extremos esenciales de un debate por resolver. A L. Parejo (Dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los gobiernos locales intermedios* (pp. 315-360). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

CAPORALE, M. (2015). L'attuazione delle smart cities. Competenze e livelli di governo. *Istituzioni del Federalismo*, 4, 949-974.

¹¹ Vegeu Galán Galán i Gracia Retortillo (2010). També, els comentaris de Bayona, Fuentes i Mir a *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la STC 31/2010.

¹² Entre molts altres, el número monogràfic dedicat a "Smart cities e amministrazioni intelligenti" de *Istituzioni del Federalismo*, núm 4 de 2015, i especialment els treballs d'Enrico Carloni i Manuel Vaquero Piñeiro (Carloni i Vaquero Piñeiro, 2015) i de Marina Caporale (Caporale, 2015).

CARLONI, E., i VAQUERO PIÑEIRO, M. (2015). Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano. *Istituzioni del Federalismo*, 4, 865-894.

COMISSIÓ EUROPEA (2014). *La dimensió urbana de les polítiques de l'UE-Elements fonamentadors d'una Agenda urbana UE* (COM (2014) 490). Brussel·les: Comissió Europea.

DI LASCIO, F. (2015). Le città metropolitane. A M. Almeida, C. Tubertini i P. Costa (Drs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa* (pp. 369-415). Cizur Menor (Navarra): Civitas Thomson Reuters.

GALÁN GALÁN, A., i GRACIA RETORTILLO, R. (2011). Estatuto de autonomía de Cataluña, Gobiernos Locales y Tribunal Constitucional. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 12, 237-301.

GRACIA RETORTILLO, R. (2016). La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación de la autonomía local. A T. Font i A. Galán (Drs.), *Anuario del Gobierno Local 2015/2016* (pp. 225-280). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

FONT I LLOVET, T. (2010). L'ordenació metropolitana en la Catalunya autònoma. Evolució i perspectives. A J. Fuster (Ed.), *L'Agenda Cerdà. Construint la Barcelona metropolitana* (pp. 433-458). Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Lunwerk editores.

FONT I LLOVET, T. (2018). El municipio constitucional: balance y perspectivas de reforma. A B. Pendás (Dir.) *España constitucional (1978-2018) Trayectorias y perspectivas* (vol. V, pp. 433-458). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

FONT I LLOVET, T. (en premsa). Els governs locals intermedis: del model napoleònic a la projecció metropolitana. *Revista catalana de Dret públic*, 57.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2011). *Libro Verde, Los Gobiernos locales intermedios en España*. Madrid: FDyGL.

TOMÁS, M. (2016). Tendencias metropolitanas en el mundo (Issue Paper 1). Barcelona: Observatorio Metropolis.

DE LES XARXES DE SUBMINISTRAMENT
I REBUIG A LES XARXES CIRCULARS. EL
PLA DIRECTOR URBANÍSTIC DE L'ÀREA
METROPOLITANA DE BARCELONA

SUMARI

1. La ciutat i les xarxes

1.1. Aparició i mutabilitat

1.2. Titularitat i gestió

1.3. Coexistència amb altres xarxes

1.4. Relació amb el territori

2. Les xarxes de l'àrea metropolitana de Barcelona

2.1. Transport viari

2.2. Transport ferroviari

2.3. Abastament d'aigua

2.4. Sanejament

2.5. Oleoductes

2.6. Gasoductes

2.7. Electricitat

3. La irrupció del paradigma de la circularitat

3.1. Les xarxes i el metabolisme urbà

3.2. El paradigma de la circularitat

**4. Xarxes circulars a l'àrea metropolitana de
Barcelona i el seu tractament en el marc del Pla
Director Urbanístic Metropolità**

4.1. El punt de partida i els reptes futurs

4.2. Transitar cap a un model més circular

4.3. El paper del Pla Director Urbanístic Metropolità

Referències bibliogràfiques

DE LES XARXES DE SUBMINISTRAMENT I REBUIG A LES XARXES CIRCULARS. EL PLA DIRECTOR URBANÍSTIC DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Resum

L'Àrea Metropolitana de Barcelona està redactant en l'actualitat el Pla Director Urbanístic que, entre altres funcions, ha d'establir els elements estructurants de l'ordenació urbanística, classificar el sòl, establir mesures de protecció del sòl no urbanitzable o concretar i delimitar les reserves de sòl per a les infraestructures i els sistemes generals. En aquest sentit, les xarxes de serveis reben una especial atenció en aquest pla, no únicament per la seva importància estratègica en el funcionament de la metròpoli sinó també per la manera com són tractades. El present article parteix de la relació que han mantingut històricament les xarxes infraestructurals i la ciutat, per descriure les característiques de les actuals xarxes de serveis de l'àrea metropolitana de Barcelona i, a continuació, explicar els elements que defineixen el nou paradigma de la circularitat i les seves possibilitats d'aplicació en aquest àmbit territorial.

Paraules clau: AMB, PDU, planejament, xarxes, circularitat.

Les xarxes de serveis poden ser definides de forma global com aquelles infraestructures destinades a conduir els fluxos de persones, matèria, aigua, energia i informació des dels seus punts de generació (vinculats a la matriu biofísica) als punts de consum (vinculats als usos antròpics). S'inclouen en aquestes infraestructures tots els elements de transformació, tractament, captació i regulació dels fluxos. Ara bé, cadascuna d'aquestes xarxes comprèn cicles i infraestructures molt diferenciades entre si i amb la seva pròpia lògica.

La incidència de les xarxes sobre el territori no es limita a la seva funció quotidiana subministrant recursos, evacuant residus o possibilitant comunicacions, sinó que comporta també unes demandes i requeriments específics i hi produeix uns impactes. Amb tot, la seva incidència en l'activitat quotidiana de la ciutat ha acabat convertint-les en un dels seus principals elements configuradors. La forma, l'extensió, la densitat o l'activitat de les àrees metropolitanes responen, en la majoria de casos, a les característiques de les xarxes infraestructurals que les sustenten, de manera que l'evolució de les xarxes és un dels principals responsables de la transformació de les ciutats.

En aquest context, el planejament territorial i urbanístic adquireix una importància transcendental, en permetre no únicament corregir possibles ineficiències o adaptar-se a nous requeriments sinó, sobretot, proposar un nou model infraestructural que doni resposta a futures demandes i que orienti el futur desenvolupament de les ciutats. La tasca és especialment àrdua en un moment en què reptes globals com el canvi climàtic, la transició energètica o l'increment de demandes socials obliguen a un replantejament de les seves característiques.

El present article té l'objectiu d'explicar el nou enfocament del paper i les característiques de les xarxes infraestructurals en el Pla Director Urbanístic de l'Àrea metropolitana de Barcelona que s'està redactant en l'actualitat. Per fer-ho, estructura els seus continguts en quatre apartats. El primer d'ells, *La ciutat i les xarxes*, descriu de manera genèrica i a mode d'introducció el procés de sorgiment de les xarxes de serveis, les seves característiques i les seves relacions amb les àrees urbanes. El segon, *Les xarxes de l'àrea metropolitana de Barcelona*, explica les principals característiques i l'estat actual de la dotació infraestructural d'aquest àmbit territorial. El tercer apartat, *La irrupció del paradigma de la circularitat*, descriu la manera en què la conscienciació de les problemàtiques derivades de l'actual model de producció i consum sobre el territori ha portat a noves formes d'obtenir i gestionar els recursos que utilitzen les nostres societats. Finalment, el quart apartat, *Xarxes circulars a l'Àrea metropolitana de Barcelona*, se centra en les possibilitats d'aplicació d'aquest paradigma al territori de l'àrea metropolitana de Barcelona i el paper del Pla director urbanístic en aquesta aplicació.

1. La ciutat i les xarxes

El concepte de metròpolis és consubstancial al de xarxa. L'origen mateix de la ciutat és indissoluble de l'entrellat de carrers, camins, aqüeductes i fins i tot clavegueres; al llarg dels segles, carreteres, autopistes, telègrafs, telèfons, línies ferroviàries, cables de subministrament d'electricitat, gasoductes, oleoductes o fibra òptica han anat completant un teixit infraestructural cada vegada més extens, dens i complex. D'aquesta manera, en l'actualitat, les xarxes ja no únicament possibiliten el complex metabolisme urbà,

sinó que han arribat a convertir-se en elements definidors de la pròpia ciutat: què defineix millor les ciutats actuals, els estocs o els fluxos?; els elements estàtics que ocupen un determinat espai, o el conjunt de línies, moviments i intercanvis que articulen internament aquestes espais i els connecten amb altres nodes?

Les xarxes infraestructurals cobreixen els territoris de manera cada vegada més densa, i intensifiquen encara més la seva presència a les àrees urbanes. Resulta gairebé impossible detallar les múltiples particularitats d'unes xarxes tan diverses, però en la majoria de casos es poden identificar algunes característiques comunes pel que fa a quatre aspectes concrets.

1.1. Aparició i mutabilitat

Malgrat la seva coexistència actual, les diverses xarxes urbanes han aparegut en moments diferenciats de la història. Cada xarxa infraestructural apareix en un període concret de l'evolució de les ciutats a partir del descobriment d'un nou recurs o una nova tecnologia per utilitzar-lo. I és precisament aquesta vinculació amb el fruit de la curiositat i la constant inventiva humana la que ha atorgat a les xarxes la seva gran mutabilitat.

Les millores tecnològiques no únicament han permès augmentar les capacitats i prestacions de les xarxes o utilitzar materials més adients a la seva funció específica, sinó també modificar-ne els traçats i fins i tot ampliar el seu abast territorial. La transformació dels camins rurals en autopistes de calçades segregades amb seccions d'amplada superior als cinquanta metres que permeten assolir velocitats molt majors i multiplicar els volums de trànsit transportat; el pas de les primeres xarxes elèctriques de baixa tensió i corrent continu de curt abast territorial a les línies de molt alta tensió que transporten electricitat en corrent altern a centenars de quilòmetres; o la substitució dels primers traçats ferroviaris per línies d'alta velocitat amb radis de gir que poques vegades baixen dels 7.000 metres, però que connecten en poques hores punts distants centenars de quilòmetres, són exemples de com les xarxes infraestructurals traslladen les seves innovacions al territori que serveixen.

Les xarxes tendeixen a formar-se a partir de petites estructures aïllades i independents i van configurant de manera progressiva una estructura de complexitat major, no únicament per la seva extensió, sinó també per la seva densitat, les seves característiques tècniques i la seva pròpia organització interna. És a dir, malgrat la seva solidesa infraestructural i aparença immutable, les xarxes canvien. I en aquest procés permanent de canvi ofereixen noves possibilitats de desenvolupament, però plantegen també noves demandes i produeixen nous impactes sobre el territori que les sustenta.

1.2. Titularitat i gestió

Històricament, a mesura que moltes de les xarxes s'anaven desenvolupant, el sector públic ha vist la necessitat d'intervenir-hi. En alguns casos, com els carrers, camins i carreteres, la titularitat i la gestió han correspost al sector públic des del primer moment. En altres ocasions, però, quan les xarxes han respost a

tecnologies més complexes o han introduït un element nou a les ciutats, el sector públic ha tingut un paper diferent, que ha anat evolucionant a mesura que la xarxa es consolidava. Així, en la majoria d'ocasions el sector públic ha esdevingut en un primer moment un simple regulador d'un servei d'interès general gestionat per agents privats. Progressivament, però, s'ha anat implicant com un agent actiu més i, finalment, de vegades fins i tot ha arribat a controlar monopolísticament el sector. Aquesta progressiva implicació del sector públic en la gestió de les xarxes no ve explicada únicament pels requeriments cada vegada més grans de capital o per la necessitat de coordinar un desenvolupament infraestructural en uns territoris cada vegada més extensos, sinó també per la comprensió de la importància estratègica dels elements servits per les xarxes.

Tot i aquesta implicació del sector públic, el nombre d'agents involucrats en la gestió o, simplement, en la propietat de la majoria de xarxes de serveis és molt elevat; i s'ha vist incrementat al darrer anys afavorit pel procés de liberalització. Com a resultat, allà on la regulació sectorial no ha pogut acotar el nombre de prestadors d'un servei determinat, la diversitat d'agents ha provocat, com és lògic, una dura competència per servir un mateix col·lectiu.

D'aquesta manera, les xarxes infraestructurals, dissenyades per oferir un servei a la població, responen en molts casos a una lògica econòmica, de competència. En algunes ocasions l'assoliment dels objectius econòmics es correspon amb la satisfacció de les demandes de la població, però en d'altres es produeixen situacions d'ineficiència i, fins i tot, desatenció de determinades àrees no profitoses econòmicament.

1.3. Coexistència amb altres xarxes

La competència entre les xarxes infraestructurals a la metròpolis, però, no es limita als usuaris finals, sinó que té al mateix temps una vessant espacial. Les diferències en la funció, les característiques tècniques i, fins i tot, el moment d'aparició de les diverses xarxes fan que la seva integració territorial no sempre resulti senzilla, en transcórrer diversos traçats per un mateix espai, l'espai que pugnen per servir. Al costat de les lògiques individuals a què responen aquestes xarxes, el dinamisme amb què evolucionen incrementa també la diversitat de situacions en què han de coexistir.

En moltes ocasions els requeriments de les xarxes són semblants i, per tant, coexisteixen pacíficament o fins i tot s'arriben a produir relacions simbiòtiques, en aprofitar-se una xarxa del traçat o de les infraestructures de suport d'una altra. En d'altres, però, els requeriments són diferents i es produeixen problemes d'integració, ja sigui en forma de competència o inclús d'incompatibilitat, la qual cosa planteja nombrosos problemes de selecció, prioritització i coordinació dels traçats.

La diversitat de funcions, tecnologies, fluxos a transportar, responsables de la gestió, requisits tècnics (de pressió, temperatura, aïllament) o característiques de la demanda (constant o amb fortes oscil·lacions) genera situacions complexes amb un elevat grau d'exigèn-

cia sobre un territori que no únicament és físicament limitat, sinó que té moltes altres funcions a desenvolupar.

1.4. Relació amb el territori

En aquest escenari de complexitat creixent, sovint el territori per on transcorren les xarxes de serveis ha estat vist exclusivament com a mer suport físic, sense valorar els impactes que el desenvolupament infraestructural podia tenir sobre la resta d'elements que l'integren.

En el cas de les àrees urbanes la realitat no ha estat sempre aquesta. El seu nivell de consolidació i l'elevat nombre de persones i d'activitats que s'hi concentren ha donat com a resultat un ventall de situacions més complexes. Aquest procés d'evolució conjunta dels teixits urbans i de les infraestructures de subministrament s'ha manifestat històricament a partir de tres formes bàsiques: el desenvolupament de les infraestructures 'a' la ciutat existent, 'amb' la ciutat i 'creant' noves formes de desenvolupament urbà. En el primer cas, el desenvolupament 'a' la ciutat existent, els elements construïts condicionen la forma i les característiques de les xarxes. En aquelles parts on la ciutat es troba consolidada, les xarxes tendeixen a respectar l'entorn construït i, amb poques excepcions, busquen alternatives subterrànies o aèries que, malgrat tenir uns costos elevats, es beneficien de l'elevada concentració d'usuaris finals en aquelles àrees. De vegades, fins i tot, ha estat el mateix desenvolupament de les àrees urbanes el que ha forçat a modificar el traçat o a soterrar algunes d'aquestes infraestructures. En el segon cas, el desenvolupament de les xarxes 'amb' la ciutat, el procés tendeix a produir-se de manera coordinada. El planejament (urbanístic, territorial o sectorial) pot exercir aquí la seva capacitat de previsió i d'integració per tal que tant el desenvolupament urbà com l'infraestructural es puguin produir de la manera més eficient, amb el màxim de beneficis i els mínims costos econòmics, socials i ambientals. En el tercer tipus de creixement, són les pròpies xarxes les que 'creen' la morfologia de la ciutat i esdevenen elements que possibiliten noves formes de desenvolupament urbà. Les xarxes i els fluxos que transporten permeten accedir a allò que abans només era disponible per proximitat física i, en conseqüència, canvien radicalment la relació entre la ciutat preexistent i el seu entorn. D'aquesta manera sorgeixen noves tipologies urbanes, però també nous paisatges, noves pautes d'ocupació del territori i, en conseqüència, noves formes de viure.

A l'escala local, doncs, els patrons d'ocupació del territori (de densitat, de compacitat) va íntimament lligada a les característiques de la xarxa infraestructural. Les xarxes, per tant, no són únicament artefactes complexos que travessen un entorn territorial també complex, sinó que es troben immerses en un entorn social i administratiu encara més complex. Aquest entorn condiciona el seu desenvolupament, la seva implementació i la seva transformació. Però, al mateix temps, les xarxes posseeixen una gran influència transformadora de l'entorn. Aquests trets bàsics, comuns a la majoria d'àrees metropolitanes, es poden reconèixer igualment a Barcelona. El següent apartat, en descriure amb detall les seves característiques, permet la seva identificació.

2. Les xarxes de l'àrea metropolitana de Barcelona

A l'àrea metropolitana de Barcelona el procés de desenvolupament de les diverses xarxes infraestructurals respon en bona mesura als trets descrits a l'apartat anterior si bé, com és lògic, cadascuna d'elles presenta les seves pròpies particularitats. El present apartat descriu de manera resumida les característiques de les xarxes de transport viari i ferroviari, de subministrament i d'evacuació d'aigua, de subministraments de combustibles i d'electricitat. Altres xarxes infraestructurals com les associades a les ones electromagnètiques (torres de telecomunicacions), els trànsits aeris i marítims (ports i aeroports) o d'altres de caràcter més local, com són les xarxes pneumàtiques de recollida de residus o les xarxes de climatització i refrigeració de districte (que aprofiten energies residuals d'altres processos, i que tenen una implantació destacable a l'àrea de Barcelona —22@ i Fòrum, Zona Franca i Marina—, Molins de Rei o Parc de l'Alba —a Cerdanyola del Vallès—) no han estat considerades en aquest apartat.

2.1. Transport viari

La combinació de tres elements ha determinat la configuració de la xarxa viària metropolitana actual: la dotació infraestructural que requereix la funció de capitalitat, la limitació que suposa desenvolupar aquesta xarxa a través d'uns pocs estrets naturals i l'escassa disponibilitat de sòl. Tot superant aquestes limitacions, l'àrea metropolitana de Barcelona ha desenvolupat més de dos mil quilòmetres de vies que articulen els seus nuclis urbans, a les quals caldria afegir-hi els carrers de les diverses ciutats i pobles, així com els camins que travessen les àrees forestals i agrícoles. Malgrat la seva extensió i l'espai que ocupa (no únicament de manera directa, sinó també a partir dels espais intersticials, marges i servituds) la xarxa viària viu sovint episodis de saturació en què les vies absorbeixen trànsits de procedències, característiques, recorreguts, freqüència i destinacions molt diversos.

2.2. Transport ferroviari

De manera similar al viari, la xarxa ferroviària metropolitana ha seguit en bona mesura les pautes imposades pel relleu. La construcció de les primeres línies, a mitjan del segle XIX, resseguien les poques planes disponibles entre la serralada prelitoral i la litoral o entre aquesta i el mar, així com els passos oberts pels principals cursos fluvials (de Barcelona a Mataró i de Barcelona a Martorell, per iniciar el que seria més endavant el 'vuit ferroviari català'). Les necessitats de traçat i el potencial econòmic del ferrocarril, però, van permetre superar ben aviat tant les limitacions del relleu com de l'elevada ocupació del sòl a partir del soterrament de les vies. Un cop desenvolupades les principals línies i esteses fins a la connexió amb la resta de ciutats espanyoles i la frontera francesa, les actuacions en la xarxa ferroviària es van centrar en el desdoblament dels trams més transitats i en la completió de la xarxa local, que, a banda de les actuacions en el metro i en el tramvia, compta com a les darreres actuacions destacades la construcció del ramal a l'aeroport de Barcelona (1975) o la unió de les línies del Llobregat i del Besòs a través del Vallès (1982). Tot i

així, la diversitat d'iniciatives empresarials que van impulsar la construcció de la xarxa ferroviària han comportat històricament disfuncionalitats significatives (com ara la coneguda convivència de diversos amplex de via en un territori tan reduït com el de l'àrea metropolitana de Barcelona), i malgrat els processos de fusió i la progressiva intervenció del sector públic, ja sigui com a regulador, com a gestor o com a operador, la coherència de la xarxa i l'eficiència en el seu funcionament es troben encara lluny de les d'altres metròpolis europees. La introducció del tren d'alta velocitat (inaugurat l'any 2008 el tram Barcelona-Madrid i el 2013 el tram Barcelona-Figueres) ha representat un salt qualitatiu del transport ferroviari metropolità, si bé el seu objectiu de transport i les seves característiques funcionals són totalment diferents a les del ferrocarril convencional.

En l'actualitat la xarxa ferroviària de Barcelona té una extensió de més de 450 quilòmetres, i serveix, en alguna de les seves modalitats, a 27 dels 36 municipis metropolitans, si bé en algunes ocasions les estacions es localitzen força allunyades dels nuclis urbans.

2.3. Abastament d'aigua

En l'actualitat es distingeixen dues categories principals en la xarxa d'abastament d'aigua: la *xarxa d'abastament en alta* i la *xarxa d'abastament en baixa*. La primera està formada per les conduccions que transporten l'aigua des dels punts de recollida (com els cursos fluvials i canals d'aportació, els aqüífers o la planta dessaladora del delta del Llobregat) a les plantes de potabilització o des d'aquestes als dipòsits de regulació de capçalera). La segona està formada per les conduccions que distribueixen l'aigua potable des del dipòsit de capçalera als usuaris finals. A aquestes dues xarxes caldria afegir-hi la *xarxa d'aigua regenerada*, que transporta aigua tractada a les depuradores mitjançant procediments terciaris que permeten tornar-la a utilitzar, i la *xarxa d'aigua freàtica*, que transporta aquesta aigua amb estàndards de qualitat no acceptable com a aigua potable, però sí per a altres usos.

A l'àrea metropolitana de Barcelona la xarxa de subministrament d'aigua té una longitud de més de mil quilòmetres, amb quatre conduccions principals que recullen l'aigua de la planta potabilitzadora de Sant Joan Despí, els pous d'extracció dels aqüífers del Llobregat (del principal, al Prat de Llobregat, i d'altres menors a diversos municipis del darrer tram del riu) i del Besòs (a Barcelona), la planta dessalinitzadora del Prat de Llobregat i la conducció d'aigües del Ter provinent de la planta potabilitzadora de Cardedeu per portar-la a la xarxa secundària i, a partir d'aquí, als consumidors finals.

2.4. Sanejament

El sistema de sanejament s'inicia amb la recollida de les aigües residuals provinents de l'ús domèstic, comercial, industrial, sanitari o públic, a través del clavegueram, o *col·lectors en baixa*, que gestiona cada municipi. El clavegueram municipal connecta amb la xarxa de col·lectors metropolitans, o *col·lectors en alta*, que transporten les aigües residuals i pluvials a les *estacions depuradores*, algunes de les quals inclouen la possibilitat de fer tractaments (*estacions de*

regeneració) que permeten nous usos de l'aigua, com ara de barrera contra la intrusió salina, ús ambiental del riu, reg agrícola, reg de zones verdes, neteja, usos ambientals, etc. La xarxa de col·lectors també és la principal infraestructura que permet evacuar l'aigua pluvial i reduir el risc d'inundacions conjuntament amb els *dipòsits anti-DSU*, que regulen l'aigua de grans pluges per evitar el col·lapse de les depuradores i l'alliberament incontrolat d'aigua residual al medi. També s'inclou en el sanejament el *col·lector de salmorres* que transporta els afluents salins existents a la conca del Llobregat, per alliberar-los al mar a través d'emissaris submarins, evitant així la contaminació de l'aigua que transcorre pel riu Llobregat.

2.5. Oleoductes

Els oleoductes transporten petroli i derivats. La xarxa de oleoductes de l'àrea metropolitana de Barcelona connecta amb les nou refineries que hi ha a l'Espanya peninsular a través de l'oleoducte que segueix la llera del Llobregat fins al port de Barcelona, on hi ha una instal·lació de recepció i distribució. D'aquest àmbit parteix també la xarxa específica per fer arribar el carburant d'aviació a l'aeroport. L'altre tram de la xarxa principal d'oleoductes passa per darrera la Serralada de Collserola i continua cap a Girona. L'extensió d'aquestes conduccions a l'àmbit de l'àrea metropolitana de Barcelona supera els setanta quilòmetres de longitud.

2.6. Gasoductes

La xarxa de gas natural a l'àrea metropolitana de Barcelona té els seus orígens en l'anomenat 'gas ciutat' (de característiques diferents al gas natural) que es va començar a implantar a partir de 1842, amb la construcció a Barcelona de la primera fàbrica de gas d'Espanya. El sorgiment de diverses xarxes va culminar amb la seva unificació l'any 1923 per part de l'empresa La Catalana de Gas y Electricidad. No és fins el 1972 quan s'introdueix el gas líquid procedent del nord d'Àfrica a través del port de Barcelona. La creació de noves plantes regassificadores a altres ports de l'Estat i la construcció dels gasoductes que portarien el gas natural directament des d'Algèria va redimensiolar el concepte de xarxa de transport que va superar l'àmbit local per unificar-se a escala estatal a partir de la dècada de 1990.

Les xarxes de subministrament de gas es poden dividir també entre *xarxes de transport* (grans conduccions des de les regassificadores als dipòsits, o de dipòsit a dipòsit) i les *xarxes de distribució* (conduccions des dels dipòsits als usuaris). Les *regassificadores* són instal·lacions que converteixen el gas natural líquid en gas natural per poder-lo transportar adequadament.

A l'àrea metropolitana de Barcelona la xarxa de transport consta d'un gasoducte submarí (el Sea-line Puerto de Barcelona-Besòs) que discorre sota el mar davant la costa de Barcelona. Aquesta conducció uneix els dos gasoductes Barcelona-Bilbao-València (desdoblats des de l'any 2010) que segueixen el curs del riu Llobregat fins al Port de Barcelona, on es troba la planta regassificadora de la companyia Naturgy, amb el gasoducte que segueix el traçat del riu Besòs aigües

amunt. Un altre gasoducte de transport recorre el Vallès pel nord de la serra de Collserola i envolta d'aquesta manera el nucli barceloní. A partir d'aquesta xarxa principal s'articulen la resta de gasoductes de mitjana i baixa pressió fins a les escomeses domèstiques. Aquesta xarxa de distribució, soterrada i d'estructura molt mallada, arriba a tots els municipis metropolitans. La xarxa metropolitana de transport i distribució de gas natural té una longitud superior als 6.000 quilòmetres.

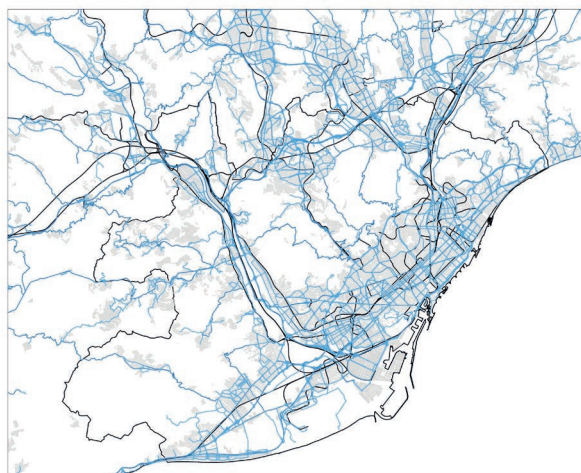
2.7. Electricitat

La xarxa de subministrament elèctric es divideix en dues grans categories: la *xarxa de transport*, gestio-

nada per Red Eléctrica de España, i que transporta l'electricitat a grans distàncies i en voltatges de 220 kV a 400 kV; i la *xarxa de distribució*, gestionada per Endesa majoritàriament dins el territori metropolità i que consta de línies amb tensions de 132 kV o inferiors. Entre la xarxa de producció i la de distribució es troben les subestacions de transformació que permeten reduir el voltatge. Quant a la xarxa de distribució es pot distingir entre la *xarxa de repartiment*, que, partint de les subestacions de transformació, reparteix l'energia amb tensions entre 25 i 132kV, normalment mitjançant anells que envolten els grans centres de consum, fins arribar a les estacions transformadores de distribució; i la *xarxa de distribució* pròpiament dita, que parteix de les estacions

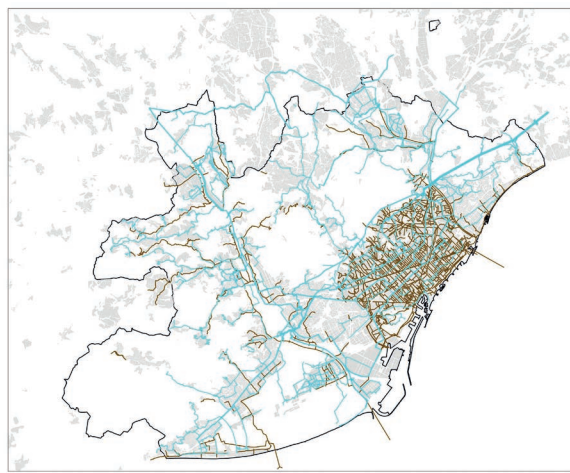
Figura 1. Xarxes de serveis a l'àrea metropolitana de Barcelona

Transport viari i ferroviari



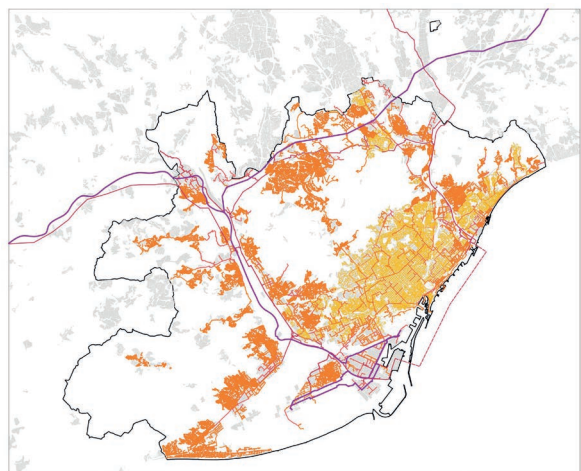
- Ferroviari
- Viari principal
- Resta de vies

Subministrament d'aigua i sanejament



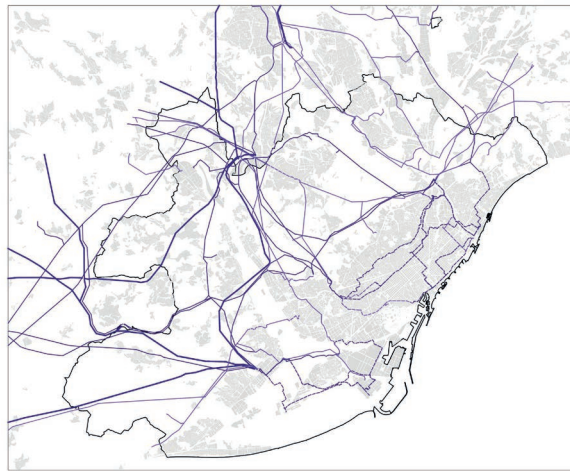
- Subministrament d'aigua. Xarxa principal
- Subministrament d'aigua. Resta de la xarxa
- Clavegueram (Barcelona)

Combustibles



- Oleoductes
- Gasoductes
- Alta pressió
- Mitjà pressió
- Baixa pressió
- Escomeses

Electricitat



- 400 V
- 220 V
- Repartiment (66-132 V)

Font: Servei de redacció del Pla director DSU-AMB.

transformadores de distribució intercalades en aquests anells, i encarregades de reduir la tensió des del nivell de repartiment al de distribució en mitja tensió de 3 a 30 kV. La xarxa de distribució acaba en una sèrie de centres de transformació que redueixen encara més la tensió per traspasar-la a les escomeses dels edificis.

La xarxa elèctrica de l'àrea metropolitana té una estructura força mallada i jerarquitzada, si bé la presència de línies de voltatge superior als 400 kV és escassa, ja que la majoria d'aquestes línies redueixen la tensió en subestacions situades al límit de l'àrea metropolitana (Begues, Rubí) o en localitats una mica més allunyades (Terrassa i Sentmenat). La majoria de les línies són aèries, exceptuant els trams que discorren pel centre de les ciutats, el que abasteix la zona de l'aeroport i el que connecta la subestació de Badalona amb la de Canyet. Com en el cas del gas, l'estructura de la xarxa respon a una lògica estatal, on les nombroses plantes de generació de tota Espanya aboquen la seva producció a un únic sistema que, gràcies a la diversitat geogràfica i tecnològica pot ser gestionat de manera més segura, en poder compensar més fàcilment les puntes i valls que es produeixen, tant pel que fa a l'oferta com a la demanda. La longitud de la xarxa de transport i la de repartiment de l'àrea metropolitana supera els 600 quilòmetres.

3. La irrupció del paradigma de la circularitat

3.1. Les xarxes i el metabolisme urbà

Com a ecosistema, les ciutats esdevenen sistemes ecològics oberts i heterotròfics, és a dir, que depenen de la producció primària d'altres sistemes. Es tracta, doncs, de sistemes que per mantenir-se organitzats necessiten altres sistemes que els proporcionin aliments, aigua, energia i materials, que són utilitzats i transformats a la ciutat i que després s'expulsen en forma de residus, o contaminants per l'aire, l'aigua o el sòl, molt més enllà dels seus límits. La vida i l'organització de la ciutat se sustenten sobre aquest flux constant. Aquest conjunt d'entrades de materials i l'energia, els posteriors processos interns de transformació i les sortides de materials i contaminants derivats és el que conforma el metabolisme urbà.

Dins aquest marc conceptual, les xarxes han estat històricament els canals necessaris per garantir el funcionament de les ciutats i el mitjà per ampliar cada cop més el seu àmbit territorial d'interacció amb els recursos de la matriu biofísica. Les xarxes i els recursos utilitzats per al seu desenvolupament han condicionat la relació de les ciutats amb el seu entorn. Si bé les primeres ciutats depenien d'aliments i recursos hidro-

Taula 1. Longitud de les principals xarxes de serveis a l'àrea metropolitana de Barcelona

Xarxa	Metres	Xarxa	Metres
Transport viari	2.127.564	Subministrament d'aigua	1.165.754
Principal	651.273	Xarxa principal	212.983
Resta	1.476.291	Resta	952.771
Transport ferroviari	454.300	Rebuig	812.775
Alta velocitat	47.611	Col·lectors	289.518
Convencional ADIF	186.577	Clavageram (BCN)	523.257
FGC	64.356	Electricitat (transport i repartiment)	627.755
Metro	121.870	Aèria	410.602
Tramvia	29.880	400 V	57.341
Cable	4.006	220V	196.402
Oleoductes	70.743	132V	4.530
Gasoductes	6.094.366	110V	129.181
Alta pressió	430.630	66V	23.148
Mitjà pressió	2.027.661	Soterrada	217.153
Baix pressió	1.888.611	220V	147.245
Escomeses	1.747.464	110V	48.696
		66V	21.212

Font: Servei de redacció del Pla director DSU-AMB

Taula 2. Característiques de les principals xarxes de serveis a l'àrea metropolitana de Barcelona

Sistema	Elements	Àmbit	Desplegament	Gestió	Operadora
Viari	Autopista	Supramunicipal / local	Superfície / túnel	Pública / concessió privada	Diversos
	Autovia	Supramunicipal / local	Superfície / túnel	Pública	Diversos
	Convencional	Supramunicipal / local	Superfície / túnel	Pública	Diversos
Ferroviari	Alta velocitat	Supramunicipal	Superfície / túnel	Pública	ADIF
	Tren convencional	Supramunicipal / local	Superfície / túnel	Pública	ADIF / FGC
	Metro	Supramunicipal / local	Túnel	Pública	TMB
	Tramvia	Supramunicipal / local	Superfície	Concessió privada	Tram
	Cable	Local	Aeri	Pública	TMB
Abastament d'aigua	Xarxa abastament alta	Supramunicipal	Rasa	Concessió privada	ATLL
	Xarxa abastament baixa	Supramunicipal / local	Rasa	Pública / Concessió privada	Diversos
	Xarxa aigua regenerada	Supramunicipal	Rasa	Públicoprivada	AMB / Agbar
	Xarxa aigua freàtica	Supramunicipal / local	Rasa		
	Planta potabilitzadora				
	Dessalinitzadora	Supramunicipal	-	Publicoprivada / Concessió	ATLL
Sanejament	Col·lectors en alta	Supramunicipal	Rasa	Publicoprivada	AMB / Agbar
	Col·lector en baixa	Local	Rasa	Pública / Publicoprivada	Diversos
	Col·lector de salomors	Supramunicipal	Rasa	Pública	ACA
	EDARs	Supramunicipal	-	Publicoprivada	AMB / Agbar
	Dipòsits anti-DSU	Supramunicipal / local	-	Pública / Publicoprivada	Ajuntaments
Subministrament elèctric	Xarxa transport	Supramunicipal	Aeri/rasa	Privada	REE
	Xarxa distribució	Supramunicipal	Aeri/rasa	Privada	Endesa
	Subestacions	Supramunicipal/local	-	Privada	REE/Endesa
	Centrals producció	Supramunicipal	-	Privada	Endesa/ Gas natural
Subministrament gas	Xarxa de transport	Supramunicipal	Rasa	Privada	Enagas
	Xarxa de distribució	Supramunicipal	Rasa	Privada	Gas natural
	Regassificadora	Supramunicipal	-	Privada	Gas natural
	Reserves/dipòsits	Supramunicipal	-	Privada	Gas natural
Combustibles	Oleoductes	Supramunicipal	Rasa	Privada	CLH
	Dipòsits	Supramunicipal	-	Privada	CLH

Font: Servei de redacció del Pla director DSU-AMB

lògics del seu entorn proper, el desenvolupament tecnològic, conjuntament amb l'exploració dels combustibles fòssils, va permetre el desenvolupament de les comunicacions de les primeres ciutats industrials. Aquest desenvolupament s'ha anat accelerant a mesura que avançava la tecnologia i es descobrien fonts energètiques encara amb major potencial, i ha generat una expansió sense límits de la producció industrial i agrícola, i una explosió demogràfica de les urbs que alhora ha retroalimentat la necessitat de seguir ampliant les xarxes de transport per satisfer les necessitats metabòliques d'unes ciutats cada cop més grans. Dins d'aquesta visió, es podria dir que és igual on se situïn els nuclis urbans (centres de consum), ja que es disposa d'unes xarxes per fer-hi arribar els recursos que requereixin. D'aquí el nom d'aquestes xarxes: xarxes de servei.

En el cas de l'àrea metropolitana de Barcelona, algunes dades desagregades per a cadascun dels vectors ambientals que garanteixen el seu funcionament poden ajudar a entendre aquesta dependència de territoris llunyans:

- Al voltant del 80% del consum energètic de l'àrea metropolitana es nodreix de combustibles fòssils, recursos no renovables importats d'altres territoris.
- Aproximadament el 75% de l'aigua utilitzada al territori metropolità prové de conques externes (considerant que l'aigua del Llobregat prové, en la seva pràctica totalitat, de territoris externs al metropolità).
- La producció de fruites i hortalisses de l'àrea metropolitana de Barcelona representa només el 5% de les necessitats actuals d'aquest àmbit.
- Aproximadament la meitat, en pes, dels residus generats al territori metropolità, es dipositen fora dels seus límits.

Aquesta dependència de l'exterior ha forçat el desenvolupament de grans i complexes xarxes de transport associades a cadascun d'aquest fluxos i alhora unes externalitats en forma de fragmentació dels ecosistemes, pèrdua de biodiversitat, degradació dels serveis ecosistèmics, emissió de gasos d'efecte hivernacle responsables del canvi climàtic, contaminació dels aqüífers i de les aigües superficials, esgotament dels nutrients del sòl i la seva contaminació, dispersió de residus i contaminació de l'aire dels centres urbans, entre d'altres.

La petjada ecològica del territori metropolità ha estat estimada entre 107 i 215 vegades la seva superfície atenent a la seva biocapacitat. Considerant l'indicador en termes globals, es pot dir que si tots els habitants del món visquessin com els de l'àrea metropolitana de Barcelona, es requeririen entre 3 i 6,2 planetes per al seu manteniment (Mayor, 2013). És a dir, s'està acumulant un deute ecològic i ambiental que comença a repercutir ja no només en els ecosistemes sinó també en l'àmbit econòmic i social.

3.2. El paradigma de la circularitat

Des dels anys 1970 la insostenibilitat del model de creixement es va fer evident i, per tant, era necessari respondre amb una estratègia adequada per revertir la situació. En aquest sentit, l'*Informe Brundtland* (United Nations, 1987) i la cimera de Rio de l'any 1992 introduïren el concepte de desenvolupament sostenible i la necessitat de considerar la protecció del medi ambient com a part del procés de desenvolupament, i no per separat. S'impulsava el Programa 21 per fer front a les problemàtiques ambientals des del món local i, poc a poc, apareixien nous conceptes associats a la millora del metabolisme urbà i el seu impacte sobre el planeta.

Des de llavors, l'aparició de conceptes com la 'llei de les 3 R' (Reduir, Reutilitzar i Reciclar) evolucionada fins al 'model de les 7R' (Repensar, Redissenyar, Reutilitzar, Reparar, Remanufacturar, Reciclar i Recuperar), els recursos renovables, l'economia circular, l'*Upcycling* o l'economia baixa en carboni, entre d'altres, han perseguit l'objectiu de passar d'un model lineal d'utilització dels recursos (consum i rebuig, explotació dels recursos d'un lloc i deposició dels seus residus en un altre) a un model circular (aprofitament dels residus com a nou recurs). Aquest paradigma pretén aplicar un concepte molt analitzat des de la disciplina de l'ecologia pel que fa als ecosistemes forestals (cicle de la matèria, cicle dels nutrients, cicle de l'aigua, cicle de l'energia, etc.) als ecosistemes urbans. De fet, el terme residu és un concepte que no existeix com a tal en la majoria d'ecosistemes naturals, en els quals els materials rebutjats per determinats organismes esdevenen recursos per a d'altres.

Actualment les iniciatives encarades a transitar cap a un model circular es multipliquen arreu. Des de l'àmbit tecnològic, innovacions com el *blockchain*, la digitalització o la fabricació amb tecnologia 3D persegueixen aconseguir una menor utilització i moviment dels materials, a partir de la globalització i millora de la transferència d'informació. En l'àmbit de la planificació dels usos del sòl existeixen iniciatives com el model PDR (*Production, Distribution, and Repair*), nascut a Sant Francisco, que reconeix el paper fonamental que poden tenir els espais d'activitat econòmica integrats en la trama urbana en el funcionament de la ciutat i les cadenes de valor que s'hi produeixen. Per la seva banda, en l'àmbit de la gestió dels residus existeixen ja objectius fixats per la pròpia Unió Europea, que en la Directiva 2008/98/CE determina que l'any 2020 el 50% dels residus siguin destinats a reciclatge i preparació per a la reutilització.

No obstant això, traslladar aquesta lògica als entorns urbans no és senzill. En les ciutats i àrees metropolitanes la concentració de demanda de consum de recursos és tan elevada que reaprofitar-los en la seva totalitat esdevé una tasca aparentment impossible. Sí que queda clar, però, que com més lineal, més intens i més vinculat a l'exterior és el model d'aprofitament dels recursos, més externalitats i impactes es generen a l'entorn, i això acaba afectant la qualitat de vida de les persones, pel consegüent deteriorament del medi receptor d'aquests fluxos residuals.

Queda un llarg camí per recórrer pel que fa a la circularitat a les ciutats i a les àrees metropolitanes. Ara bé,

si la circularitat pretén, finalment, que els fluxos de matèria i d'energia es produeixin en entorns cada vegada més locals i pròxims, caldrà adaptar la planificació i el disseny de les xarxes que vehiculen bona part d'aquests fluxos ambientals. Només així, serà possible una vertadera transició del model lineal actual a un model circular.

4. Xarxes circulars a l'àrea metropolitana de Barcelona i el seu tractament en el marc del Pla Director Urbanístic Metropolità

Des de l'òptica de l'actuació a les ciutats i àrees metropolitanes, l'argumentació exposada presenta diversos interrogants: com cal encarar el repte de la circularitat? Com es poden modificar les xarxes per tal que sigui possible aquesta circularitat? Com pot facilitar l'urbanisme la transició cap a un model circular?

Aquestes són, en efecte, algunes de les principals qüestions que es va plantejar de bon inici el Pla Director Urbanístic de l'àrea metropolitana de Barcelona que actualment s'està redactant i que, en conseqüència, van ser objecte de debat en les taules temàtiques amb experts en la matèria que es van organitzar per trobar-hi resposta.

4.1. El punt de partida i els reptes futurs

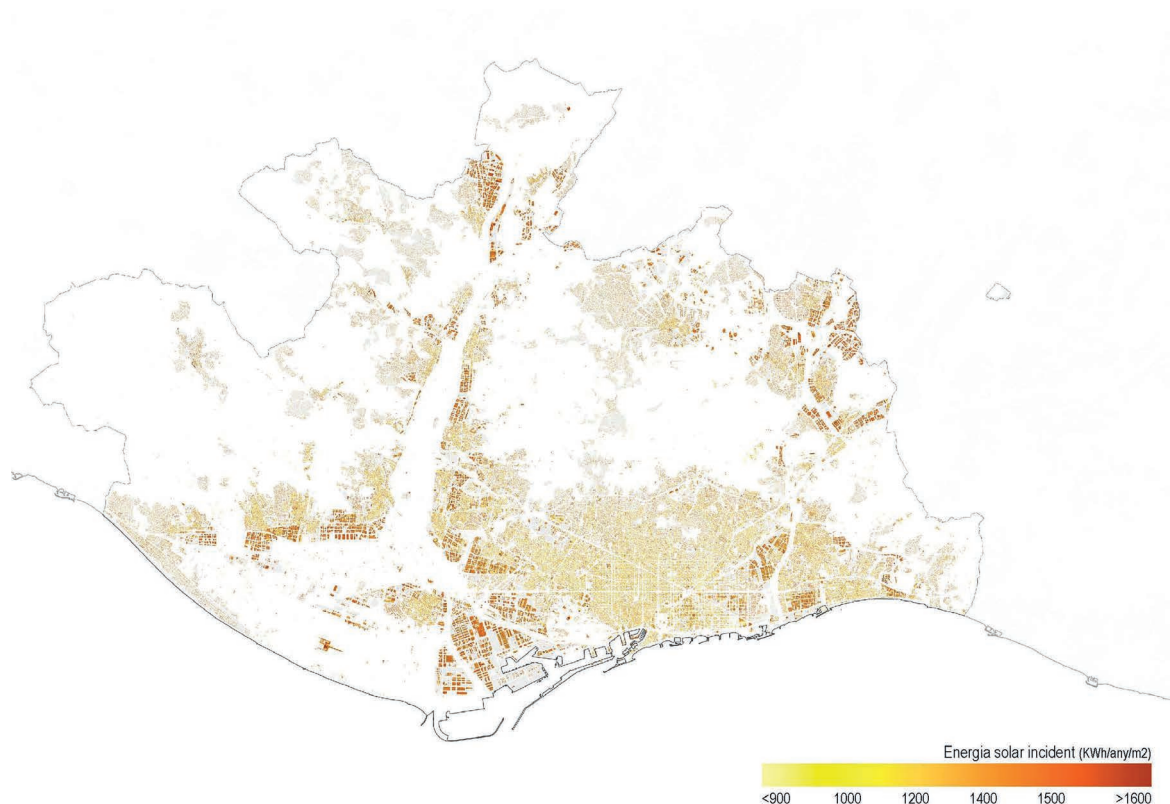
En primer lloc, cal ser conscients del punt de partida. Com s'ha vist, la vinculació a recursos externs del territori metropolità fa que l'estructura de les xarxes actuals configuri un model centralitzat, és a dir, pocs punts de generació de recurs i grans xarxes de transport. A més,

un model vinculat a recursos no renovables (com els combustibles fòssils) o altament pressionats (com el sistema del Ter en el cas de l'aigua) és planteja com a inassolible en el futur, no només per l'esgotament d'aquests recursos i l'increment de preus que es pot donar en el futur, sinó per una emergència encara més rellevant: el canvi climàtic, que fa inviable seguir amb un model de consum d'energia com l'actual.

Per aquest motiu, el PDU realitza una aposta decidida per assolir un model de metròpolis que incorpori el paradigma de circularitat. Així, pel que fa a l'energia, val a dir que, el 2018, l'Àrea Metropolitana de Barcelona ha aprovat el *Pla Clima i Energia*, on assumeix la necessitat de seguir un full de ruta per a la transició energètica del territori metropolità. El pla segueix els objectius de l'*Acord de París* per l'any 2030: una reducció de, com a mínim, el 40% dels gasos d'efecte hivernacle: almenys un 30% de l'energia consumida provinent de fonts renovables; i un mínim del 30% de millora en eficiència energètica. Aquests objectius forcen a transitar cap a un model de major aprofitament d'energia renovable. Ara bé, on es localitzen els principals aprofitaments potencials d'aquest recurs a l'àmbit metropolità?

Si es pren com a referència el recurs amb major potencial segons les anàlisis del Pla de Sostenibilitat de l'AMB, és a dir, l'energia solar, es pot veure que aquest potencial es produeix de forma molt distribuïda sobre el territori, fet que contrasta amb l'actual model centralitzat de les xarxes vinculades a l'energia. El mateix passa amb els fluxos residuals que podrien ser aprofitats com a nou recurs, com el calor i fred residual que generen nombroses activitats industrials i instal·

Figura 2. Energia solar incident a les cobertes d'edificacions del territori metropolità



Font: Servei de redacció del Pla director DSU-AMB a partir de dades del PSAMB, 2015.

lacions; o l'aigua residual tractada en diverses depuradores de l'àrea metropolitana.

Aquests patrons de localització requereixen adaptar les xarxes existents a un model més descentralitzat que afavoreixi les xarxes locals i l'autoconsum.

4.2. Transitar cap a un model més circular

De fet, la transició cap a un model més distribuït de les xarxes ja ha començat al territori metropolità, on actualment existeixen 4 xarxes de climatització i refrigeració de districte (coneguda habitualment pel seu acrònim en anglès DH&C, *District Heating and Cooling*) que permeten optimitzar l'energia utilitzada per a aquesta finalitat i aprofitar l'energia de diverses fonts per generar i distribuir aigua calenta i aigua freda de forma eficient:

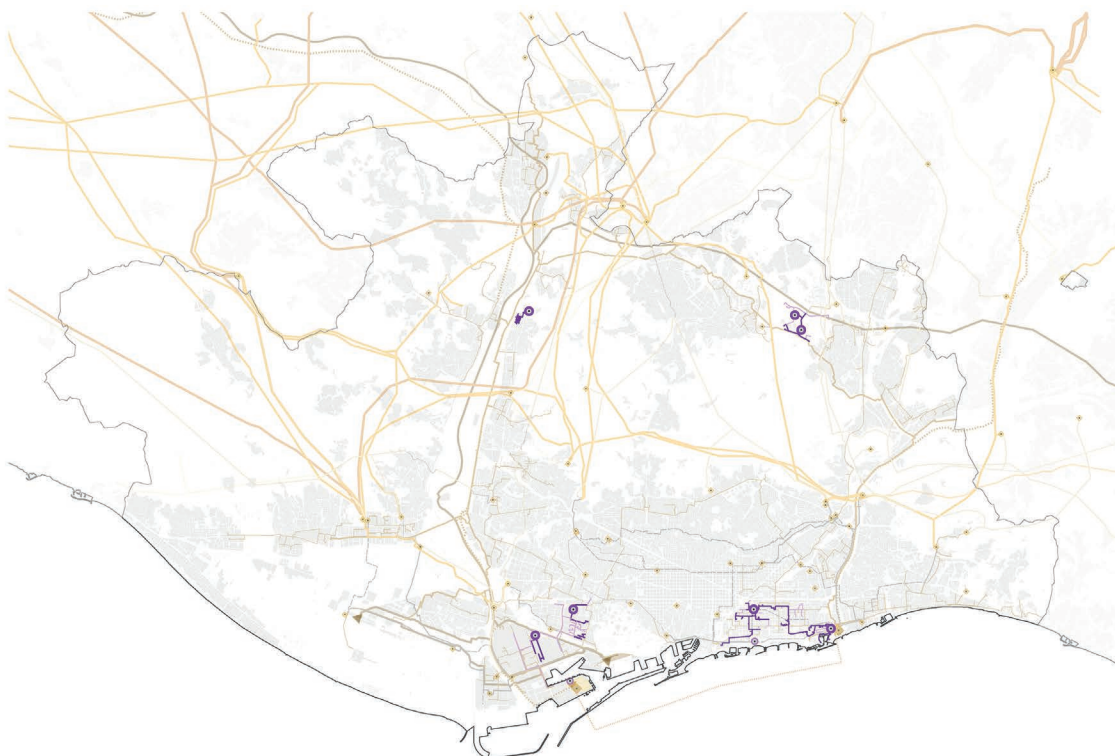
- Xarxa de llevant, 22@ i Fòrum: aprofita l'energia del vapor que s'allibera en la planta de valorització energètica del Besòs. De moment aquesta xarxa dona servei a la zona entre el Besòs, el barri de Sant Martí de Barcelona (22@) i l'Hospital del Mar, però està previst que es vagi ampliant dins d'aquesta zona i eventualment arribi a donar servei a altres àmbits, com per exemple la Sagrera.
- Xarxa de ponent – port de Barcelona: subministra calor i fred als consumidors dels voltants mitjançant biomassa, electricitat i gas natural, i en el futur podria incorporar fred residual provinent de les regassificadores del

port. La xarxa d'Econergies es troba en una zona en procés de transformació amb gran potencial per aquest tipus d'instal·lacions, essent les possibilitats de creixement molt favorables.

- Xarxa de Molins de Rei: produeix únicament calor mitjançant calderes de biomassa destinat a consums del tipus residencial a la zona de La Granja de Molins de Rei. Actualment disposa d'un traçat de xarxa d'aproximadament 3 km, amb un potencial de creixement limitat.
- Xarxa del Parc de l'Alba: proporciona fred i calor a partir d'una planta de cogeneració, *chillers* i un dipòsit d'aigua, al Sincrotró de l'Alba, i als equipaments ubicats als voltants. Aquesta instal·lació disposa actualment de 4,48 km de xarxa de calor i 4,7 km de xarxa de fred. El Parc de l'Alba preveu un escenari final amb una xarxa de traça 8 km on s'hi connectarien tots els edificis d'ús no residencial existents als voltants o que es puguin desenvolupar-se en un futur.

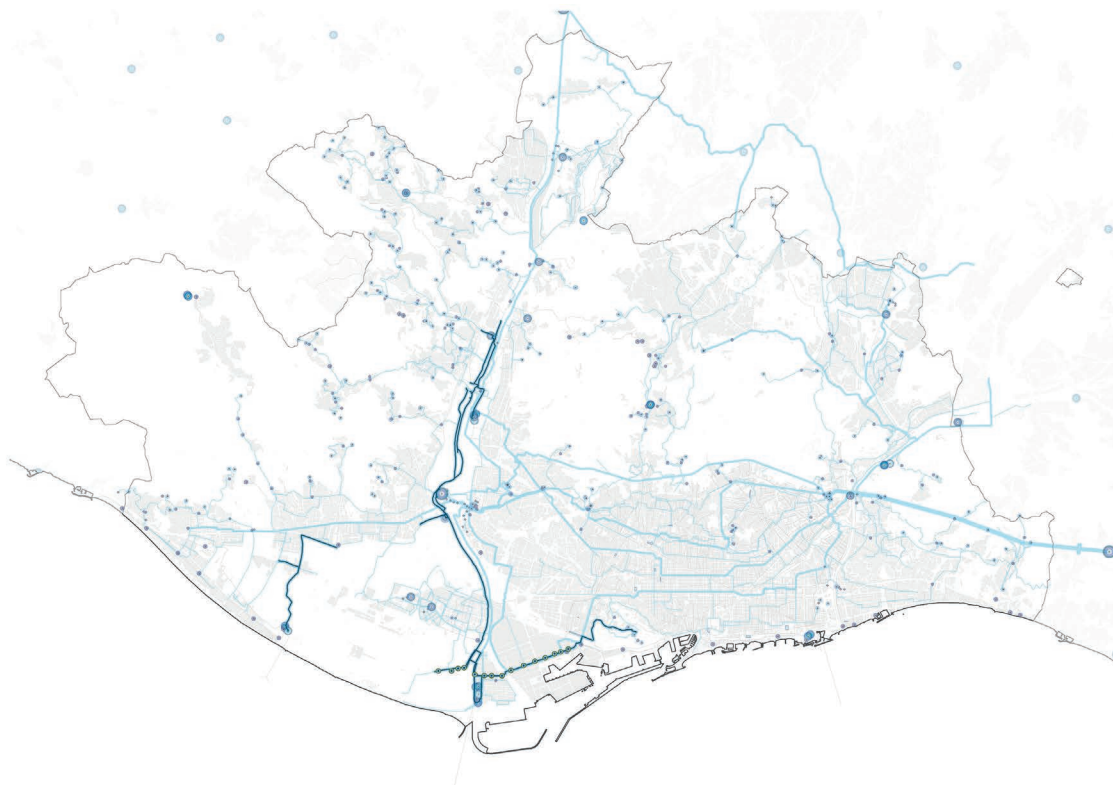
Pel que fa a l'aigua, també s'han desenvolupat en els darrers anys xarxes associades a la regeneració, és a dir, d'aigua residual depurada que ha estat sotmesa a un tractament addicional que permet adequar la seva qualitat a l'ús que es destina. Actualment existeixen xarxes associades als sistemes de tractament terciaris de Gavà-Viladecans, el Prat de Llobregat i Sant Feliu de Llobregat, que permeten distribuir aquest flux

Figura 3. Xarxes de climatització i de refrigeració de districte del territori metropolità



Font: Servei de redacció del Pla director DSU-AMB.

Figura 4. Xarxes d'aigua regenerada del territori metropolità



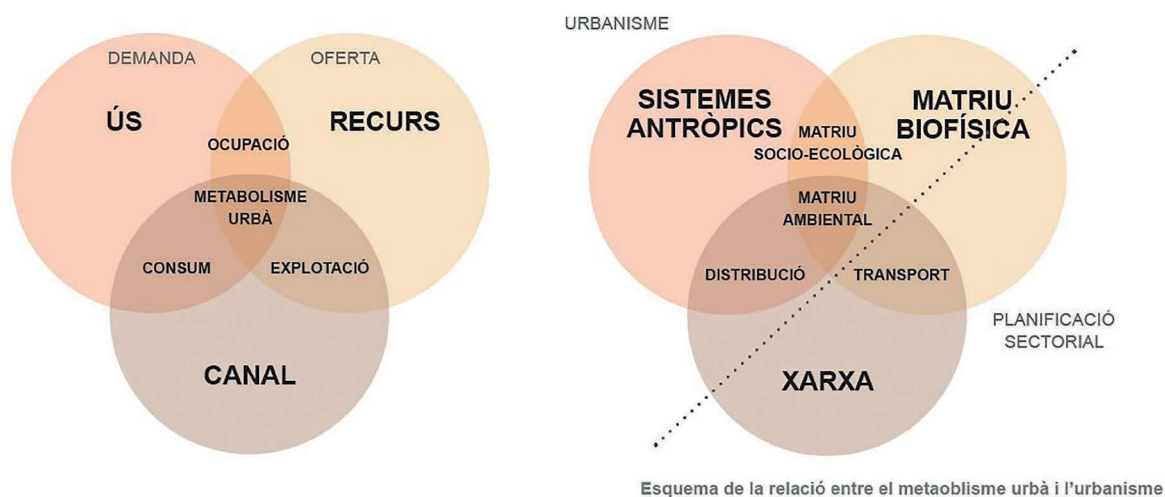
Font: Servei de redacció del Pla director DSU-AMB.

residual reconvertit en nou recurs, per a usos com el cabal de manteniment del riu Llobregat, aportació a llacunes, injecció a l'aqüífer per crear barreres a la intrusió salina, reg agrícola, reg de parcs i jardins, usos industrials o recàrrega de l'aqüífer.

Aquestes iniciatives són de gran importància si es té en compte que, com s'ha dit, en l'actualitat aproxima-

dament el 75% de l'aigua utilitzada a l'àrea metropolitana prové de conques externes, que existeix un compromís (*Taula del Ter*) per reduir dràsticament aquesta dependència al llarg dels propers anys, i que els escenaris d'escalfament global i irregularitat en el règim de precipitacions que augura el canvi climàtic agreujarà encara més el desequilibri entre màxims de consum i disponibilitat d'aigua.

Figura 5. Esquema dels components del metabolisme urbà i la seva relació amb les competències urbanístiques i de la planificació sectorial



Font: Servei de redacció del Pla director DSU-AMB.

4.3. El paper del Pla Director Urbanístic Metropolità

El PDU pren aquestes experiències sobre energia i aigua com a exemples d'allò que es pot estendre al conjunt del territori metropolità, per multiplicar així els efectes d'un model circular i descentralitzat. Les possibilitats són, en aquest sentit, immenses.

Ara bé, cal tenir en compte, en primer lloc, que la majoria de xarxes es troben en mans privades i depenen de planificació sectorial. No obstant això, el flux de materials i d'energia que representa el metabolisme urbà, relaciona uns elements consumidors (usos antròpics) amb uns elements naturals generadors de recursos i serveis ecosistèmics (matriu biofísica) a través d'un canal d'aprofitament (xarxes i infraestructures de servei). En aquest context de demanda i oferta relacionada amb la distribució territorial d'intensitats d'ús antròpic i de recursos i serveis ecosistèmics, l'urbanisme sí que pot tenir un paper rellevant en la millora del metabolisme.

Partint d'aquest esquema, l'aportació del PDU al foment d'un model més distribuït i circular es pot desenvolupar a partir de diverses línies d'actuació: d'una banda afavorint la preservació dels recursos de la matriu biofísica de major proximitat (energies renovables, preservació dels espais de recàrrega dels aqüífers, reconeixement i millora dels espais amb interès per a la regulació de l'escorrentia superficial, etc.); d'altra banda, incidint en l'ordenació i regulació normativa de l'ús per assegurar una relació coherent amb els recursos i per facilitar l'impuls de la utilització de recursos renovables o provinents de fonts residuals; i, finalment, incidint també en l'ordenació de l'espai físic i la regulació urbanística per facilitar la implementació de xarxes locals o descentralitzades.

Al costat d'aquestes tres grans línies que guien el model de metròpolis, el PDU aborda també la problemàtica derivada de la manca de visió de conjunt que ha caracteritzat fins ara el desenvolupament de les xarxes existents. Aquesta manca de visió ha suposat en molts casos dificultats per ubicar algunes d'aquestes infraestructures —moltes de les quals han arribat a

generar rebuig social—, ha impossibilitat trobar els corredors adients per desplegar-les, no ha permès satisfir les noves demandes exigides o ha comportat un encariment final de la seva implantació.

Pel que fa l'urbanisme, part del repte de la circularitat rau en la consideració dels elements de la matriu biofísica com a part estructural en el cicle de cadascun dels vectors associats al transport, distribució i regulació dels fluxos de matèria i energia que es produeixen a la metròpolis. Cal entendre que les xarxes infraestructurals són només un canal més en el cicle de matèria i energia que té lloc en la metròpolis, per tant, cal contextualitzar-les en la xarxa més important i sovint més oblidada de la metròpolis: la infraestructura verda. Només d'aquesta manera es podrà garantir el trànsit a un model realment circular.

Ja fa més d'un segle, Sir Patrick Geddes, sociòleg i biòleg que es va dedicar a la planificació urbanística, fet que a dia d'avui encara és vist com a transgressor, ja va vincular el concepte regió a l'arquitectura. Segons Geddes la ciutat havia d'evolucionar considerant el seu entorn, la ciutat era un sistema viu i obert, un organisme en constant evolució (biòpolis). El model bo de ciutat (eutopia) havia de conservar l'energia per organitzar el seu entorn i així permetre una adequada evolució de la vida col·lectiva i individual, enfront al model dolent (cacotopia) que dissipava energia per a l'obtenció de beneficis monetaris individuals. Ja fa més d'un segle.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

MAYOR, X. (2013). *Càlcul de la Petjada Ecològica de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i desenvolupament d'un mètode estàndard per al càlcul municipal*. No publicat. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona i Barcelona Regional.

UNITED NATIONS (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. New York: United Nations.

GOVERNANÇA ECONÒMICA
METROPOLITANA: PERSPECTIVES
DE FUTUR I PAPER DE L'AGÈNCIA DE
DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC

SUMARI

1. Introducció

2. La governança de les polítiques de desenvolupament econòmic metropolitanas: una aproximació a l'estat de la qüestió

3. La Barcelona metropolitana i la seva governança econòmica

3.1. L'experiència de la Taula per a la reactivació econòmica i la reindustrialització

3.2. L'Agència Metropolitana de Desenvolupament Econòmic: instrument per a un desenvolupament i creixement inclusiu i sostenible

4. Conclusions: el futur d'una governança en matèria de creixement econòmic inclusiu en el territori metropolità

Referències bibliogràfiques

GOVERNANÇA ECONÒMICA METROPOLITANA: PERSPECTIVES DE FUTUR I PAPER DE L'AGÈNCIA DE DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC¹.

Resum

La realitat de les àrees metropolitanes s'ha transformat els darrers anys com a conseqüència de la transformació econòmica (en especial per l'efecte de la globalització i el canvi tecnològic) amb un important procés de creixement, però que ha generat noves desigualtats al territori.

Per superar un model de creixement limitat i amb riscos d'exclusió, cal impulsar un nou model de governança que faci referència al combat de les desigualtats i que, al mateix temps, abordi el fet que el desenvolupament econòmic ha de ser inclusiu i sostenible; aquest nou model de governança ha de prendre una forma multi dimensional que suposi una intervenció global (territori, mobilitat, indústria, sostenibilitat, social, etc.), que afavoreixi la innovació tecnològica, tot assumint els nous reptes econòmics com la indústria 4.0, i que se sustenti en un ple consens entre els actors socials i els institucionals.

I de manera específica cal que hi hagi programes concrets per a la reactivació econòmica del territori, concertats amb agents socials i econòmics, i que promoguin instruments d'implementació de polítiques públiques, com les Agències de Desenvolupament Metropolitanas, que siguin versàtils, dinàmiques i amb capacitat adaptativa a nous reptes.

Paraules clau: desenvolupament econòmic sostenible, creixement inclusiu, governança econòmica metropolitana.

1. Introducció

Les formes de governar i gestionar el territori, especialment a les ciutats i àrees metropolitanes, s'ha transformat de manera substancial els darrers anys. La crisi de legitimitat, la transformació econòmica (en especial per l'efecte de la globalització i el canvi tecnològic), les desigualtats emergents, els efectes i impacte de la gran crisi financera, entre altres factors, han incidit en les formes de fer política i gestionar la *res publica*. És aquí on el monopoli del poder entra en qüestió i dona

pas a una situació en què moltes decisions han de ser producte del consens i de l'articulació entre governs i societat.

L'altre element important és la necessitat de superar la crisi econòmica i social mencionada, donant pas al creixement inclusiu i sostenible, model que requereix ple consens entre els actors socials i els institucionals. En aquest marc, la governança econòmica es converteix en una pedra angular del desenvolupament econòmic; i els territoris, ciutat i metròpolis, en els escenaris principals de concertació. Així, doncs, cal destacar tres aspectes a tenir present en l'anàlisi de la governança.

- El primer és que la desigualtat entra a l'agenda política en condicions tant importants com les variables de creixement, alterant la visió tradicional de la 'governança econòmica', normalment referida a la concertació per temes estrictes de creixement, però sense comptar amb les implicacions socials, especialment els riscos d'exclusió.
- El desenvolupament econòmic pren forma multidimensional (territori, mobilitat, indústria, sostenibilitat, social, etc.) i cada intervenció té singularitat en temps, actors, agendes d'intervenció i capacitat decisòria dels àmbits que intervenen, generant lògiques diverses i no poques vegades contradictòries, o almenys amb ritmes diferents.
- El tercer és que s'han d'implementar instruments específics (com les Agències) que siguin versàtils, dinàmics, de resposta àgil per intervenir, i amb potencialitat de fer participis al conjunt d'actors del territori.

L'article conclou amb les actuacions que l'Àrea Metropolitana de Barcelona (a partir d'ara AMB) va impulsar i acordar en l'espai de concertació promogut a tal efecte: la Taula per a la Reactivació i la Reindustrialització i l'Agència Metropolitana de Desenvolupament Econòmic. (a partir d'ara "Taula" i "Agència" respectivament).

¹ Aquest article, especialment la part referida a la "Taula" i l'Agència", parteix dels treballs de totes les persones que van participar en l'elaboració dels documents, particularment els coordinadors i experts, així com l'equip de l'Àrea de Desenvolupament Social i Econòmic de l'AMB. Per tant, tot l'agraïment per la gent que ha col·laborat, deixant clar que errors o omissions són responsabilitat del signant d'aquest treball.

2. La governança de les polítiques de desenvolupament econòmic metropolitan: una aproximació a l'estat de la qüestió

La crisi social, econòmica i de legitimitat exigeix implementar nous models d'abordatge del desenvolupament econòmic, així com una nova estratègia d'acció política. Els factors més importants que van condicionar l'aparició d'aquest tema en l'agenda pública (Aguilar, 2007; Rosanvallon, 2016) es troben en la crisi de l'estat del benestar que ve acompanyada d'una crisi de legitimitat dels poders públics; l'impacte de la globalització amb processos deslocalització de la producció i la destrucció de llocs de treball; la major complexitat de la societat en molts aspectes: canvi de valors, noves cultures, estructures familiars i formes d'exclusió i pobresa; la davallada del moviments socials tradicionals i la seva capacitat d'influència. Tots aquests factors condicionen l'evolució de les polítiques públiques i exigeixen nous models de governança per abordar-los. Els principals atributs de la governança són buscar nous equilibris entre estat i societat, amb major exigència d'eficiència i efectivitat en l'acció pública i es materialitzen en la construcció de sistemes d'informació transparent, coordinació multinivell, multiactors, pluridisciplinar, articulació entre la intervenció pública i els actors socials, entre altres aspectes (Aguilar, 2007; Tomás, 2015 i 2017; Lefevre et al., 2013; OCDE, 2015, 2018)². Com indica Innerarity (2015) els sistemes polítics madurs no poden governar-se per imposició i han de compartir les decisions cada vegada més amb els actors de la societat civil per tal de superar la crisi de legitimitat dels poders públics i el grau de confiança que genera en els actors no públics, i especialment en la ciutadania (Dubois, 2007; Lefevre et al., 2013).

És necessari, doncs, que els governs assumeixin un nou paper i siguin capaços de guanyar una legitimitat basada en el lideratge actiu, en la generació de confiança i credibilitat entre els actors, i en la capacitat d'eixamplar la base social i política dels acords (Pascual, 2007).

Les raons per les quals les àrees metropolitanes esdevenen un subjecte central del debat sobre les polítiques públiques en matèria econòmica té un punt de correlació amb les necessitats de coordinació, complementarietat, necessitats d'escala i gestió compartida que es donen en certs àmbits com els d'infraestructures de transport, de mobilitat, de xarxes de comunicació, i de medi ambient (Tomàs 2015). Per altra banda, la complexitat de la gestió de polítiques de desenvolupament territorial i econòmic ha provocat que en moltes ocasions els estats, en part, ho deleguin a nivells institucionals subnacionals com són les regions urbanes i els districtes industrials (Brenner, 2004), això produeix que els nivells regionals i metropolitans esdevinguin importants per a la promoció de la competitivitat regional (Pradel, 2015)³.

La governança econòmica en concret prové de diverses influències, d'una banda de la cultura de la concertació que es dona a partir de la postguerra per acordar les condicions laborals i el diàleg social entre patronals i sindicats (Martín Artiles, 2003), per l'altra, de la cultura de multilateralitat de les institucions a nivell mundial i la pròpia Comunitat Econòmica Europea. Així doncs, per tal d'analitzar la realitat actual i les perspectives de la governança econòmica cal comptar amb els precedents d'una llarga cultura de negociació basada en acords multisectorials, multinivells i supralocals, basats en la concertació entre agents socials i econòmics, en la generació d'una agenda que eixampla les reivindicacions sindicals.

En aquesta tradició les parts estableixen noves regles de coresponsabilitat i es defineixen nous mecanismes més dinàmics i de molt més abast que els tradicionals per donar entrada a noves problemàtiques i nous actors (dones, atur juvenil, agenda social, formació professional, gestió de les polítiques actives, participació en els consells d'administració de les empreses, etc.⁴).

En aquest mateix sentit, i per contrarestar les posicions neoliberals que resten paper a la concertació, i davant del poc paper que des de posicions com el 'trumpisme' li donen al món local, autors com Katz i Nowak (2017) reclamen la necessitat de trobar nous mecanismes d'acord, model que denominen "New Localism", i que dona protagonisme a ciutats i àrees metropolitanes i agents del territori en la creació d'un marc de governança econòmica del territori. Parlar de governança econòmica, doncs, apel·la a multiplicitat de situacions, ja que el desenvolupament econòmic, i més des d'una perspectiva arrelada al territori, inclosiva, sostenible i gestionada democràticament, genera molts escenaris nous (Camagni, 2005; Katz i Nowak, 2017; AMB, 2017).

Si bé la governança, tal com afirma molt encertadament Clark (2016), és un aspecte fonamental en la dinamització econòmica de les ciutats, cal tenir present variables i condicionants de forta incidència en la formulació de polítiques de creixement inclusiu, per tal de preveure possibles impactes, ja que les ciutats que han crescut amb polítiques inclusives han resistit de millor manera l'impacte de la recent crisi (Trullén i Galletto, 2018). Els factors exògens amb major incidència, són:

- L'evolució dels diversos sectors de l'economia (la indústria 4.0, el comerç, la innovació en els serveis i comerç,...) tenint present els fenòmens disruptius derivats de processos industrials innovadors, o en els canvis en els hàbits de consum i el seu impacte en el creixement inclusiu i sostenible (World Economic Forum, 2018).
- La influència de les variables macroeconòmiques —fiscals, inversió, tipus d'interès— i que

² També s'ha de tenir present que un model jeràrquic, burocràtic i allunyat de la realitat de la gent ha donat pas a altres propostes que constitueixen nous riscos per a la democràcia (populisme, autoritarisme, etc.) i que avancen en molts països arreu.

³ L'antiga CEE a partir de meitat dels 80 va començar també a cercar l'equilibri territorial mitjançant polítiques regionals, amb una injecció de recursos per al creixement i la cohesió social i territorial (Programes FEDER, FSE, LEADER, etc.).

⁴ Podríem parlar a Espanya d'una governança *avant la lettre* amb l'Acord Econòmic i Social de 1984 que va establir les bases per a la reindustrialització, les condicions laborals, o l'extensió de la seguretat social. A Catalunya, a partir de les tradicions de Barcelona i l'Àrea Metropolitana al 2005, sent Maragall president, es va signar un "Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació, i la competitivitat de l'economia catalana" seguint la tradició de concertació dels 20 anys previs.

són determinants en el ritme dels processos de desenvolupament econòmic (Pacte per a la indústria a Catalunya, 2013 i Arias i Costas, 2016).

- El fort impacte de la globalització al territori (Sassen, 1999 i 2007) amb força efectes positius (mercat global, mobilitat de les persones, dinàmiques creatives, Florida, 2002, 2014), però que com senyalen diversos autors (Stiglitz, 2016 i Florida 2017⁵) poden generar noves desigualtats als territoris.
- Les decisions de nivell supralocal com la inversió en educació, en R+D+i, en investigació aplicada, en infraestructures, planificació urbana o polítiques actives d'ocupació, condicionades per situacions 'd'estat', i que han tingut en les polítiques d'austeritat un exemple palès de la seva incidència (Arias i Costas, 2016).
- La incidència de polítiques concurrents, però amb recorregut propi com són la política urbanística, la de mobilitat, la d'innovació, la de sostenibilitat ambiental, de 'governança' pròpiament dita (instruments d'anàlisi, definició d'objectius, intervenció, implementació i avaluació) (AMB, 2015).

Per fer front a aquesta diversitat d'aspectes exògens al desenvolupament econòmic cal un lideratge fort que hauria de ser assumit pel poder metropolità, tot generant coordinació i concertació entre els diversos actors, influint en els grups d'interès, i alineant recursos i esforços, per tal d'anticipar escenaris futurs i identificar els potencials disruptors de l'evolució econòmica, social i tecnològica; un lideratge que permeti a les ciutats tenir un paper rellevant en el context global (Clark, 2016).

En el primer cas (públic) s'ha d'entendre com funcionen i operen les escales institucionals de tots els nivells —Estat, Catalunya, regió metropolitana, àrea metropolitana, món local— amb institucions que de vegades s'aproximen a les problemàtiques de manera diferent, fins i tot per la influència de qüestions alienes al tema objecte de debat (Tomàs, 2017), amb diferents velocitats, múltiples actors, models de comunicació, sistemes d'avaluació, mecanismes de rendició de comptes i marcs legals, i temps d'execució heterogenis que poden generar un escenari de significativa complexitat.

El sector no públic, en sentit complementari, és heterogeni i amb diversitat d'interessos. Patronals, sindicats, associacions ciutadanes, consumidors, grups d'usuaris/beneficiaris, premsa, acadèmics, investigadors, tècnics i experts, col·legis professionals,... representen l'extens ventall d'actors amb agenda pròpia i capacitat d'influència i persuasió, a vegades contradictòria, polèmica i antagònica (Lefevre et al. 2013,

Tomàs 2017), al que cal sumar lectures d'abast local —associacions, grups de pressió— i supralocal, i actors del món econòmic pròpiament dit (sector financer i industrial, inversors, la pròpia UE, etc.), la qual cosa exigeix en cada entorn una lectura singular.

Per últim, s'ha de tenir present l'asimetria i diversitat dels actors (Prats, 2006; Dubois, 2007): a) la societat civil no és un cos homogeni i els actors expressen posicionaments ideològics i polítics que a vegades esdevenen contradictoris; b) els actors públics provenen de nivells de govern diferents, amb capacitat de prescripció i decisió diversa, amb estratègies de planificació i recursos no sempre coincidents amb les altres administracions, amb prioritats a vegades alienes a les preferències dels territoris (bon exemple són les inversions en ports, aeroports, ferrocarrils, etc.); c) la pròpia competència pels recursos provoca que la cooperació sigui vista de desigual manera per cada actor del territori (Camagni, 2005); i d) en termes de coneixement, generació d'informació, capital humà, capacitats de decisió i sobre tot poder econòmic, l'asimetria entre el sector públic i el sector no públic és enorme i és, fins i tot, un element de distorsió en els processos de negociació. Cal, finalment, prendre l'aportació de Daniel Innerarity (2018) quan recomana començar a pensar en una democràcia intel·ligent, o una *smart governance* propiciant ecosistemes de coneixement i pràctiques col·laboratives entre tots els actors del desenvolupament econòmic.

3. La Barcelona metropolitana i la seva governança econòmica

El conjunt del territori metropolità de Barcelona està sotmès a la pressió de canvis i transformacions d'ample abast, com totes les grans àrees urbanes del món, especialment per l'impacte de la globalització. Com un territori dinàmic, puixant, productor de riquesa i generador de creixement té un paper cabdal en el sistema econòmic de Catalunya i d'Espanya. Aquest posicionament genera la necessitat d'establir models de governança que ajudin a la consolidació del paper de la metròpolis, i serveixi per als tres objectius principals d'un desenvolupament econòmic sostenible i inclueixi: garantir el creixement, evitar les desigualtats i els processos d'exclusió social (Trullén i Galletto, 2018), i garantir estratègies alineades amb un projecte de sostenibilitat ambiental.

Els precedents d'experiències de governança al territori metropolità de Barcelona les trobem en el Pla Estratègic Metropolità⁶ i en el Pacte Industrial de la Regió Metropolitana que han treballat per canalitzar iniciatives de coordinació entre diversos territoris, i especialment d'impuls d'espais de concertació públicoprivada en matèria de reivindicació d'infraestructures i de promoció econòmica, complementat la laboriosa acció que van fer els ajuntaments al llarg de quasi 40 anys, i que es van materialitzar en Pactes Locals per l'Ocupació i posteriorment Pactes Territorials⁷ (Munné et al., 2005; Pradel, 2015).

⁵ És interessant analitzar l'evolució del pensament d'en Richard Florida, gran impulsor de la idea de ciutat creativa, en què fa una reflexió crítica de les conseqüències del model en la generació de desigualtats a les ciutats.

⁶ Des de 1990 es van aprovar tres plans estratègics de la ciutat, que al 2003 va passar a ser metropolità i es va aprovar un primer pla al 2003 i un segon pla al 2010. El principi de governança compartida, multiactors sempre va estar present en el model de projecte.

⁷ Al 1989 i 1990 es fan fer els dos primers pactes locals, a Barcelona i l'Hospitalet, i posteriorment pactes territorials, sent el del Vallès (analitzat per Pradel, 2015) un dels més paradigmàtics.

En relació al paper del desenvolupament econòmic en la Llei 31/2010, si bé en l'esperit del projecte metropolità es prefigurava donant-li importància significativa al desenvolupament econòmic, la Llei estableix una definició molt limitada de les competències en aquesta matèria (apartat a)⁸; en canvi en l'apartat b) hi ha un reconeixent des del marc normatiu a un model de governança a implementar. La posada en marxa de l'AMB (2011), va coincidir amb un dels moments més àlgids de la crisi recent, en relació als índexs d'atur i necessitats de revitalitzar el teixit econòmic, i això va exigir planificar eines específiques d'intervenció. En el primer mandat metropolità es va crear una àrea de Desenvolupament Econòmic que va potenciar una eina d'informació geogràfica (web de naus i solars) per promoure l'oferta de sòl industrial.

Dins del marc de la iniciativa de l'àrea de Planificació Estratègica de l'AMB (un altre àmbit de nova creació) es va procedir a impulsar una taula de concertació amb els agents socials i dins de la Reflexió Estratègica Metropolitana (AMB, 2015) hi va haver un capítol específic que detallava iniciatives a emprendre en el camp del desenvolupament econòmic. Addicionalment, i coordinat pel professor Joan Trullén —que exercia la funció de vicepresident de l'AMB en l'àmbit de Planificació Estratègica— es va constituir un espai de concertació, el "Pacte per a la Indústria a Catalunya". Propostes per a un nou impuls a la indústria", que de manera sintètica es va denominar, "Més Indústria" (Pacte per a la indústria a Catalunya, 2013) que, a iniciativa d'agents socials i universitats, va proposar una agenda per a la reindustrialització del país amb gran ambició i enorme capacitat predictiva, actual full de ruta de les polítiques industrials de la Generalitat (tal com acordà el Parlament de Catalunya)⁹.

L'AMB, en aquest context, va definir al seu acord de govern del mandat que comença el 2015 i al Pla d'Actuació Metropolità (2016) les línies d'intervenció sobre les quals es conforma el desenvolupament inclusiu i sostenible, coincidents plenament amb els objectius d'Hàbitat III, fan referència a un seguit d'actuacions que afecten el combat a les desigualtats; l'impuls a la reactivació i a la reindustrialització, especialment en referència a la indústria 4.0; la potenciació del capital social i la capacitat de les persones treballadores; el suport a l'economia circular, social i els models emergents; la garantia de l'enfoc de gènere, etc.

Per a la realització d'aquests objectius es plantegen línies de treball de governança específics relacionats amb una aliança estable entre tots els actors, amb definició d'estructures de govern i marc de gestió horitzontal i democràtica, un model basat en la coresponsabilitat i orientat a la rendició de comptes, consensuat, obert, accessible i transparent.

Per últim, es prenen en compte les aportacions dels organismes internacionals, especialment l'OCDE (2016, 2018), relatiu al creixement inclusiu¹⁰, en el sentit que l'augment de la productivitat i el dinamisme empresarial han d'anar acompanyats de mesures afavoridores de mercats laborals inclusius, de mesures de reinserció laboral de persones aturades, de polítiques d'ocupació dirigides als joves, i de potenciació de l'autonomia econòmica de les dones, així com mesures d'ordre normatiu (lleis, decrets, etc.) d'integració, alineació i reconstrucció de la confiança entre govern i ciutadania.

3.1. L'experiència de la Taula per a la reactivació econòmica i la reindustrialització

El nou mandat que s'inicia el 2015 va impulsar, com a continuïtat de la REM, un àmbit de concertació amb els agents socials i els municipis que es va anomenar Taula per a la Reactivació Econòmica i Reindustrialització (AMB, 2017) que va concloure amb un document específic de recomanacions i amb la proposta de creació de l'Agència Metropolitana de Desenvolupament Econòmic. En aquest apartat es descriuen sintèticament els resultats de la Taula¹¹ en els 8 àmbits que la van conformar fent una breu descripció de l'estat de situació i de les recomanacions de governança que van generar.

L'economia metropolitana posicionada per la nova revolució industrial

Hi ha coincidència generalitzada que la globalització i la irrupció de les noves tecnologies han estat els elements més determinants en els canvis dels sistemes de producció, distribució i consum i que això ha estat positiu per a les economies dels països, especialment de les àrees metropolitanes. No obstant això, tal com aporten diversos autors (Costas, 2017; Rodríguez-Pose, 2018), aquest procés també ha generat desigualtats de renda, pèrdua d'ocupació i minva d'oportunitats, tot generant noves desigualtats territorials.

Per altra banda, hi ha consens generalitzat que no hi pot haver creixement econòmic sense inclusió social (OCDE, 2016), i que és tan important el model de desenvolupament econòmic com combatre les desigualtats.

Entrant en temes específics hi ha molts nous escenaris com la 'Indústria 4.0', que serà determinant en l'economia (Blanco et al., 2017), però també en el model social a construir (Hernández, 2018); així com l'existència de fer una economia del bé comú, verda, amb noves formes de col·laboració i cooperació (Felber, 2015), i la necessitat d'estar molt atents als canvis socials i de consum que afectaran el comerç i els serveis.

⁸ Llei AMB. Article 14, apartat g) Desenvolupament econòmic i social: "En matèria de desenvolupament econòmic i social i de comerç, l'Àrea Metropolitana de Barcelona té les competències següents:

a) Fomentar l'activitat econòmica, promoure l'ocupació i la creació d'empreses en els camps de la indústria, el comerç, els serveis i els recursos turístics.
b) Promoure un Pla estratègic metropolità que, amb la participació dels agents econòmics, socials i institucionals, afavoreixi la modernització, la recerca i la innovació."

⁹ S'ha d'indicar que la indústria és el sector econòmic que aporta més valor en termes de salari i qualitat de l'ocupació, tal com s'observa al País Basc i a Alemanya.

¹⁰ És important destacar que el fet que l'àrea de gestió sigui Desenvolupament Social i Econòmic va marcar una voluntat concreta de l'orientació estratègica del model organitzatiu de l'AMB.

¹¹ El treball es va realitzar al llarg d'un any amb la participació de més de 300 persones, tècnics, polítics, experts, del món local, acadèmic, i agents socials, amb una direcció que van coordinar els agents socials i una conducció de les sessions que va ser a càrrec d'experts de cada sector.

En aquest marc les accions pròpies per estimular l'economia metropolitana comprenen la millora dels polígons d'activitat econòmica, el foment de les exportacions, la cooperació interempresarial, l'atracció de la inversió, o la gestió dels serveis públics de promoció econòmica. Totes aquestes accions exigeixen generar un model de governança innovador i des d'una perspectiva de geometria variable, amb actors diferents i amb agendes no sempre complementàries.

L'altre aspecte clau és la necessitat d'articular un model de cooperació i col·laboració entre l'AMB i els agents socials, amb altres nivells de l'administració. En aquest context es considera que l'Agència ha de tenir un paper de lideratge com a espai de participació i interacció amb el conjunt d'actors.

El capital humà: pilar central en la productivitat, l'equitat i el benestar de la població

Partint del fet que l'increment de la productivitat de les empreses i de l'activitat econòmica en general és la base per sustentar nivells creixents de benestar en la població, es pot concloure que el capital humà és un factor clau que, a més, té repercussió sobre l'equitat i el benestar de la població (OCDE, 2015).

La crisi econòmica, però, ha dificultat la capacitat de desplegar les potencialitats dels recursos humans i ha afectat la qualitat i la tipologia de l'ocupació, especialment pel que fa a la temporalitat i als salaris. La crisi ha posat en qüestió alguns plantejaments relacionats amb la necessitat de construir estructures més efectives per a la promoció de l'ocupació i ha qüestionat l'eficàcia de les polítiques actives.

En aquest sentit són reptes clars els vinculats amb la Formació Professional —aposta per un model concertat per a la formació dual—, i la concertació multinivell, multisectorial i amb la pluralitat d'actors per aconseguir millors condicions laborals, en termes de condicions de treball i salari.

La governança pren complexitat, ja que es barregen aspectes de negociació col·lectiva amb funcions d'intervenció pública regulades (inspecció de treball, itinerari formatiu, etc.). Per tant, ja no només s'ha de parlar de complicitat, sinó que la fase d'implementació adquireix un paper i una rellevància d'intervenció legislativa per articular la concertació social i territorial amb la promulgació d'actes administratius preceptius (el cas del salari mínim seria paradigmàtic).

Innovació i coneixement: factors cabdals de la millora de la competitivitat dels territoris

Actualment es considera que la innovació és un aspecte crucial per enfortir els processos d'igualtat d'oportunitats, de creixement econòmic i de millora de la qualitat de vida. La innovació, en tots els àmbits —industrial, tecnològic, educatiu, social, administratiu, en els serveis...— impacta de manera clara i directa en la millora de les capacitats de ciutats i territoris i en les condicions de vida i treball de la ciutadania.

Tal com aporta Mazzucato (2018) la capacitat de la innovació per estimular el creixement econòmic no es discuteix, però habitualment no es reconeix prou el fet

que la innovació és un potent instrument per als canvis socials, polítics i culturals.

Tres vèrtexs són clau per a l'impuls de la innovació i la generació de coneixement: persones, vinculat a la necessitat d'apoderament de la ciutadania; impuls a la innovació en les empreses; i promoció de l'ecosistema per a la innovació.

Economia cooperativa, social i solidària (ECSS): cap a una democràcia econòmica

En el marc d'una nova governança i de generació d'una economia del bé comú, l'ECSS juga un paper central. El concepte d'economia social ha anat evolucionant més enllà dels espais de referència definits a la llei (Paz, 2012), tant per la crisi del sector cooperatiu i associatiu tradicional com per l'aparició de noves formes d'entendre la cooperació entre persones i grups per a la producció de béns i serveis, donant pas a formes col·laboratives.

En aquest procés de canvi econòmic, les formes d'economia social solidària poden ser bones plataformes generadores d'ocupació, de nous models organitzatius per a economies innovadores i emergents, i d'adaptació a la nova economia. Això permetria incrementar els nivells de compromís dels actors dels sectors, i generar, alhora, una cultura de cooperació, de confiança mútua, de compromís i de valors compartits que reforcin la identitat col·lectiva i el sentit de pertinença. En aquest marc, la governança en matèria d'economia social, cooperativa i solidària serà paradigmàtica, de formes permeables, transparents i interactives dins de les empreses, i d'aquestes amb la societat i els governs.

Estratègies ambientals: la reactivació econòmica sostenible

Seria ingenu no comptar amb el fet que el clima està canviant i els seus efectes es faran palesos en tots els àmbits de la vida. Aquestes noves condicions obliguen a repensar l'àmbit metropolità i les activitats socials i econòmiques que s'hi duen a terme sota un altre paradigma d'interpretació i actuació.

Els plans de futur per a la reactivació econòmica de l'àrea metropolitana de Barcelona han d'incorporar actuacions i models de gestió més sostenibles en tots els àmbits, basats en l'ús eficient dels recursos (matèria, energia i informació), la gestió dels espais verds i de la natura, l'adaptació i la mitigació del canvi climàtic, la reducció de la contaminació i l'aposta decidida per una economia baixa en carboni i circular; aspectes a tenir presents en el mode de transició ecològica necessari per afrontar el canvi climàtic.

Resta pendent com s'articula la governança, ja de per si complexa, dels temes ambientals. Aquí es troben les contradiccions més evidents entre actors, com per exemple, en relació a si l'augment del control ambiental va en detriment dels beneficis que poden redundar en la creació o no de llocs de treball; si culturalment la societat està preparada —atès la tendència consumista instal·lada— per afrontar nous reptes; si es compta amb els mitjans tècnics; si hi ha un marc legislatiu adient; etc.

És en aquest marc complex, a vegades difús, amb molts interessos sectorials de grans *lobbys*, on cal treballar per a la construcció de nous models de governança que afecten des del consum privat i personal-familiar, fins totes les branques de la producció, des de la indústria més avançada fins el sector agrari, alimentari o comercial.

En aquest sentit, la concertació amb el conjunt d'actors es fa imprescindible i necessari, i la coordinació multinivell i interadministracions, amb els governs locals i la ciutadania és un factor decisiu en la implementació de polítiques en aquest camp.

La planificació urbanística com a instrument de suport al desenvolupament econòmic

Un dels elements centrals en els processos de reindustrialització i reactivació econòmica rau en el fet de tenir un territori apte per a la generació d'activitat productiva. Es per això que qualsevol política de desenvolupament econòmic en un territori concret ha de partir del fet de comptar, entre d'altres, amb sòl (nou o de transformació) apte i amb potencialitat per assentar-hi zones d'activitat econòmica i ser adient a processos de transformació productiva (Font et al., 2012).

Per a la consecució d'aquests objectius, serà necessari reformular i millorar els polígons d'activitat econòmica existents per tal de recolzar la transformació de l'actual model productiu, la qual cosa exigeix repensar també el planejament físic. Entrar en aquest tema fa referència a punts espinosos en què la concurrència d'actors, interessos econòmics i socials, i administracions fa més complex el procés de planificació.

És un àmbit de gran complexitat pels temes de planificació, execució i gestió molt llargs, que moltes vegades no coincideixen amb els cicles econòmics de creixement o estancament de la inversió. La transformació del sòl productiu i d'activitats econòmiques genera reptes de governança que superen la gestió de la promoció econòmica. És en aquest sentit que alguns ajuntaments han aprofitat al màxim les àrees de desenvolupament econòmic i planificació urbana per tal de garantir la integritat i la coherència de l'actuació, sumant-hi la coordinació amb polítiques d'infraestructura i ambientals.

En aquest sentit, la posada en marxa del Pla Director Urbanístic Metropolità i les experiències dels Plans Estratègics municipals i el propi Pla Estratègic Metropolità, aporten una nova dimensió que marca un cert camí en el disseny d'una governança singular en aquesta matèria al territori metropolità.

Infraestructures de serveis i telecomunicacions: factors estratègics de competitivitat empresarial

Les *commodities* —energia, aigua i les TIC'S— són un factor fonamental en els processos de desenvolupament econòmic. No obstant això, la capacitat d'incidència des del món local i metropolità en la planificació i gestió d'aquests àmbits no es correlaciona amb

el pes que tenen en el desenvolupament d'entorns productius.

El nostre país, a banda, ha sofert en el camp de les *commodities* un fort impacte des del procés de globalització, ja que els llocs de decisió s'han allunyat del medi local. I això, a més, amb una erràtica política de preus al consum, tant familiar com de les empreses, que fan que els costos de l'energia siguin uns dels més cars d'Europa, tal com publica Intereconomia en març 2018¹². La governança en relació a aquest tema hi té un paper crucial¹³.

En altre ordre de coses es troba el tema de les telecomunicacions. Aquí novament apareixen problemàtiques de governança molt importants. El monopoli del traçat i de la implantació de les xarxes, i la poca inversió en els polígons d'activitat econòmica per la relativa rendibilitat en comparació amb la domèstica, afebleix la posició de les empreses en un sector clau i decisiu en el futur de la producció, especialment si la referència és la implantació de la indústria 4.0, la digitalització i els futurs beneficis del 5G.

Es pot afirmar que el procés industrial, com a procés de transformació, ja no només requereix energia com a element fonamental, sinó també informació, sent totalment necessari un enfocament més actiu en les polítiques d'infraestructures de telecomunicacions.

El model institucional està basat en l'existència d'una autoritat independent reguladora del mercat —Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT)—, però deixa a l'Administració General de l'Estat les funcions legislativa, coordinadora i planificadora. Dins d'aquestes funcions reguladores hi ha la del Servei Universal, però que no ha tingut prou incidència a l'AMB. La Generalitat de Catalunya, per la seva banda, ha disposat d'unes mínimes funcions reguladores i inspectores en alguns àmbits secundaris, i s'ha orientat en gran mesura a les línies de promoció i foment de les TIC i d'incidència en el mercat a través de les escletxes existents en el marc legal actual. En aquest sentit, l'actuació dels poders locals ha estat basada en les 'fissures' del sistema, i el seu esforç *lobbista* cap als poders d'àmbit superior ha estat molt limitat. Potser el model més reeixit ha estat el de Localret, que ha demostrat que des del poder local es pot ser un agent actiu en l'extensió del servei al territori.

Infraestructures de mobilitat i transport, i serveis per a la reactivació

La mobilitat és una peça clau per al futur de les àrees metropolitanes tant pel que fa a la qualitat de vida, la igualtat d'oportunitats, la competitivitat econòmica i el manteniment dels equilibris ambientals. Per això, les propostes en matèria de mobilitat han de partir d'una perspectiva de desenvolupament sostenible que combini flexibilitat, adaptabilitat a les necessitats, innovació dels instruments i efectivitat en la presa de decisions.

¹² El poc suport a les fonts alternatives i la cogeneració és un dels aspectes que exigeixen els actors privats per fer més competitiva l'empresa.

¹³ La pobresa energètica, si bé afecta al consum particular, té un impacte directe en la idea de creixement inclusiu.

L'actual context de recuperació econòmica al territori metropolità, després de la crisi econòmica que es va iniciar l'any 2008, es manifesta en l'augment de la mobilitat en transport públic i també privat, i genera una sèrie d'impactes negatius sobre l'entorn com la disminució de la qualitat de l'aire, l'augment del consum d'energia i la fragmentació i l'ocupació del territori, entre d'altres.

En aquest context, cal fer referència a la *Llei 9/2003, de la mobilitat*, que té per objecte establir els principis i objectius que han de regir una política de mobilitat orientada a la sostenibilitat i la seguretat. Els instruments de planificació que estableix aquesta llei, com les directrius nacionals de mobilitat (DNM), els plans directors de mobilitat (PDM), els plans específics i els plans de mobilitat urbana (PMU) i el Pla Metropolità de Mobilitat Urbana, emmarquen les actuacions futures, i dibuixen un marc de governança multinivell i amb els actors socials del territori¹⁴.

Tenint en compte aquest escenari de partida, cal tractar les infraestructures de mobilitat i transport des d'una perspectiva metropolitana que millori la coordinació entre administracions, malgrat la dispersió de competències en matèria de transport i mobilitat. Finalment, és molt important convertir l'AMB en l'autoritat efectiva en matèria d'infraestructures al territori (AMB, 2015).

3.2. L'Agència Metropolitana de Desenvolupament Econòmic: instrument per a un desenvolupament i creixement inclusiu i sostenible.

Diversos autors (Clark et al., 2012; Homs et al., 2018) senyalen que les Agències de Desenvolupament són eines arrelades al territori i creades per tal de facilitar un creixement inclusiu i sostenible. En aquest marc, les agències van néixer precisament amb la clara voluntat de dotar al territori d'instruments amb una capacitat d'intervenir de manera ràpida i efectiva davant dels canvis en els cicles econòmics, que permetessin generar consensos i sinèrgies entre actors involucrats, que milloressin els instruments de suport a l'activitat econòmica i a les polítiques actives i, sobretot, impulsessin un lideratge estratègic en les orientacions sobre cap on pot anar el desenvolupament al territori.

Clark et al. (2012) plantegen que les Agències no són un instrument homogeni arreu, i que poden tenir diverses tipologies des de les pròpiament de promoció econòmica, d'internacionalització, de renovació urbana, estratègiques o integradores de tots els subsistemes possibles. No obstant això, els autors citats plantegen que hi ha un seguit d'objectius que les Agències han de tenir:

- Millorar l'alineació de metes i estratègies entre els diferents actors del sector públic (locals i supralocals) i no públic (agents socials), de la coordinació multi nivell i del món de recerca i innovació.

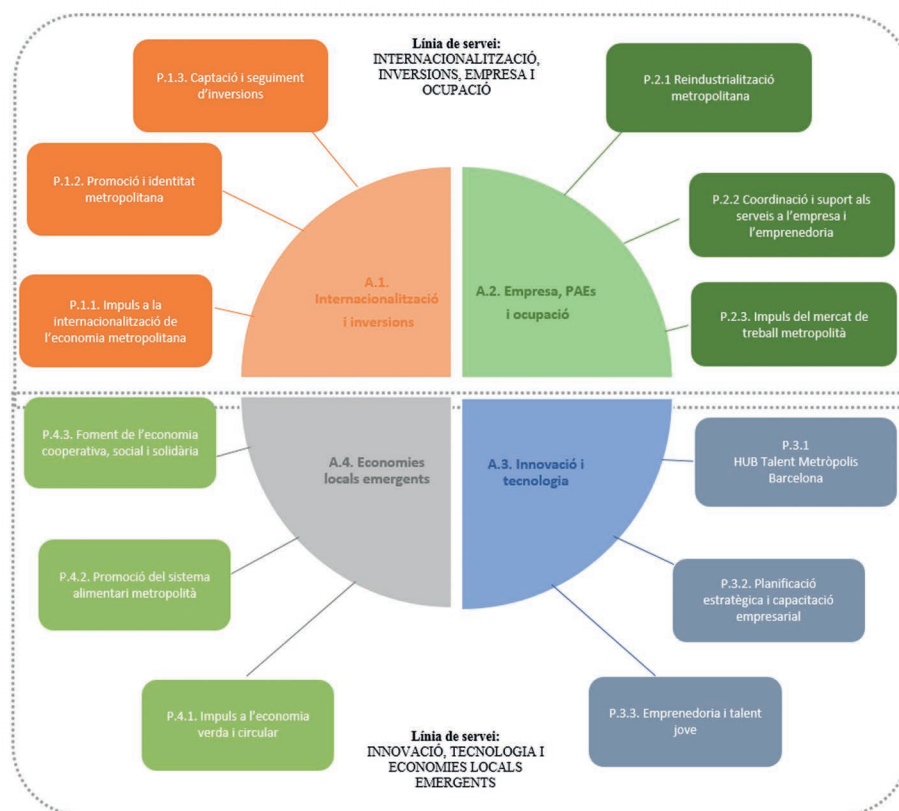
- Possibilitar un ritme i escala superiors d'intervenció en el medi local.
- Facilitar la generació d'una major confiança vers el poders públics.
- Donar, als municipis petits i mitjans, eines de suport a les empreses en matèria de projecció exterior, internacionalització, marca,...
- Treballar conjuntament un mercat de treball únic territorial.
- Exercir un lideratge institucional davant de problemes supra municipals.
- Ajudar a identificar i aprofitar actius infrautilitzats.
- Millorar l'aprofitament i comunicació amb els sector inversors, immobiliaris i institucionals.
- Facilitar els acords amb sectors que intervenen en les infraestructures, sostenibilitat, etc.

La idea d'una Agència per a l'àrea metropolitana de Barcelona neix a finals del segle passat, sobre tot a partir de la crisi postolímpica, i per l'èxit que va tenir el projecte 22@ que integrava la planificació urbanística i el desenvolupament econòmic. Des dels anys 80 ja es van començar a generar múltiples experiències en aquesta direcció, com ara els instituts municipals, les empreses de promoció econòmica, les àrees de promoció de Ciutat, la pròpia Barcelona Activa, i això amb diverses figures jurídiques (patronats, empreses públiques, consorcis, etc.). El programa de govern de la Mancomunitat de Municipis del 2007 va establir la voluntat de crear algun instrument en aquest sentit, fet que es va materialitzar en la creació del Consorci Metropolità de Barcelona, que va dedicar la majoria dels esforços al disseny d'una eventual agència. Aquesta voluntat també formava part del Pla Estratègic (2003), del primer programa d'actuació de l'AMB i del propi PAM de l'Ajuntament de Barcelona de l'any 2007.

L'aprovació de la Llei de l'AMB va facilitar finalment la creació formal de l'Agència. Després de les conclusions de la Taula i la consulta a diferents municipis, l'Acord del Consell Metropolità de l'AMB del 27/02/2018 i el Decret 23/2018 de l'AMB, constitueix i es defineixen les funcions de l'Agència Metropolitana de Desenvolupament Econòmic. En concret: Aquesta Agència neix com un instrument de treball metropolità amb mirada municipalista, amb la voluntat de cercar acords d'acció amb altres organismes que fan tasques de promoció econòmica en territoris comuns, al servei dels 36 municipis metropolitans i dels agents socials i econòmics per tal de promoure una economia competitiva, innovadora, inclusiva, sostenible i preparada per al segle XXI. A partir de les funcions previstes al Decret 23/ 2018 de l'AMB, l'ac-

¹⁴ No hi ha dubte que per exemple el corredor mediterrani ha estat, malgrat els relatius resultats, una demostració de la necessitat de concertació entre tots els actors per pressionar l'administració.

Figura 1. Programes (P) i Àmbits (A) de l'Agència de Desenvolupament Econòmic



tivitat inicial de l'Agència (2018) s'estructura en dues línies de servei que es concreten a través de 4 àmbits i 12 programes (vegeu figura 1). Per garantir una governança participativa, interactiva, transparent i capaç de retre comptes es crea, de manera transitòria, un Consell Assessor com a òrgan consultiu, amb la perspectiva que quan l'Agència tingui personalitat jurídica (expectativa 2019) cercarà els mecanismes de participació més directa i amb capacitat decisòria dels actors socials i del territori: municipis, agents socials i econòmics, institucions supralocal, i món de la recerca i la innovació.

4. Conclusions: el futur d'una governança en matèria de creixement econòmic inclusiu en el territori metropolità

L'àrea metropolitana de Barcelona (i per extensió la pròpia regió) és el marc territorial idoni per realitzar polítiques de desenvolupament econòmic i sostenible pel seu dinamisme, per les fites aconseguides en matèria mediambiental i de mobilitat, pel seu alt grau de cohesió social i per la potencialitat del seu teixit social, factors que afavoreixen el desplegament d'un model de creixement inclusiu des de la perspectiva del bé comú i de les polítiques d'equitat i igualtat d'oportunitats.

Una de les fortaleses del model de governança metropolitana dels darrers 40 anys ha estat el grau de concertació i col·laboració entre el sector públic i no públic, i la implicació activa dels agents socials en els escenaris promoguts a nivell local o metropolità (pactes locals per l'ocupació, pactes territorials, Pla Estratègic, Pacte Industrial, Acord Estratègic per a la inter-

nacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana, Pacte Més Indústria, entre altres) com a formes efectives de cooperació entre actors (patronals i sindicats, Universitat, poders locals, tradicionals i nous actors dels moviments socials, etc.).

Aquestes potencialitats han d'estar atentes als condicionants extralocals de les polítiques econòmiques (polítiques macroeconòmiques, polítiques fiscals, polítiques de protecció social, polítiques laborals, suport a la I+D, etc.) que poden incidir en el desenvolupament econòmic i, en aquest sentit, unes estratègies d'anticipació i prospectiva poden ser un important factor de reducció de l'impacte d'amenaques futures. Aquí el rol de lideratge del projecte és cabdal.

El model de creixement inclusiu ha de comptar, també, amb la necessitat d'eixamplar la governança a actuacions en nous camps essencials per acompanyar el procés: modernització del teixit empresarial, conciliació familiar, condicions i clima laboral, formació professional, plans estratègics territorials, polítiques d'innovació, estratègies ambientals, ús de les TIC, etc. Així, també caldrà incloure nous temes en l'agenda que provenen d'altres àmbits com la planificació urbana, la mobilitat, l'economia verda i circular, les economies emergents i el nou paper de l'economia social i solidària.

L'ampliació de l'agenda, de ben segur, provocarà un factor disruptiu en el model de concertació i de col·laboració entre els actors: nous objectius, temps de planificació i gestió, sistemes d'avaluació. En síntesi, el mapa de la governança es fa més complex, però

més ric, i exigeix una mirada més àmplia, transversal i innovadora.

L'emergència de noves formes de participació arran de la crisi de legitimitat, així com la potenciació de les formes cooperatives i col·laboratives d'associació econòmica —productiva i de consum— conformen aspectes que ajuden a una nova percepció obrint altres espais de concertació, de consens i de formes de fer.

En aquest context, cal destacar que dos dels àmbits més disruptius dels processos de desenvolupament, com la implantació de les TIC's i la innovació, poden tenir uns efectes enriquidors i multiplicadors en nous models de governança, ja que propicien una cultura relacional imprescindible per al reforçament d'aquesta estratègia.

En el mateix sentit, la inclusió d'aspectes formatius, territorials i de mobilitat intenta respondre a la recerca de major equitat en l'accés al mercat de treball i als serveis, així com la potenciació de la igualtat d'oportunitats i la coresponsabilitat.

La participació de multiplicitat d'actors farà més complexos els processos de decisió. En particular la participació multinivell de les administracions (des de la local a l'europea) augmenta la necessitat d'una governança ben articulada.

Finalment, en la mesura que hi ha un clar reclam respecte a reivindicar altres formes de fer política, l'espai de la governança metropolitana del desenvolupament econòmic és idoni per exercir un model de relació, concertació i construcció basat en la màxima transparència, exercici d'una escolta activa, vocació de consens i concertació de tots els agents, amb una obertura que permeti la implicació del major nombre d'actors en aquest apassionant recorregut que ens ha de portar cap una metròpoli més pròspera, igualitària, sostenible i cohesionada.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

AGUILAR, L. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. Madrid: FCE.

AMB, AGÈNCIA METROPOLITANA DE DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC (2018). *Memòria de Projecte*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.

AMB, ÀREA DE PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA (2015). *REM, Reflexió Estratègica Metropolitana*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.

AMB, ÀREA DE DESENVOLUPAMENT SOCIAL I ECONÒMIC (2017). *Estratègia per a la reactivació econòmica i la reindustrialització metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.

ARIAS, X., i COSTAS, A. (2016). *La nueva piel del capitalismo*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

BLANCO, R., FONTRODONA, J., i POVEDA, C. (2017). La industria 4.0: el estado de la cuestión. *Revista de Economía Industrial*, 406, 151-164.

BRENNER, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe 1960-2000. *Review of International Political Economy*, 11(3), 447-488.

CAMAGNI, R. (2005). *Economía Urbana*. Barcelona: Antonio Bosch editores.

CLARK, G., HUXLEY, J., i MOUNTFORD, D. (2012). *La economía local: la función de las agencias de desarrollo*. Caracas: OECD, Corporación Andina de Fomento.

CLARK, G. (2016). *Global Cities: a short history*. Washington: Brookings Institution Press.

COSTAS, A. (2017). *El final del desconcierto*. Barcelona: Península.

DUBOIS, J. (2007). *La gouvernance métropolitaine* (Cahier de l'Observatoire des territoires et de la métropolisation dans l'espace méditerranéen No. 12). Marseille: DRE Paca/DGUHC-Puca.

FELBER, C. (2015). *La Economía del bien común: un modelo económico que supera la dicotomía entre capitalismo y comunismo para maximizar el bienestar de nuestra sociedad*. Barcelona: Ediciones Deusto.

FLORIDA, R. (2014). *The Rise of the Creative Class-Revisited: Revised and Expanded*. Nova York: Basic Books.

FLORIDA, R. (2017). *The New Urban Crisis: How Our Cities are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class and What we Can Do About It*. Nova York: Basic Books.

FONT, A., VECSLIR, L., MARISTANY, L., MAS, S., SOLÉ, J., i VAN MIEGHEM, J. (2012). *Patrons urbanístics de les activitats econòmiques; Regió Metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Institut d'Estudis Territorials.

HERNANDEZ, J.M. (Dir.) (2018). *L'impacte laboral de la Indústria 4.0 a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

HOMS, O., SERRA, J., GONZALEZ, E., i CABALLERO, M. (2018). Estudi de comparativa internacional d'agències de desenvolupament local. Barcelona: Barcelona Activa.

INNERARITY, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

INNERARITY, D. (2018). *Política para perplejos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

KATZ, B., i NOWAK, J. (2017). *The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism*. Washington: Brookings Institution Press.

LEFEVRE, C., ROSEAU, N., i VITALE, T. (Dirs.) (2013). *De la Ville à la Métropole. Les défis de la gouvernance*. Paris: L'œil d'or.

MARTÍN ARTILES, A. (2003). *La Confederación Europea de Sindicatos y la construcción de la Unión Europea* (Working Paper No. 229). Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials

MAZZUCATO, M. (2018). *Mission-Oriented. Research & Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. Brussel·les: European Commission.

MUNNÉ, M. (Dir.) (2005). *Manual per a la planificació i avaluació dels plans, programes i projectes dels pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

OECD (2015). *Policy Shaping and Policy Making: The governance of inclusive growth*. París: OECD Publishing.

OECD (2018). *The framework for policy action on inclusive growth*. París: OECD Publishing.

PACTE PER A LA INDÚSTRIA A CATALUNYA (2013). *Propostes per a un nou impuls a la indústria*. Barcelona: Caixa d'Enginyers.

PASCUAL, J. (2007). *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

PAZ, N. (2012). *Comentario sistemático a la ley 5/2011 de Economía Social*. València: Tirant lo Blanch.

PRADEL, M. (2015). Policentrismo y gobernanza metropolitana: Los casos de la Región Metropolitana de Barcelona y la conurbación de West Midlands. *Revista de Estudios Regionales*, 104, 151-179.

PRATS, J. (Coord.) (2006). *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Madrid: INAP.

RODRIGUEZ-POSE, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209.

ROSANVALLON, P. (2015). *Le Bon Gouvernement*. París: Seuil.

SASSEN, S. (1999). *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.

SASSEN, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.

STIGLITZ, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.

STIGLITZ, J. (2016). *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.

TOMÀS, M. (2015). *La gouvernance métropolitaine en Europe : modèles et défis*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.

TOMÀS, M. (2017). *Governar la Barcelona real: Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.

TRULLEN, J., i Galletto, V. (2018). Inclusive growth from an urban perspective: a challenge for the metropolis of the twenty-first century. *European Planning Studies*, 26(10), 1901-1919.

WORLD ECONOMIC FORUM (2018). *The Next Economic Growth Engine Scaling Fourth Industrial Revolution Technologies in Production*. Cologny/Ginebra: World Economic Forum.

LA PLANIFICACIÓ DE LES POLÍTIQUES
D'HABITATGE A ESCALA METROPOLITANA:
BARCELONA EN EL CONTEXT
INTERNACIONAL

SUMARI

1. Introducció

2. La necessitat d'un enfocament metropolità de les polítiques d'habitatge: el cas de Barcelona

2.1. La ciutat 'real': les migracions intrametropolitanes per motius residencials en el procés d'integració-extensió metropolità

2.2. Les dificultats de permanència i accés a l'habitatge

2.3. El dèficit d'habitatge destinat a polítiques socials

2.4. La segregació residencial

3. Experiències internacionals de planificació metropolitana de les polítiques d'habitatge

3.1. L'Autoritat del Gran Londres

3.2. La ciutat de Toronto

3.3. El Gran Sydney

3.4. El Gran Manchester

3.5. La Metròpoli d'Aix-Marsella-Provença

3.6. La Regió Metropolitana d'Amsterdam

4. Governança i planificació de l'habitatge a la metròpoli de Barcelona

4.1. Polítiques d'habitatge transversals i multinivell en el marc d'un reconeixement institucional de les àrees metropolitanes

4.2. La planificació de l'habitatge a la metròpoli de Barcelona

5. Conclusions

Referències bibliogràfiques

Webgrafia

LA PLANIFICACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A ESCALA METROPOLITANA: BARCELONA EN EL CONTEXT INTERNACIONAL

Resum

Les dinàmiques residencials metropolitanes exigeixen que el problema de l'habitatge en aquests territoris s'abordi des d'aquesta mateixa escala a fi de donar resposta als greus problemes d'accessibilitat econòmica a l'habitatge existents, així com per corregir la manca d'habitatge assequible i els processos de segregació urbana que es generen. Per aconseguir-ho, cal disposar d'un model de governabilitat metropolitana que permeti articular l'acció en aquest camp de tots els nivells de govern implicats. L'estudi de l'activitat més recent de determinats governs metropolitans de Nord-amèrica, Europa i Oceania suggereix que en els darrers anys està tenint lloc un creixent reconeixement de la dimensió metropolitana en la planificació residencial. En aquest context, la planificació metropolitana de l'habitatge a la conurbació de Barcelona es troba encara en un procés de consolidació que podria avançar properament gràcies a tres factors: la recent creació de Metròpolis Habitatge, l'entrada en funcionament de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge, i la redacció del Pla Director Urbanístic Metropolità i del Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya.

Paraules clau: política d'habitatge, àrea metropolitana, governabilitat metropolitana.

1. Introducció

En concordança amb els diferents nivells de govern que poden participar en la seva elaboració i implementació, l'estudi de les polítiques d'habitatge pot dur-se a terme a escala nacional, regional, metropolitana o municipal. Aquest article se centra en la dimensió metropolitana, en concret, en el desenvolupament a l'àrea metropolitana de Barcelona des d'una perspectiva internacional comparada a partir de l'examen de sis experiències de planificació metropolitana de polítiques d'habitatge de Nord-amèrica, Oceania i Europa. En aquesta anàlisi, el model de governabilitat en què es formulen aquests plans constitueix un element d'importància cabdal atesa l'escassa recerca existent sobre el lligam entre governança metropolitana i política d'habitatge.

L'article consta, a més d'aquest primer apartat introductori, d'altres quatre. El següent revisa la necessitat que les polítiques d'habitatge es plantegin a aquesta escala a partir de l'estudi en la regió de Barcelona de quatre

dinàmiques i problemàtiques: la mobilitat residencial, els problemes de manteniment i accés a l'habitatge, la manca d'habitatge assequible i la segregació urbana. El tercer apartat ofereix una visió internacional de la planificació metropolitana de les polítiques d'habitatge fonamentalment a partir de l'anàlisi del sis casos. El quart aprofundeix en els reptes actuals en matèria de governança de les polítiques d'habitatge a la metròpoli de Barcelona, posant el focus en la planificació. I el darrer apartat recull les conclusions.

2. La necessitat d'un enfocament Metropolità de les polítiques d'habitatge: el cas de Barcelona

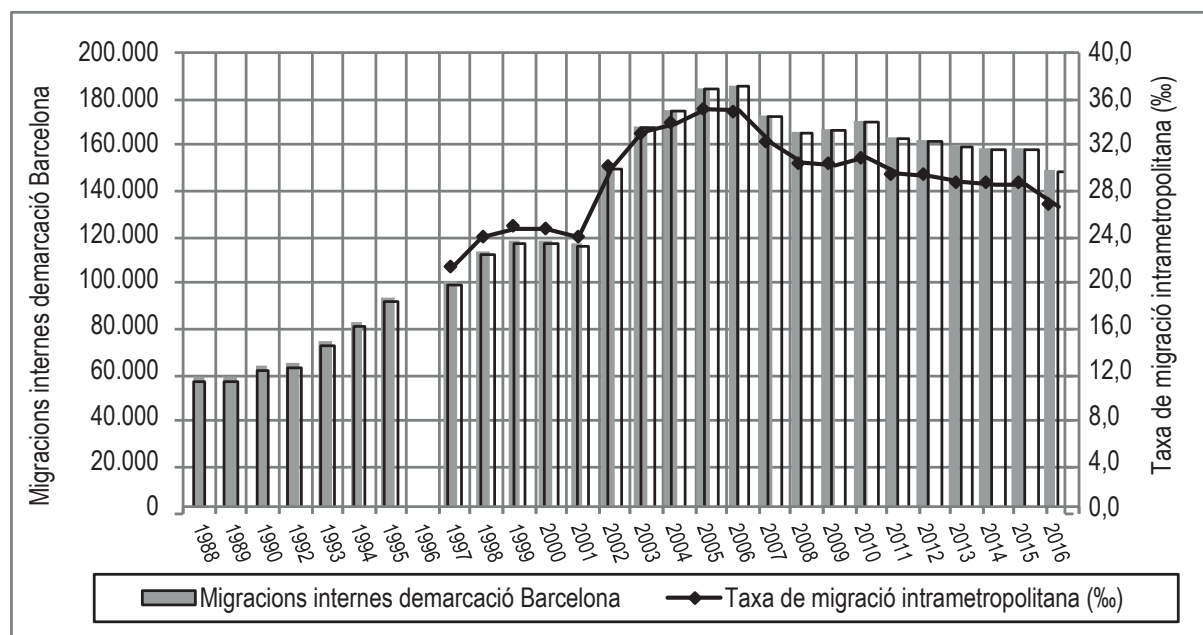
Una de les principals característiques del procés de metropolitanització contemporani és la progressiva integració i extensió territorials, o dit d'una altra manera, l'increment en el nombre i en la intensitat de les interrelacions que s'estableixen entre els seus elements —residents, institucions, empreses— més enllà dels límits administratius, d'una banda; i l'abast d'un territori cada cop més extens en aquestes dinàmiques, de l'altra.

En aquests entorns metropolitans, el problema de l'habitatge mostra uns trets comuns molt característics. És en aquestes grans urbs: (i) on els preus dels habitatges assoleixen els valors més elevats, la qual cosa genera greus problemes d'accessibilitat econòmica d'un ampli segment de la demanda (Andersson et al., 2007; EU i UN-Habitat, 2016); (ii) on els déficits d'habitatge assequible són més quantiosos, no només a causa dels elevats preus, sinó també per les seves dinàmiques demogràfiques, així com per les dificultats per generar habitatge social en la ciutat consolidada (Knieling, 2014; EU i UN-Habitat, 2016; Gómez-Álvarez, et al., 2017); (iii) i on els processos de segregació urbana són més accentuats (EU i UN-Habitat, 2016; Tammaru et al., 2016; Gómez-Álvarez et al., 2017). A continuació s'analitzen de manera breu aquests tres aspectes, precedits d'una succinta descripció dels processos socioterritorials relacionats amb la mobilitat residencial en l'àrea de Barcelona.

2.1. La ciutat 'real': les migracions intrametropolitanes per motius residencials en el procés d'integració-extensió metropolitana

El procés d'integració-extensió territorial que caracteritza el procés de metropolitanització contemporani té

Figura 1. Migracions i taxa de migració intrametropolitana, 1988-2016



Font: INE, Estadística de variaciones residenciales.

un dels seus reflexos més representatius en la mobilitat residencial, i de manera més concreta quan s'analitzen els canvis d'habitatge que impliquen, al mateix temps, canvis de municipi. És el que es coneix com migracions intrametropolitanes.

A la metròpoli de Barcelona, des que es disposa de dades, la gran majoria de canvis d'habitatge que realitza la població responen a motius principalment residencials (relacionats amb l'emancipació, la formació d'una nova llar i la millora de l'habitatge), mentre que les motivacions relacionades amb el mercat de treball (proximitat, oportunitats) i amb la proximitat a la xarxa familiar són més minoritàries (Miralles et al. 2007), tot i que aquestes darreres s'han anat incrementant, així com també les relacionades amb les dificultats per fer front al pagament de l'habitatge (IERMB, 2018).

Malgrat que en comparació amb d'altres societats del nord d'Europa, la mobilitat residencial a la metròpoli de Barcelona, i a Espanya en general, ha estat relativament baixa (Módenes, 1998), en les darreres dècades s'ha produït un increment molt notable. Així, per exemple, si s'atén al nombre de persones que han canviat de municipi a la província de Barcelona (vegeu figura 1) es pot apreciar com, mentre que l'any 1988 —el primer any de què es disposen dades— van canviar de municipi 57.606 persones, l'any 2006 —quan s'arriba al màxim històric—, ho van fer 185.728 (una taxa de migració del 34,9 %). És a dir, en menys de vint anys s'han triplicat les migracions internes a la demarcació de Barcelona. Des d'aquest any, coincidint amb l'inici de la crisi econòmica, els canvis de municipi s'han reduït, els primers anys de manera intensa i, posteriorment, de manera més moderada, fins situar-se en 148.152 l'any 2016 (una taxa de migració del 26,6 %).

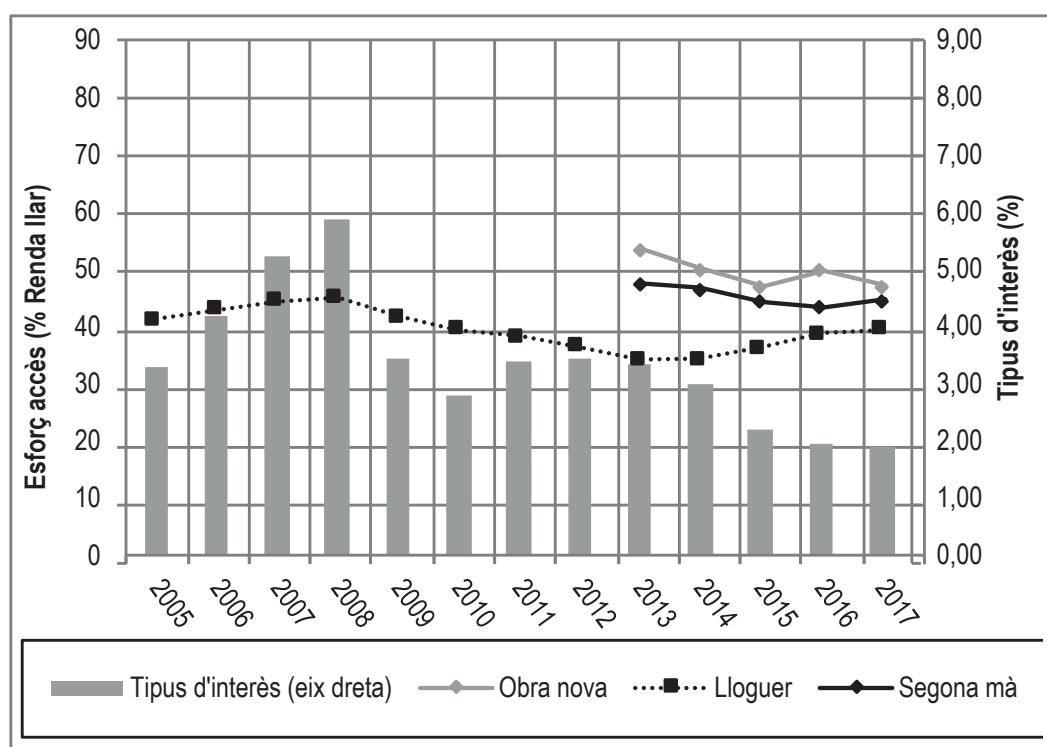
L'increment de la població que ha canviat de municipi, que reflecteix la intensitat del fenomen de la integració metropolitana, ha donat lloc, al seu torn, a canvis molt notables en el poblament a la metròpoli de Barcelona (Nel-lo, 2004; Nel-lo i Donat, 2014; Ruiz et al., 2017). Aquests canvis es caracteritzen, en primer lloc, per un procés d'extensió del territori on es produeixen les migracions residencials, que han superat, fins i tot, els límits del que es coneix com regió metropolitana de Barcelona¹ i també de la demarcació de Barcelona, per estendre's cap a municipis de les comarques de Tarragona i de Girona (Donat, 2014). En segon lloc, s'ha produït una redistribució de la població a dins d'aquest àmbit cada cop més extens de tal manera que, en termes generals, les àrees més centrals han perdut pes en benefici de les més perifèriques i els municipis més grans en benefici dels més petits. En definitiva, allò que es pot considerar com la ciutat 'real', supera abastament els límits municipals i configura un espai que s'ha anat fent més extens a l'hora que integrat.

2.2 Les dificultats de permanència i accés a l'habitatge

El sistema residencial espanyol, en general, i el de la metròpoli de Barcelona, en particular, s'han caracteritzat en les darreres dècades per viure diversos episodis de boom immobiliari (Rodríguez, 2006). En el darrer, produït entre els anys 1996 i 2007, els preus mitjans de l'habitatge van créixer de mitjana el 300% a la regió metropolitana. En canvi, la renda mitjana de la població va créixer en el mateix període el 56% (Donat, 2014). Com és ben sabut, les condicions de finançament varen permetre durant aquest període que, malgrat que les possibilitats reals d'accedir a un habitatge per part de les llars cada cop fossin més reduïdes, aquestes, en canvi, augmentessin la seva pro-

¹ Inclou els 164 municipis de les comarques de l'Alt Penedès, el Baix Llobregat, el Barcelonès, el Garraf, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental.

Figura 2. Esforç d'accés a l'habitatge d'una llar tipus amb ingressos de 2,5 SMI i tipus d'interès. Àrea metropolitana de Barcelona, 2005-2017



Font: Preus mitjans: Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana; Condicions dels préstecs hipotecaris: 80% del preu, mitjana anual interès mitjà entitats a més de tres anys publicada pel Banc d'Espanya, termini mitjà Asociación Hipotecaria Española.

pensió a la compra d'habitatges. Les conseqüències també són ben conegudes, ja que després de l'esclat de la crisi financera internacional, l'estiu del 2007, el sobreendeutament de les llars estava en nivells molt elevats, la qual cosa combinada amb la recessió econòmica, la destrucció d'ocupació i les polítiques aplicades durant aquest període, va donar lloc a una situació d'emergència habitacional (Colau i Alemany, 2012).

Des de l'any 2013 s'han produït millores en els indicadors macroeconòmics, primer, i en els ingressos mitjans de la població, després. Tanmateix, aquestes millores han estat selectives a l'hora de traslladar-se a la població, degut entre d'altres factors a l'existència d'un mercat de treball molt dualitzat, que s'ha vist agreujat per l'assenyalat increment dels preus mitjans de l'habitatge. En concret, a l'àrea metropolitana de Barcelona, entre el 2013 i el primer trimestre de 2018, el preu mitjà d'obra nova s'ha incrementat el 20,8%, el de segona mà el 33,8%, i el de lloguer el 27,6%. D'aquesta manera, la situació d'emergència habitacional, lluny d'atenuar-se, sembla que s'hagi consolidat. Per exemple, pel que fa als desnonaments, segons dades del Consejo General del Poder Judicial, entre els anys 2013 i 2017 s'han executat 28.567 llançaments a l'àrea metropolitana de Barcelona, el 76,3% dels quals relacionats amb l'impagament del lloguer. O, dit d'una altra manera, en només cinc anys, una de cada 50 llars de l'àrea metropolitana de Barcelona ha perdut l'habitatge on vivien per no poder fer front al pagament de les despeses. Certament, en els darrers anys s'ha produït una reducció del nombre de desnonaments executats, però s'ha de tenir en compte que

les actuacions preventives a fi que no s'arribi a l'execució s'han multiplicat (UCER. Ajuntament de Barcelona, 2018). Sigui com sigui, es tracta d'un nombre molt elevat de llars, el que indica que no es tracta, tan sols, d'un fenomen conjuntural motivat per la crisi econòmica sinó que, malauradament, s'està enquistant en la societat.

Juntament amb les dificultats de permanència a l'habitatge, els problemes d'accés, molt presents durant el darrer episodi de boom immobiliari (1996-2007), s'han estès i se situen, no només en el segment de la compravenda, sinó també en el segment de lloguer. Així, l'any 2017 una llar tipus composta per dues persones ocupades amb uns ingressos mensuals nets equivalents a 2,5 Salaris Mínims Interprofessionals (1.073,2€ cadascun), que podria ser la situació de molts joves en edats d'emancipació, hauria de destinar el 47,1% dels seus ingressos a pagar la quota d'un habitatge d'obra nova de preu mitjà a l'àrea metropolitana de Barcelona i el 44,7% en cas que fos de segona mà (vegeu figura 2). A més, per poder contractar una hipoteca amb unes garanties mínimes hauria de disposar d'uns estalvis equivalents al 32% del preu de l'habitatge (un 20% corresponents a l'entrada i un 12% a impostos), és a dir, 88.039 € en cas de voler comprar un habitatge d'obra nova i 83.532 si fos de segona mà. Tot plegat, amb una hipoteca que tindria un termini mitjà de 23,4 anys. En definitiva, l'accés a l'habitatge en propietat de preu mitjà a l'àrea metropolitana per aquestes llars joves estaria molt lluny de les seves possibilitats. Així mateix, l'opció d'anar a viure a un habitatge de lloguer també superaria els llindars re-

comanables. En concret, l'any 2017 una llar amb 2,5 SMIs hauria de destinar el 39,3% dels seus ingressos per accedir a un habitatge de lloguer de preu mitjà a l'àrea metropolitana de Barcelona i hauria de disposar d'uns estalvis equivalents, com a mínim, a dues mensualitats (dipòsit més honoraris), és a dir, 1.623,7. D'aquesta manera, el lloguer, l'única possibilitat d'accés a l'habitatge estaria consumint una part molt important dels ingressos d'aquestes llars, als que s'haurien d'afegir les despeses dels subministraments.

En definitiva, els principals indicadors analitzats, dels quals aquí se n'han detallat alguns, permeten arribar a la conclusió que les dificultats tant de permanència a l'habitatge com d'accés afecten cada vegada més població. Ja no es tracta, doncs, d'una situació d'emergència provocada per una crisi i que afecta uns col·lectius concrets, sinó que la dificultat amb què es troba la societat per satisfer les necessitats d'habitatge s'estan convertint en un fenomen estructural i col·lectiu.

2.3. El dèficit d'habitatge destinat a polítiques socials

Un dels principals mecanismes per desenvolupar polítiques d'habitatge consisteix en disposar d'un parc assequible prou quantios per arribar, com a mínim, a un triple objectiu. En primer lloc, per tal de dotar de recursos residencials a aquella població que es troba en situacions d'exclusió residencial. En segon lloc, per tal de permetre l'accés i la permanència en l'habitatge de les llars que no poden accedir al mercat, tal i com s'ha vist més amunt. En tercer lloc, un parc d'habitatge assequible en quantitats suficients pot ser un instrument molt útil per moderar els cicles immobiliaris, tant en períodes alcistes en què els preus s'incrementen per sobre dels ingressos salarials, com en períodes de disminució de preus i de l'activitat constructiva, ja que poden mantenir certa activitat del sector (Trilla, 2010).

Malaauradament, una de les principals característiques del sistema residencial de la metròpoli de Barcelona i del sistema residencial català i espanyol en general és el poc pes que té el parc d'habitatge social de lloguer. Tan sols l'1,35% del parc d'habitatge principal a Catalunya i l'1,5% a Espanya són socials, valors que ens situen molt lluny d'altres països del nostre entorn on el pes del parc social és molt més elevat (vegeu figura 3).

Històricament, el principal mecanisme per incrementar el parc destinat a polítiques socials ha estat la promoció d'habitatge protegit. Aquest mecanisme, però, no ha donat com a resultat la constitució d'un parc d'habitatge destinat a polítiques socials en quantitats suficients, degut, com és sabut, a que aquests habitatges eren de compra i en molt bona part d'ells ha expirat el període que mantenia la seva qualificació com a habitatge protegit. Sigui com sigui, malgrat que és, segurament, el principal instrument en què fonamentar la política d'habitatge a mitjà i llarg termini, el potencial de sòl que es deriva del planejament urbanístic difícilment podrà incrementar el parc destinat a polítiques socials en les quantitats suficients. Per

exemple, a l'àrea metropolitana de Barcelona, s'ha estimat un potencial d'habitatge protegit al voltant de les 30.000 unitats² que sumat als aproximadament 22.000 habitatges que conformen el parc d'habitatge destinat a polítiques socials dona com a resultat unes 52.000 unitats, el 4% del parc principal actual, valor molt allunyat del 15% de l'objectiu de solidaritat urbana que estableix la Llei del dret a l'habitatge.

Per donar resposta a les demandes urgents, les administracions han incrementat els ajuts al pagament per atendre l'emergència habitacional i reduir les situacions d'exclusió residencial. Aquests ajuts, però, són instruments d'intervenció conjuntural. Cal iniciar també, tot i les dificultats, solucions estructurals que transformin el sistema d'habitatge. Entre aquestes solucions, hi té una rellevància cabdal l'ampliació del parc destinat a polítiques socials, no només a través de la construcció de nous habitatges, sinó també a través de tots els mecanismes i instruments disponibles que hi puguin contribuir. Un d'aquests mecanismes és l'adquisició d'habitatges, que s'ha anat incorporant tant als plans i polítiques locals d'habitatge com al Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya.

En definitiva, l'ampliació del parc d'habitatges destinat a polítiques socials és un dels principals reptes per al sistema residencial metropolità de Barcelona, tal i com recullen les principals fonts consultades; un repte que necessita, però, una planificació i programació per tal de combinar política de sòl i promoció i gestió d'habitatge assequible amb altres instruments com els ajuts, la cessió i l'adquisició d'habitatges.

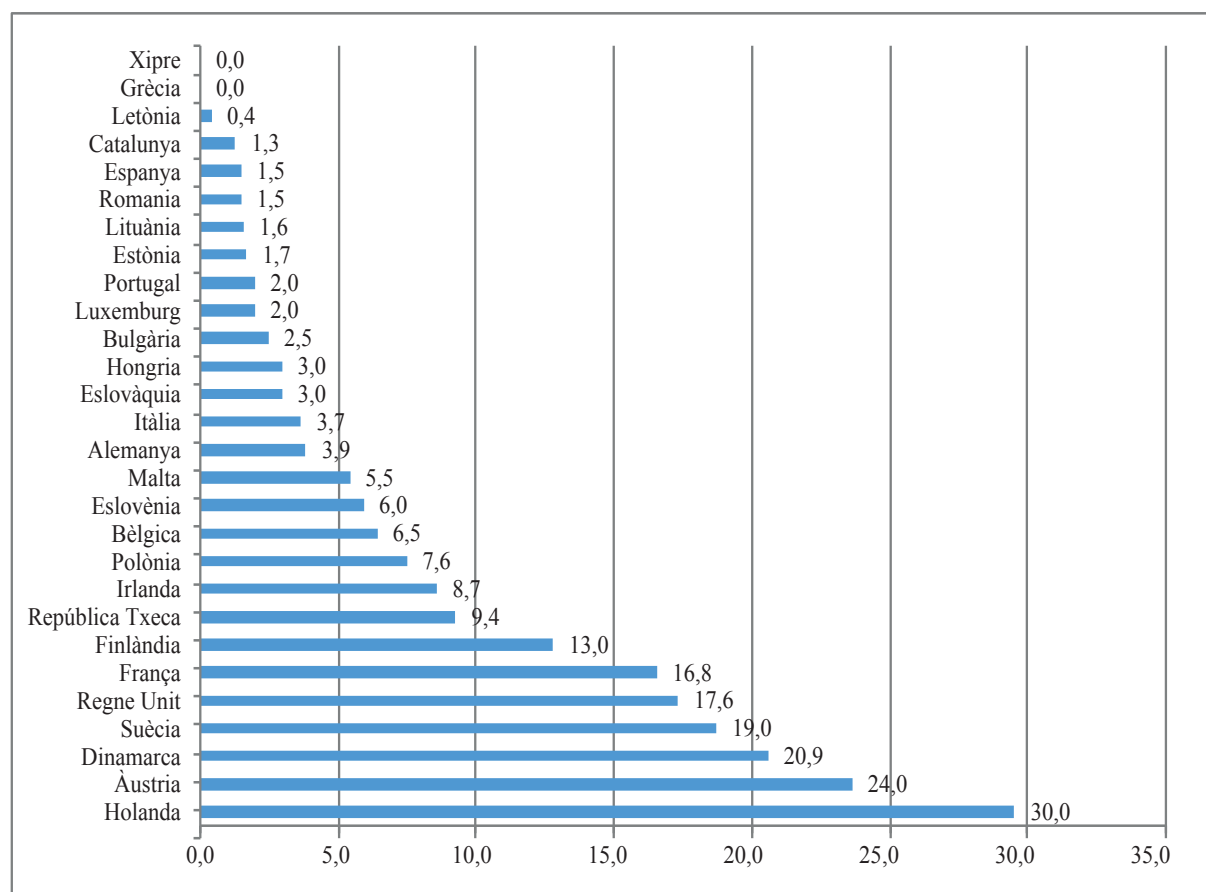
2.4. La segregació residencial

Els processos d'integració-extensió del territori de la metròpoli de Barcelona que s'han vist més amunt — que durant la dècada dels anys vuitanta i noranta van donar lloc a un major equilibri en la distribució de les rendes en el territori—, s'han combinat, almenys des de començament del segle XXI, amb una tendència a l'increment de la segregació residencial.

Es pot definir la segregació residencial com la separació dels grups socials en el territori en funció, principalment, del seu nivell de renda ja que, juntament amb altres factors, resulta enormement condicionant de les possibilitats d'elecció del lloc de residència. D'aquesta manera, el mercat de l'habitatge actua com un motor i com un filtre (Nel-lo, 2001), obrint el ventall de possibilitats a aquelles persones amb més recursos i reduint-les als qui menys en tenen. Treballs recents han mostrat la tendència en els darrers anys cap a un increment de la segregació residencial a la metròpoli de Barcelona (Donat, 2017; Nel-lo i Blanco, 2015), sobretot la vinculada al creixement dels barris on es concentra la població més benestant i la més vulnerable. O dit en altres paraules, la tendència cap a la polarització espacial dels grups socials.

En concret, si s'atén a les dades recollides en el projecte Barris i Crisi (Blanco i Nel-lo, 2018) entre els anys 2001 i 2012 s'ha passat de tenir 166 seccions censals

² Font: Servei d'Estudis Territorials. Àrea metropolitana de Barcelona.



Font: Catalunya (Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana), España (Amnistia Internacional, 2015:34), resta de països (Pittini i Laino, 2011; Pittini et al., 2017)

vulnerables a la regió metropolitana de Barcelona a 352, és a dir, s'han més que duplicat (un increment del 112%). Però el creixement major s'ha produït en el nombre de seccions censals més benestants que han passat de 58 a 262 en el mateix període, és a dir, s'han incrementat el 351,7% (vegeu taula 1). En definitiva, es pot apreciar l'increment de les seccions censals que es troben en els extrems, tant les més vulnerables com, sobretot, les més benestants.

Aquestes són de manera molt sintètica les principals tendències en el procés de segregació residencial a la regió metropolitana de Barcelona. Unes tendències que es troben molt condicionades per un mercat de l'habitatge que, si s'atén a les dades que s'han presentat més amunt, sobrepasa els límits administratius municipals per estendre's per un territori de major abast.

3. Experiències internacionals de planificació metropolitana de les polítiques d'habitatge

A diferència d'altres camps com el transport, l'ordenació del territori o el medi ambient, les competències en matèria d'habitatge no han estat assumides de forma generalitzada pels governs metropolitans. Segons el treball de Tomàs (2009), de les 22 àrees metropolitanes d'Europa i Amèrica del Nord analitzades només 7 (el 32%) tenien competències en matèria d'habitatge.

Aquesta realitat suposa, en molts casos, un escull insuperable per planificar i implementar polítiques d'habitatge a escala metropolitana, ja que cal disposar d'un model de governabilitat metropolitana adient en matèria d'habitatge per poder articular els interessos de tots els nivells de govern implicats. Com assenyala Knieling (2014, p. 39):

Taula 1. Segregació residencial a la regió metropolitana de Barcelona, 2001-2012

	2001		2012		Variació 2001-2012	
Seccions vulnerables	166	4,8%	352	9,7%	186	112,2%
Seccions amb més recursos	58	1,7%	262	7,3%	204	351,7%
Total	3.474	100,00%	3.612	100,00%	138	4,0%

Font: Blanco i Nel-lo (Eds.) (2018).

"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 mateix sentit, Gómez-Álvarez et al. (2017, p. 113) assenyalen 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."

No obstant això, com veurem a continuació, en els darrers anys s'observa un canvi de tendència en aquest sentit i cada cop són més els governs metropolitans que de forma exclusiva o coordinada amb altres nivells de govern, treballen per fer efectiu el dret a un habitatge digne en els seus territoris. A més dels sis governs metropolitans d'Europa, Amèrica del Nord i Oceania que s'analitzen a continuació, també exerceixen funcions en aquest camp, per exemple, la Mancomunitat Metropolitana de Montreal (*Communauté Métropolitaine de Montréal*, CMM) (Andersson, 2015; OECD, 2016), l'Autoritat Metropolitana de Minneapolis-St. Paul (Andersson, 2015; OECD, 2016), el Districte Regional del Gran Vancouver (*Greater Vancouver Regional District*, GVRD) (Andersson, 2015; Metro Vancouver, 2016), el Consell Metropolità de Govern de l'Àrea de Washington (*Metropolitan Washington Council of Governments*, COG) (Andersson, 2015), la Ciutat-Regió de Leeds conjuntament amb l'Agència de Comunitats i Llars (*Homes and Communities Agency*) (Cox, 2014), la Regió de Brussel·les-Capital (Bosch, 2011), la Metròpoli de Lió (OECD, 2016), l'Autoritat Combinada de la Ciutat-Regió de Liverpool (*Liverpool City Region Combined Authority*) (Cox, 2014), la Metròpolis del Gran París (*Metropole du Grand Paris*, 2018), el govern metropolità d'Oregó anomenat Metro (Gómez-Álvarez, et al., 2017), el govern de l'Estat de Victòria a l'àrea metropolitana de Melbourne (Victoria State Government, 2017), o la Regió de Hannover (Keilmann-Gondhalekar et al., 2018).

Cal tenir present que aquesta estudi comparat se centra en dos aspectes: el model governabilitat i la creació d'aquesta política en un pla metropolità d'habitatge, per la qual cosa no aborda ni l'execució d'aquestes polítiques ni tampoc els processos de seguiment o avaluació de les mateixes.

3.1. L'Autoritat del Gran Londres

El model de governabilitat metropolitana de Londres és de dos nivells: d'una banda hi ha el govern pròpiament metropolità, l'Autoritat del Gran Londres (*Great London Authority*, GLA), i de l'altra, els 33 municipis o *boroughs*, inclosa la ciutat de Londres, que engloba el seu àmbit. La GLA fou creada el 2000 gràcies a la Llei de l'Autoritat del Gran Londres de 1999 (*1999 GLA Act*). Inicialment la GLA no tenia competències en ma-

tèria d'habitatge però arran de la modificació introduïda el 2007 (*2007 GLA Act*) aquestes competències no només van ser atribuïdes al govern metropolità, sinó que havia d'elaborar el Pla d'habitatge metropolità (*Housing Strategy*). A més, la Llei de 2007 també va regular el contingut i la tramitació d'aquest Pla, i la seva vinculació amb les associacions d'habitatge i els 33 municipis de l'àrea metropolitana.

En aquest marc jurídic, s'han elaborat diversos plans (GLA, 2010, 2011, 2014), l'últim dels quals comprèn el període 2018-2022 (GLA, 2018a). A grans trets, les prioritats del darrer Pla són quatre: (i) impulsar la construcció de més habitatges nous i assequibles per atendre la demanda, per la qual cosa, cal identificar i desenvolupar més sòl amb majors nivells de densitats, incrementar la inversió pública en habitatge i infraestructures, i impulsar una major diversificació i capacitat del sector de la construcció residencial, inclosa la promoció pública i d'entitats sense ànim de lucre per incrementar l'oferta d'habitatge assequible; (ii) millorar la qualitat del parc d'habitatges i avançar en la creació de barris més inclusius; (iii) aconseguir condicions residencials, jurídiques i econòmiques més justes per als llogaters mitjançant mesures com, per exemple, reformes legislatives que contribueixin a una major estabilitat residencial, ajuts a la rehabilitació i adequació d'aquests habitatges, o mecanismes de control de rendes; (iv) i combatre el problema del sensellarisme. Cal assenyalar que per a la seva correcta execució, la GLA també ha confeccionat un Pla d'implementació (GLA 2018b).

3.2. La ciutat de Toronto

Toronto és un exemple paradigmàtic de govern metropolità a un nivell. Arran de l'aprovació l'any 1997 de la Llei 103 (*City of Toronto Act, 1997, Bill 103*), el 1998 es va dissoldre l'anterior govern metropolità (*Metropolitan Toronto*) i els sis municipis que hi coexistien es van fusionar per donar lloc a una única entitat administrativa, l'actual ciutat de Toronto.

Fins al moment, el principal document de planificació de les polítiques d'habitatge a Toronto és el vigent Pla d'oportunitats residencials (*Housing Opportunities Toronto -HOT- Action Plan 2010-2020*) (Toronto City Council, 2009). Aquest Pla és el marc que ha de guiar les actuacions i inversions de la ciutat de Toronto en matèria d'habitatge, així com la seva relació amb la resta d'actors públics i privats relacionats. El Pla inclou una versió actualitzada de l'anomenada Carta de l'habitatge de Toronto en la qual es recullen els principis que regeixen les actuacions del govern de la ciutat en aquest camp. Sota aquests principis, el Pla persegueix vuit grans objectius: (i) ajudar les persones sense llar sota el model *Housing First* i els col·lectius vulnerables, amb especial atenció a les persones immigrades, les llars monoparentals, les persones grans i les discapacitades; (ii) facilitar que les llars trobin un habitatge adequat; (iii) donar el suport necessari a les llars llogateres a pagar el cost del seu habitatge; (iv) millorar les condicions i mantenir el parc en règim de lloguer; (v) revitalitzar els barris; (vi) incrementar l'oferta de lloguer assequible; (vii) facilitar l'accés a la propietat de l'habitatge; (viii) i aconseguir una adequada col·laboració i cooperació entre els nivells de govern federal, provincial i autoritats territorials que permeti un

compromís estable a llarg de termini sobre el finançament de les actuacions.

El Pla formula també una detallada quantificació dels objectius anteriors, entre els quals cal destacar: (i) donar suport a 70.000 llars amb lloguers massa elevats; (ii) crear 70.000 habitatges assequibles per a les llars amb lloguers massa elevats; (iii) millorar les condicions de l'habitatge de 120.000 llars en lloguer, incloses les 90.000 unitats de lloguer social existents; (iv) ajudar 47.000 llars amb baixos ingressos a que puguin mantenir el seu habitatge de lloguer o de propietat mitjançant mesures que redueixin el seu cost; (v) i impulsar la construcció de 10.000 habitatges de lloguer assequible.

És important subratllar que existeix un sistema de control de l'execució del Pla que permet l'elaboració periòdica dels corresponents informes de seguiment i que actualment s'està elaborant el Pla per a la dècada següent.

3.3. El Gran Sydney

A l'àrea de Sydney, les funcions de govern metropolitana les exerceix un àmbit superior de govern, el govern regional de Nova Gales del Sud (*New South Wales Government*, NSWG) a través de la Comissió del Gran Sydney, una agència depenent del NSWG. D'acord amb la Llei que la va crear, aquesta agència té, entre d'altres, l'objectiu d'impulsar l'oferta residencial, inclosa la d'habitatge assequible (article 9 de la *Greater Sydney Commission Act 2015* No 57).

En aquest cas, la planificació de les polítiques d'habitatge s'integra amb la d'ordenació territorial de l'àrea metropolitana (també competència de la Comissió del Gran Sydney) en el *The Greater Sydney Region Plan - A Metropolis of Three Cities* (Greater Sydney Commission 2018). Aquest Pla, juntament amb el de transport i el d'infraestructura conformen de forma articulada el conjunt de documents claus de la planificació territorial del Gran Sydney.

El Pla regional defineix una visió estratègica de la metròpolis per als propers 40 anys (2016-2056), estableix amb major detall les actuacions necessàries en qüestions socials, econòmiques i mediambientals pels següents 20 anys, i constitueix el marc de referència per a les actuacions a nivells territorials inferiors, així com per als diferents actors públics i privats l'activitat dels quals incideix en els objectius perseguits.

El Pla es fixa 40 objectius, dels quals dos se centren en l'habitatge: el desè que planteja incrementar l'oferta residencial per atendre la totalitat de la demanda prevista, i l'onzè que persegueix que aquesta oferta sigui diversa i econòmicament més assequible. Per poder assolir aquest darrer objectiu, el Pla planteja tres tipus d'habitatge assequible en funció dels ingressos de la llar: (i) l'habitatge de lloguer social per a les llars amb molts baixos ingressos; (ii) l'habitatge de lloguer assequible per les llars amb baixos ingressos mitjançant mesures com la zonificació inclusiva o les subvencions per a la generació de sòl on construir aquests habitatges; (iii) i per les llars amb ingressos moderats, habitatges més econòmics que el mercat generi gràcies a estratègies com, per exemple, reduir

la seva superfície o introduir nous règims de tinença.

D'altra banda, donat que el Pla és el marc de referència de la planificació posterior de cadascun dels cinc districtes que comprèn (districtes central, nord, sud, est i oest), la quantificació dels objectius d'habitatge i dels llindars de preus per determinar cada nivell d'assequibilitat es desglossen per a aquests subàmbits.

3.4. El Gran Manchester

Manchester és un altre exemple de governabilitat metropolitana de dos nivells. Des de l'any 2011, l'Autoritat Combinada del Gran Manchester (*Greater Manchester Combined Authority*, GMCA) és el govern metropolità (nivell superior) que coordina la planificació estratègica i la provisió de determinats serveis en els 10 municipis metropolitans (nivell inferior) que comprèn.

Per al desplegament de les polítiques d'habitatge, la GMCA disposa de dos òrgans: (i) la Comissió de Planificació i Habitatge (*Planning and Housing Commission*), que fou creada el 2009 per la ja desapareguda Associació d'Autoritats del Gran Manchester (*Association of Greater Manchester Authorities*, AGMA) amb l'objectiu de col·laborar amb la totalitat d'actors implicats per implementar i desenvolupar la planificació territorial i l'estratègia d'habitatge previstes; (ii) i la Junta d'Inversió en Habitatge del Gran Manchester (*Manchester Housing Investment Board*) que, a l'empara de l'Acord de Ciutat del Gran Manchester (*Greater Manchester City Deal*) (AGMA, 2012) de 2012, es va posar en funcionament per garantir un adequat finançament de les actuacions públiques en aquest camp.

El document marc de planificació de les polítiques territorials al Gran Manchester, inclosa la d'habitatge, és l'anomenat *Greater Manchester Spatial Framework*. El primer esborrany d'aquest Pla es va fer públic el 2016 (GMCA, 2016) i la seva versió revisada es preveu per a finals de 2018. En matèria d'habitatge, el Pla, malgrat es fixa com a objectiu incrementar l'oferta d'habitatge assequible, bàsicament es limita: (i) a formular una quantificació de les necessitats de nous habitatges segons tipologia per al total de l'àrea i els distribueix per a cadascun dels municipis que la conformen i temporalitza al llarg del període 2016-2035; (ii) i a avaluar l'existència del sòl necessari en les ubicacions oportunes on construir aquests habitatges i les previsions habitatge assequible que, per raó de la normativa urbanística, caldrà construir en els nous desenvolupaments. Previsiblement, el detall de les actuacions metropolitanes en política d'habitatge quedaran recollides en l'Estratègia d'habitatge del Gran Manchester que s'espera que vegi la llum a finals de 2018 (GMP&HC, 2018). De fet, anteriorment, Manchester ja disposava d'un pla d'habitatge metropolità, la *Greater Manchester Housing Strategy 2010* que va aprovar l'AGMA el 2009, abans de la seva dissolució.

3.5. La Metròpoli d'Aix-Marsella-Provença

A principis de 2016 es va crear la Metròpoli d'Aix-Marsella-Provença en substitució de la Comunitat urbana de Marsella-Provença i les mancomunitats de Pays d'Aix, Agglopoli Provença, Provença Oest, Pays d'Au-

bagne et de l'Étoile, i Pays de Martigues. Aquesta Metròpoli que engloba unes 92 comunes gaudeix d'un estatus especial de govern metropolità d'acord amb la Llei de modernització de l'acció pública territorial i d'afirmació de les metròpolis de 2014 (Llei núm. 2014-58 de 27 de gener de 2014 i posteriors modificacions). Segons aquesta llei, la Metròpoli d'Aix-Marsella-Provença és el nivell de govern que de forma obligatòria (no delegable) ha d'elaborar el pla local d'habitatge del seu territori cada sis anys a fi de: (i) atendre les necessitats residencials de la població; (ii) garantir una distribució equilibrada i diversificada de l'oferta d'habitatge entre municipis i barris del mateix municipi; (iii) promoure la renovació urbana i la diversitat social; (iv) i millorar les condicions d'accessibilitat de l'entorn urbà. Actualment aquest pla metropolità d'habitatge per al període 2020-2025 es troba en procés de redacció, però els treballs previs han definit els seus sis grans objectius: (i) promoure l'accés a l'habitatge en una lògica de barreja social; (ii) facilitar la mobilitat residencial; reequilibrar geogràficament l'oferta d'habitatge social; (iv) contribuir a la rehabilitació del parc social envellit i inadequat; (v) reduir l'infrahabitatge; (vi) i millorar el servei públic d'informació i gestió de les sol·licituds d'habitatge social.

3.6. La Regió Metropolitana d'Amsterdam

La governabilitat de la regió metropolitana d'Amsterdam es basa en la cooperació voluntària entre les províncies de Noord-Holland i Flevoland, els 33 municipis d'ambdues províncies, i la ciutat d'Amsterdam sobre la base dels acords subscrits el 2016 per totes aquestes entitats. En el pla institucional, aquesta cooperació es desenvolupa a través de tres comissions de la MRA (MetroopolRegio Amsterdam, MRA) en les qual participen els representants polítics de tots els governs de la Regió. Els temes d'habitatge es tracten en una subcomissió específica dins la Comissió de territori.

El document marc de l'actuació de la MRA és la seva Agenda d'Acció (MRA, 2016). En matèria d'habitatge, l'Agenda estableix que tots els municipis de la Regió han de formalitzar acords sobre la programació i coordinació de les actuacions residencials (acció 1.1), la qual cosa implica l'obligació de coordinar els seus plans d'habitatge, així com informar sobre la disponibilitat de terrenys residencials per als propers quatre a deu anys (acció 1.2). El desplegament d'aquestes dues accions ha estat recollit en una posterior publicació de la MRA (2018). D'acord amb els estudis previs sobre l'habitatge, la MRA estima que serà necessari construir en l'àrea metropolitana un mínim de 60.000 habitatges fins l'any 2020, la major part dels quals s'hauran de promoure en les zones de proximitat dels principals nodes de transport públic, a fi de garantir la coherència entre teixit residencial i mobilitat metropolitana, i tenint en consideració la demanda de nous equipaments que generaran.

4. Governança i planificació de l'habitatge a la metròpoli de Barcelona

L'existència d'un govern metropolità amb competències en habitatge es pot considerar, com s'acaba de veure en analitzar les experiències internacionals, una fortalesa a l'hora de desenvolupar polítiques d'habitatge a escala metropolitana i de manera particular a l'hora de tenir una visió estratègica conjunta materialitzada en un instrument de planificació. Aquest és el punt de partida d'aquest apartat en el qual s'entra a tractar quin és l'estat de la qüestió a la metròpoli de Barcelona. Abans, però, es farà un breu repàs al marc jurídic-competencial específic de l'estat espanyol en matèria d'habitatge. De fet, cal no oblidar que les polítiques d'habitatge a escala metropolitana tenen un abast ampli, tant des del vessant sectorial com pel que fa als nivells administratius que hi intervenen.

4.1. Polítiques d'habitatge transversals i multinivell en el marc d'un reconeixement institucional de les àrees metropolitanes

L'habitatge és una qüestió polièdrica molt interrelacionada amb la societat i, precisament per aquesta característica, hi ha una gran varietat de polítiques, a més de les que es consideren pròpies d'habitatge, que hi tenen una gran incidència, com per exemple la política econòmica, la política fiscal, les polítiques socials i les polítiques territorials, entre les principals. D'aquesta manera, la política d'habitatge s'ha d'entendre des d'una concepció transversal, com una amalgama de polítiques i actuacions combinades i complementàries entre diferents departaments de les administracions.

Juntament amb aquesta diversitat sectorial de les polítiques d'habitatge, cal tenir present també l'estructura competencial entre les diferents administracions. Així, a l'estat espanyol, l'habitatge és una *competència exclusiva* del Govern de la Generalitat de Catalunya i de la resta de governs autonòmics que han assumit les competències pròpies³. Tanmateix, l'Estat té *competències exclusives plenes i bàsiques* en aspectes amb gran incidència en les polítiques d'habitatge com, per exemple: (i) en les bases de la ordenació del crèdit⁴, mitjançant les quals es convenien crèdits amb les entitats financeres per a la promoció d'habitatge protegit; (ii) en les bases i coordinació general de l'activitat econòmica⁵, principal suport legal dels plans d'habitatge del Govern de l'Estat i de les seves assignacions pressupostàries; (iii) i en la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat dels espanyols en l'exercici dels drets constitucionals⁶, en general, i el dret a l'habitatge digne i adequat, en particular⁷.

D'altra banda, d'acord amb la Llei de Bases de Règim Local⁸, el municipi exerceix com a *competències pròpies*, en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, les matèries d'urbanisme,

³ Art. 148.3 de la Constitució.

⁴ Art. 149.1.11 de la Constitució.

⁵ Art. 149.1.13 de la Constitució.

⁶ Art. 149.1.1 de la Constitució.

⁷ Art. 47 de la Constitució.

⁸ Llei 7/1985, Reguladora de les Bases de Règim Local, art. 25.2d.

promoció i gestió d'habitatge de protecció pública amb criteris de sostenibilitat financera i conservació i rehabilitació de l'edificació. En aquest cas cal notar que aquestes competències municipals es troben acotades pels legisladors estatal i autonòmic, i en últim terme per la capacitat financera dels ajuntaments, aspecte molt rellevant durant els darrers anys, en què les administracions locals han vist enormement limitada la seva capacitat d'actuació.

En el cas de la metròpoli de Barcelona existeix l'Àrea Metropolitana de Barcelona, una administració local que abraça, a més del municipi de Barcelona, altres trenta-cinc municipis circumdants. Pel que fa a les atribucions en habitatge, la pròpia Llei de creació l'Àrea⁹ li atorga, d'una banda, competències en matèria de planejament urbanístic, de promoció de sòl i d'habitatge i, de l'altra banda, deixa la porta oberta a que els ajuntaments i la resta d'administracions li deleguin competències. Si es mira des d'un punt de vista comparat es pot considerar, doncs, que la institucionalització de les polítiques d'habitatge a la metròpoli de Barcelona se situen en un punt intermedi, entre aquelles realitats urbanes que no tenen ni govern ni competències metropolitanes i aquelles que, en canvi, tenen un nivell d'institucionalització consolidat i unes competències en matèria d'habitatge més extenses.

En definitiva, com succeeix també en altres països, les polítiques d'habitatge a Catalunya i, en concret, a l'àrea metropolitana, es desenvolupen en un marc competencial complex en el qual hi participen diferents nivells administratius. La diversitat temàtica i administrativa formen part intrínseca de les polítiques d'habitatge i és des d'aquesta òptica que cal afrontar-les, també a escala metropolitana.

4.2. La planificació de l'habitatge a la metròpoli de Barcelona

Els instruments de planificació en matèria d'habitatge són relativament recents a la metròpoli de Barcelona i a Catalunya en general. Els antecedents amb més tradició són els Plans estatals d'habitatge, que consisteixen en un instrument de programació a mitjà termini (usualment quatre anys) mitjançant els quals es defineixen les línies d'actuació i es distribueixen, de manera conveniada amb les comunitats autònomes, els recursos assignats en els pressupostos generals de l'Estat. A Catalunya, els instruments de planificació pròpia es defineixen i es despleguen, principalment, a partir de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge¹⁰. En el títol II d'aquesta llei s'especifiquen els instruments de planificació i programació en matèria d'habitatge, així com els seus continguts. Aquests instruments són el Pla territorial sectorial d'habitatge i els seus instruments de desenvolupament parcial, els programes supralocals d'habitatge i els plans locals d'habitatge. El Pla territorial sectorial d'habitatge és la figura que ha d'orientar les actuacions i inversions en matèria d'habitatge a Catalunya a mitjà i llarg termini. Aquest Pla, actualment en procés de tramitació, amb un document d'avanç de Pla i pendent de l'aprovació inicial,

constitueix una oportunitat per desenvolupar una estratègia d'habitatge també a escala metropolitana, com es veurà tot seguit.

Aquests són, doncs, els instruments de planificació en matèria d'habitatge previstos a Catalunya, que s'han de completar amb les competències en matèria d'habitatge de l'Àrea metropolitana de Barcelona que s'han vist anteriorment. En aquest marc, el desenvolupament d'un instrument de planificació integral en matèria d'habitatge a escala metropolitana podria dur-se a terme mitjançant de tres formes. Una primera fórmula passaria per una modificació de la Llei de creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, amb la incorporació d'aquesta competència, com a mínim, en matèria de planificació, mitjançant l'elaboració d'un Pla d'habitatge metropolità. Aquesta solució, similar a la duta a terme a Londres, té el suport d'alguns autors (Bosch, 2011; Geróhási i Tosics, 2018), però lògicament no és l'única possible. Una segona via seria la redacció d'un pla a escala metropolitana que desenvolupés els instruments del Pla territorial sectorial d'habitatge, de manera coordinada entre el govern de la Generalitat de Catalunya i l'Àrea Metropolitana de Barcelona i, òbviament, amb la participació dels municipis de l'àmbit. I finalment, una tercera via seria la delegació de competències dels municipis metropolitans, opció que ja contempla la mateixa llei de creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, per tal d'elaborar un Pla metropolità de l'habitatge, en coordinació amb els plans locals d'habitatge existents.

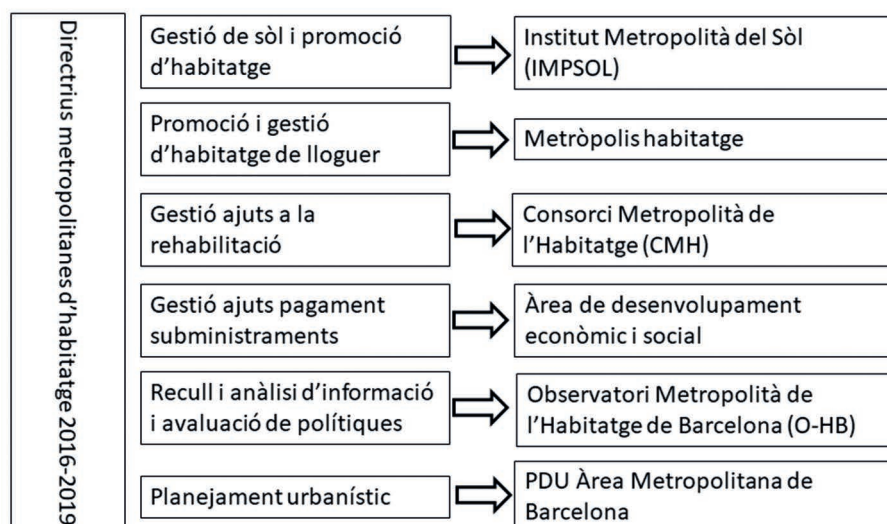
Sigui com sigui, la fórmula a adoptar hauria de fonamentar-se en una visió de transversalitat i de governança multinivell. Així mateix, hauria d'incorporar els principis de jerarquia i coherència del sistema de planejament urbanístic i territorial, sobretot respecte el Pla Director Urbanístic de l'àrea metropolitana de Barcelona, avui en redacció, i també respecte el Pla territorial metropolità de Barcelona i el Pla sectorial d'habitatge, i articular-se a escales inferiors a partir dels plans locals i supralocals d'habitatge.

Malgrat la limitació normativa per afrontar les problemàtiques relatives a l'habitatge des d'una aproximació més integral, l'Àrea Metropolitana de Barcelona disposa d'atribucions sectorials. Per tal de dotar-les d'un marc conjunt s'han redactat les directrius de política metropolitana d'habitatge per al període 2016-2019 (Àrea Metropolità de Barcelona, 2016), mitjançant les quals es consoliden els instruments en curs, com la gestió del sòl i la promoció d'habitatge, desenvolupades des de l'IMPSSOL, o els ajuts a la rehabilitació, gestionats des del Consorci Metropolità de l'Habitatge. Així mateix, en el marc del mandat 2016-2019 se n'han desplegat de nous entre els que cal destacar la línia d'ajuts al pagament dels subministraments, gestionats per l'Àrea de Desenvolupament Econòmic i Social, l'entrada en funcionament de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, i Metròpolis Barcelona, un operador públicoprivat per a la promoció i gestió d'habitatge assequible

⁹ Llei 31/2010, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

¹⁰ Amb anterioritat ja hi havia ajuntaments que havien elaborat instruments de planificació municipal de l'habitatge. Per altra banda, la Llei 10/2004 de modificació de la Llei d'urbanisme va introduir l'obligatorietat que els plans continguessin una memòria social.

Figura 4. Les polítiques d'habitatge de l'Àrea Metropolitana de Barcelona



Font: Àrea Metropolitana de Barcelona.

(vegeu figura 4). Una menció a part mereix el Pla Director Urbanístic de l'àrea metropolitana de Barcelona, actualment en redacció, i que constitueix la principal figura de planejament urbanístic del territori dels trenta-sis municipis. Lògicament, l'habitatge n'és una qüestió central, com en qualsevol pla d'aquestes característiques.

Aquestes actuacions són ben necessàries per suplir les limitacions dels ajuntaments en matèria de promoció d'habitatge, d'inversió en rehabilitació, o d'ajuts al pagament de subministraments. Tanmateix, la seva eficàcia segurament es veuria incrementada si anessin acompanyades d'instruments de planificació de conjunt a escala metropolitana, com per exemple, d'un Pla metropolità d'habitatge i/o de plans o estratègies més específics (rehabilitació, exclusió residencial, entre d'altres). Aquests instruments de planificació, basats en diagnòstic el més acurades possibles de la realitat metropolitana, permetrien definir els objectius, prioritzar la inversió pública i fer una avaluació del procés per tal de, si fos oportú, redefinir o prioritzar els objectius inicials.

5. Conclusions

Una característica comuna de les àrees metropolitanes és l'elevat risc d'exclusió residencial que pateixen els seus residents, sobretot en períodes de recessió econòmica. És en aquests territoris on els preus dels habitatges assoleixen els valors més elevats, fet que genera una gran demanda d'habitatge assequible que acostuma a superar amb escreix l'oferta existent. Aquesta crisi d'accessibilitat a l'habitatge és la causa principal de que els majors nivells d'exclusió residencial i de segregació urbana es produeixin en aquests entorns.

L'evolució de les condicions socioresidencials a la metròpoli de Barcelona confirmen aquesta problemàtica. Des de l'esclat de la crisi econòmica, el nombre de llars amb problemes de solvència per satisfer el cost del seu habitatge, en condicions residencials inade-

quades i en barris vulnerables s'ha incrementat substancialment. I, evidentment, aquestes dinàmiques residencials d'exclusió no segueixen una lògica municipal sinó que es produeixen en tot l'àmbit metropolità en major o menor intensitat. Per tant, és també des d'aquesta escala metropolitana que cal afrontar el problema de l'habitatge.

Ara bé, per planificar i implementar polítiques d'habitatge a escala metropolitana, cal disposar d'un model de governabilitat metropolitana que permeti articular els interessos de tots els nivells de govern implicats i, com assenyalen nombrosos treballs, aquest no és l'escenari més estès.

No obstant això, després de revisar les competències i funcions en matèria d'habitatge exercides per un bon nombre de governs metropolitans de Nord-amèrica, Europa i Oceania, els resultats suggereixen que en els darrers anys està tenint lloc un procés de metropolització de les polítiques d'habitatge a moltes urbs. Ara bé, aquest reconeixement de l'escala metropolitana en habitatge no està associat a cap model exclusiu de governabilitat. Acostuma a tenir lloc en models de govern de dos nivells si el superior gaudeix de la competència (p. ex. l'Autoritat del Gran Londres, l'Autoritat Combinada del Gran Manchester, la Metròpoli d'Aix-Marsella-Provença, o en el Gran Sydney), pot basar-se en la cooperació voluntària (p. ex. a la regió metropolitana d'Amsterdam), i òbviament també és resolt amb un govern metropolità a un nivell (la ciutat de Toronto).

Des d'aquest marc d'anàlisi, el desenvolupament de polítiques metropolitanes d'habitatge a la conurbació de Barcelona presenta greus limitacions. Els principals obstacles són: (i) l'absència d'un govern metropolità amb competències en la matèria; (ii) una dèbil integració de la planificació urbanística del territori metropolità amb les polítiques d'habitatge; (iii) i la manca d'un Pla metropolità d'habitatge. No obstant això, existeixen un conjunt de circumstàncies que permeten ser optimista cara a un proper major reco-

neixement d'aquesta dimensió metropolitana de les polítiques d'habitatge a Barcelona: (i) la recent creació de Metròpolis Habitatge, un operador metropolità públicoprivat de lloguer assequible; (ii) l'entrada en funcionament, durant el 2017, de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona; (iii) disposar d'un Pla d'actuació metropolità (PAM) en què es detallen les directrius de política metropolitana d'habitatge per al període 2016-2019; (iv) i el fet que el Pla Director Urbanístic metropolità de Barcelona i el Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya es trobin en procés d'elaboració.

En aquest context jurídic i institucional, per avançar en la construcció d'una política metropolitana d'habitatge cal construir un espai de governança transversal i multinivell que abordi la problemàtica de l'habitatge des d'una escala metropolitana. En aquest marc, la redacció d'un pla metropolità d'habitatge podria esdevenir l'instrument de concertació i seguiment entre les institucions i agents implicats, així com la ròtula entre la planificació sectorial i el planejament urbanístic i territorial.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- AGMA (2012). *Greater Manchester City Deal*. Manchester: Association of Greater Manchester Authorities.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2018). *Unitat Contra l'Exclusió Residencial (UCER). Informe de gestió 2017*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Àrea de Drets Socials.
- ANDERSSON, M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- ANDERSSON, A.E., PETERSSON, L., i STRÖMQUIST, U. (Eds.) (2007). *European Metropolitan Housing Markets*. Berlin: Springer.
- Àrea Metropolitana de Barcelona (2016). *Directrius política metropolitana d'habitatge 2016-2019*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.
- BLANCO, I., i NEL-LO, O. (Eds.) (2018). *Barrios y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. València: Tirant Lo Blanch.
- BOSCH, J. (2011). *Les polítiques metropolitanes d'habitatge a Europa: el cas de Londres, París, Brussel·les i Barcelona*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Centre per a la Innovació Local (CIL).
- COLAU, A., i ALEMANY, S. (2012). *Vides hipotecades: de la bombolla immobiliària al dret a l'habitatge*. Barcelona: Angle Editorial.
- COX, E. (2014). *Home economics: The role of housing in rebalancing the economy*. Newcastle: Institute for Public Policy Research (IPPR).
- DONAT, C. (2014). *L'habitatge a la regió metropolitana durant el cicle immobiliari 1997-2006: una aproximació a partir de les necessitats residencials de la població* (Tesi doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona.
- DONAT, C. (2017). Crisis, ciclo inmobiliario y segregación urbana en la región metropolitana de Barcelona. *Archivo Di Studi Urbani e Regionali*, 118 supl., 195–219. doi: 10.3280/ASUR2017-118S10
- EU i UN-HABITAT (2016). *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- GERÓHÁZI, É., i TOSICS, I. (2018). *Addressing the metropolitan challenge in Barcelona metropolitan area. Lessons from five European metropolitan areas: Amsterdam, Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zürich*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.
- GLA (2010). *The London Housing Strategy*. Londres: Greater London Authority, Mayor of London.
- GLA (2011). *The revised London Housing Strategy*. Londres: Greater London Authority, Mayor of London.
- GLA (2014). *Homes For London: The London Housing Strategy*. Londres: Greater London Authority, Mayor of London.
- GLA (2018a). *London Housing Strategy*. Londres: Greater London Authority, Mayor of London.
- GLA (2018b). *London Housing Strategy: Implementation Plan*. Londres: Greater London Authority, Mayor of London.
- GMCA (2016). *Draft Greater Manchester Spatial Framework. Draft for consultation*. Manchester: Greater Manchester Combined Authority.
- GMP&HC (2018). *Item 11. Gm Housing Strategy and Draft GM Housing Vision*. Manchester: Greater Manchester Planning & Housing Commission.
- GÓMEZ-ÁLVAREZ, D., LÓPEZ-MORENO, E., RAJACK, R., i LANFRANCHI, G. (Eds.) (2017). *Steering the Metropolis: Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development*. Washington: Inter-American Development Bank.
- GREATER SYDNEY COMMISSION (2018). *Greater Sydney Region Plan. A Metropolis of Three Cities – connecting people*. Sydney: State of New South Wales.
- IERMB (2018). *Enquesta de cohesió urbana 2017. Resultats sintètics*. Bellaterra: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- KEILMANN-GONDHALEKAR, D., VOGT, C., i EISENBEIS, K. (2018). *Implementing the Sustainable Development Goals for Urban Resource Efficiency, Economic Prosperity and Social Inclusion*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- KNIELING, J. (2014). *Metropolitan Regions Definitions, Typologies and Recommendations for Development Cooperation*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

METRO VANCOUVER (2016). *Regional Affordable Housing Strategy*. Vancouver: Metro Vancouver.

MÉTROPOLE DU GRAND PARIS (2018). *Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement. Document d'orientations*. París: Métropole du Grand París.

MIRALLES, C., DONAT, C., i BARNADA, J. (2007). Habitatge i mobilitat residencial a la Regió Metropolitana i a la Província de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 46, 9–46.

MÓDENES, J.A. (1998). *Flujos espaciales e itinerarios biográficos: la movilidad residencial en el área de Barcelona* (Tesi doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona.

MRA (2016). *MRA Actie-Agenda 2016-2020*. Amsterdam: Metropoolregio Amsterdam.

MRA (2018). *Overdrachtsdocument Metropoolregio Amsterdam Actie 1.1. In gesprek over onze woningbouwopgave*. Amsterdam: Metropoolregio Amsterdam.

NEL·LO, O. (2001). *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*. Barcelona: Empúries.

NEL·LO, O. (2004). ¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? las grandes ciudades españolas en el umbral del S. XXI. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 141–142, 523–542.

NEL·LO, O., i BLANCO, I. (2015). *La segregació urbana a la regió metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.

NEL·LO, O., i DONAT, C. (2014). Los efectos territoriales de la crisis económica en la región metropolitana de Barcelona. A J.M. Albertos (Ed.), *Geografía de la crisis económica en España* (pp. 565–608). Valencia: Universitat de València.

OECD (2016). *OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*. París: OECD Publishing.

PITTINI, A., i LAINO, E. (2011). Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing Systems. Brussel·les: CECODHAS Housing Europe Observatory.

PITTINI, A., KOESSL, G., DIJOL, J., LAKATOS, E., i GHEKIERE, L. (2017). The state of housing housing in the EU 2017. Brussel·les: CECODHAS Housing Europe Observatory.

RODRÍGUEZ, J. (2006). Los booms inmobiliarios en España: un análisis de tres períodos. *Papeles de economía española*, 109, 76–90.

RUIZ, E., VELASCO, A., i SERRANO, M. (2017). *Migracions intermunicipals al territori metropolità de Barcelona, 2001-2015*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.

TAMMARU, T., VAN HAM, M., MARCINCZAK, S., i MUSTERD, S. (Eds.) (2015). *Socioeconomic segregation in European capital cities: East meets West*. Oxon: Routledge.

TOMÁS, M. (2009). *La gobernabilidad metropolitana en Europa y América del Norte*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

TORONTO CITY COUNCIL (2009). *Housing Opportunities Toronto. An Affordable Housing Action Plan 2010–2020*. Toronto: Toronto City Council.

TRILLA, C. (2010). Una reflexión sobre el modelo español de política de vivienda. A J. Leal (Ed.), *La política de vivienda en España*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.

VICTORIA STATE GOVERNMENT (2017). *Plan Melbourne 2017-2050*. Brunswick: The State of Victoria, Department of Environment, Land, Water and Planning.

WEBGRAFIA

L'Àrea Metropolitana de Barcelona

<http://www.amb.cat/>

L'Autoritat del Gran Londres

<https://www.london.gov.uk/>

La ciutat de Toronto

<https://www.toronto.ca/>

El Gran Sydney

<https://www.greater.sydney/>

El Gran Manchester

<https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/>

La Metròpoli d'Aix-Marsella-Provença

<https://www.ampmetropole.fr/>

<https://plh.ampmetropole.fr/>

La Regió Metropolitana d'Amsterdam

<https://www.metropoolregioamsterdam.nl>

1. Introducció

2. Les polítiques de garantia de rendes i l'escala territorial

2.1. Els sistemes de garantia de rendes a debat

2.2. L'escala territorial: governança multinivell i redistribució

3. Pla d'anàlisi i metodologia

4. Crisi, gestió local de la pobresa i desigualtats metropolitanes

5. Simulació d'un model de garantia de rendes per a la Barcelona metropolitana

6. Conclusions

Referències bibliogràfiques

REDUIR LES DESIGUALTATS A LA CIUTAT REAL. LA POLÍTICA DE GARANTIA DE RENDES EN CLAU METROPOLITANA

Resum

El greu impacte social de la crisi econòmica i financera que es va iniciar l'any 2008 va desbordar el sistema de protecció social estatal i autonòmic, de manera que una part important de la gestió de la pobresa va recaure en els municipis, tot forçant-los a funcionar per la via dels ajuts d'urgència social com a darrera xarxa de protecció. En clau metropolitana, la heterogeneïtat en el disseny de les prestacions a cadascun dels municipis no va ajudar a reduir l'increment de la desigualtat, sinó més aviat el contrari. L'escenari actual, marcat per la reactivació econòmica, però també per la posada en marxa de la *Renda Garantida de Ciutadania* (RGC), obre una finestra d'oportunitat per reflexionar entorn a la millora de la protecció a la 'ciutat real'. En aquest sentit, l'article presenta els resultats de simular estadísticament una prestació complementària a la RGC d'àmbit metropolità, tot considerant també el cost de vida diferencial arreu el territori.

Paraules clau: pobresa, garantia de rendes, governança metropolitana, redistribució, política social, desigualtat.

1. Introducció

Cada cop són més les metròpolis que es doten d'estructures polítiques amb capacitat de govern més enllà dels límits municipals, sobre la 'ciutat real'. Tot i que la institucionalització del fet metropolità és un fenomen que es va començar a produir amb certa intensitat en alguns països occidentals als anys 70, no ha estat fins a partir dels anys 90 quan s'ha consolidat arreu del món una tendència creixent a la formació d'institucions metropolitanes (Ahrend et al., 2014). Es tracta, sens dubte, d'una reacció lògica al canvi d'escala de la realitat urbana que s'ha anat produint des de fa dècades, com a conseqüència de l'evolució tecnològica i del creixement demogràfic incessant de les aglomeracions urbanes. Avui dia resulta ja indiscutible que els reptes econòmics, socials, mediambientals i també polítics a què han de fer front les grans ciutats depassen l'àmbit municipal de la ciutat central i han

adoptat una dimensió clarament metropolitana. Precisament, la *Nueva Agenda Urbana*, aprovada l'any 2016 a Quito en el marc de la Conferència *Habitat III* de l'ONU sobre habitatge i desenvolupament urbà sostenible, es fa ressò d'aquest fenomen i insta a donar suport i a enfortir "noves formes de governança local i metropolitana eficaces, que creuin fronteres administratives i es basin en territoris funcionals" (ONU, 2017).

A Catalunya, l'any 2010 es va crear l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)¹, una entitat local supramunicipal que aglutina 36 municipis de la conurbació de Barcelona, la qual va intensificar notablement el nivell d'institucionalització de les estructures metropolitanes preexistents². El disseny institucional de l'AMB actual aporta un govern metropolità, tot i que amb representació indirecta i amb un model competencial mixt. És a dir, algunes competències són exclusives de l'AMB i d'altres són en concurrència amb els municipis o d'altres administracions (Galán et al., 2016). Les competències exclusives provenen directament dels organismes metropolitans que van precedir l'AMB³, els quals es van fusionar en l'actual entitat metropolitana. Aquestes competències són: transports i mobilitat, cicle de l'aigua i tractament de residus i medi ambient. A més, amb la creació de l'AMB també s'han enfortit les competències en urbanisme i ordenació del territori. En canvi, les matèries en què comparteix competències amb els municipis (i d'altres nivells de l'Administració) són: habitatge, cohesió social i territorial, desenvolupament econòmic i gestió d'algunes infraestructures. En aquests casos, el paper de l'AMB habitualment queda reduït a facultats de coordinació i planificació o de foment de determinades iniciatives, essent més aviat excepcional la prestació d'algun servei.

Darrerament, però, s'està instal·lant un interessant debat públic sobre la necessitat d'augmentar el pes de les polítiques metropolitanes a Barcelona, particularment en aquells àmbits en què, de moment, estan menys desenvolupades. Algunes veus estan reclamant, per exemple, la metropolitanització de les políti-

¹ Llei 31/2010 del Parlament de Catalunya, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

² Una bona descripció sobre com s'ha produït el trànsit de l'antiga Corporació Metropolitana de Barcelona (CMB, 1974) a la nova Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB, 2010) es pot trobar a Tomàs (2017).

³ La Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, l'Entitat del Medi Ambient i l'Entitat Metropolitana del Transport.

ques d'habitatge⁴ i, de fet, els treballs que s'estan desenvolupant des de l'Ajuntament de Barcelona i de l'AMB per disposar pròximament d'un operador públicoprivat metropolità (*Metropolis Habitatge*) per construir habitatge de lloguer assequible⁵ són un clar exemple d'avenç en aquesta línia. Altres opinions reclamen el mateix en matèria de cohesió social⁶. En aquest sentit, hi ha algunes mesures que s'estan implementant des de l'AMB⁷ i que també signifiquen avenços des del punt de vista de la governança metropolitana de les desigualtats socials, tot i que encara queda molt camí per recórrer en aquest camp. Partint d'aquest context, el present article vol contribuir a aquest debat oferint algunes evidències empíriques sobre per què calen polítiques metropolitanes en matèria de cohesió social.

2. Les polítiques de garantia de rendes i l'escala territorial

2.1. Els sistemes de garantia de rendes a debat

Els sistemes de garantia d'ingressos es troben actualment al centre del debat públic de molts dels països de l'OCDE, fins i tot en aquells que són més generosos en els nivells de protecció social. Dos són els elements principals que ho expliquen. D'una banda, l'augment de formes atípiques d'ocupació i del risc de pèrdua del lloc de treball en un context de transformació digital i de creixent automatització. De l'altra, la incapacitat de les prestacions assistencials per complir l'objectiu de treure la població de la pobresa, tot i que, com a intervencions d'últim recurs, és indiscutible la seva eficàcia en reduir-ne la intensitat (Barbier, 2017).

En aquest debat, es plantegen un ventall d'alternatives i propostes que van des de la millora i l'harmonització dels programes de rendes mínimes existents a l'aposta per rendes garantides, passant també per programes d'estímul i bonificacions a l'ocupació o iniciatives més rupturistes com ara la implementació d'una renda bàsica universal. A grans trets, les rendes mínimes d'inserció (existents a gran part de comunitats autònomes espanyoles i a molts països europeus) mantenen, malgrat les reformes recents, les limitacions d'una elevada condicionalitat (de renda i conducta) i, alhora, unes insuficients cobertura i intensitat protectora (Noguera, 2015). Les rendes garantides, també estan subjectes a la insuficiència d'ingressos, però generalment amb llindars d'elegibilitat i quanties de la prestació superiors. En conseqüència, l'eficàcia vers la població pobre és superior. En aquests esquemes de renda, les condicions d'inserció per als per-

ceptors s'eliminen o només condicionen parcialment la prestació. Per altra banda, els crèdits fiscals per a treballadors/es amb baixos salaris busquen ampliar l'atractiu econòmic dels treballs menys remunerats i evitar els desincentius a l'ocupació de les persones dependents de les prestacions socials (Fernández, 2015). Es tracta d'una mesura a mig camí entre el sistema fiscal i el sistema de prestacions assistencials, i sorgeixen inicialment als països anglosaxons, on no existeix reglamentació de salaris mínims. En diferents modalitats, les bonificacions a l'ocupació han estat també incorporades al *Revenu de Solidarité Active* (RSA) francès i al Programa de garantia d'ingressos del País Basc. Finalment, la renda bàsica es formula des de la universalitat i la incondicionalitat. Això és, que el dret de rebre la prestació no es limita a la població amb ingressos inferiors a un determinat llindar, sinó que la rep tothom, tant si s'està disposat a treballar com si no.

En resum, les fórmules que es plantegen actualment per lluitar contra la pobresa són diverses i els resultats esperats en termes de població beneficiària i de intensitat protectora també.

2.2. L'escala territorial: governança multinivell i redistribució

La creixent diversitat i complexitat de les necessitats de la població que sorgeixen en el context postindustrial comporta un augment de la importància de la proximitat per donar-hi resposta i, en conseqüència, de la 'localització' de la provisió de benestar (Andreotti i Mingione, 2014). Els estats del benestar es redimensionen cap a dalt —amb un nou paper de les institucions supranacionals— i cap a baix —amb una funció més rellevant de les regions i els municipis— (Ferrera, 2005; Kazepov, 2010). La idea que el benestar local és més eficaç per reconèixer i donar resposta a les diverses i complexes necessitats de la població ha estat emparada per la Comissió Europea i recollida en el concepte de subsidiarietat vertical⁸. Aquest procés, al qual també s'hi sumen diferents actors públics i privats, dona lloc a un escenari complex de governança multinivell en el disseny, gestió i implementació de polítiques socials (Kazepov, 2010).

No obstant això, l'evidència empírica ha mostrat que els efectes de la descentralització i la governança multinivell poden ser ambivalents (Bonoli i Champion, 2014; Obinger et al., 2005). La major receptivitat de les administracions locals i regionals a les demandes i necessitats de la població es pot veure malmesa per un augment de les desigualtats territorials,

⁴ Vegeu l'entrevista a Carme Trilla, actual presidenta de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (O-HB), publicada a *La Vanguardia* el 9 d'abril de 2018 encapçalada amb el títol: "La vivienda debería ser metropolitana, pero los alcaldes no quieren!".

⁵ Per més informació sobre *Metropolis Habitatge* es pot consultar: http://habitatge.barcelona/ca/noticia/una-nova-eina-per-ampliar-el-parc-dhabitatges-de-lloguer-assequible_564519

⁶ Alguns exemples que es poden destacar són els articles de Fernando Fernández-Monge "La hora metropolitana", publicat el 20 de desembre de 2017 al blog *Agenda Pública*, o el de Maria Cortada "El fortalecimiento político de las áreas metropolitanas", publicat el 12 de març de 2018 en el blog del *Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (PEMB)*.

⁷ Actualment, les polítiques d'escala metropolitana que poden tenir més incidència en termes de cohesió social són dos programes impulsats des de l'Àrea de Desenvolupament Econòmic i Social de l'AMB: el *Pla metropolità de suport a les polítiques socials municipals 2016-2019*, que consisteix bàsicament en plans d'ocupació (<http://www.amb.cat/s/web/developament-socioeconomic/politiques-socials/plans-d-ocupacio.html>), i el *Programa metropolità de mesures contra la pobresa energètica*, que ofereix cobertura davant de possibles talls energètics en casos de famílies vulnerables (<http://www.amb.cat/s/web/developament-socioeconomic/politiques-socials/pobresa-energetica.html>).

⁸ La definició de subsidiarietat implica que les polítiques públiques han de ser responsabilitat de l'autoritat competent més baixa, deixant només a l'administració central les qüestions que no puguin realitzar-se en un nivell inferior.

especialment si la coordinació intergovernamental no està ben dissenyada (Kazepov, 2010). Un cas paradigmàtic d'aquesta problemàtica es manifesta habitualment a les àrees metropolitanes, especialment en relació a les polítiques que pretenen abordar la desigualtat social, ja que sovint els costa assolir una lògica redistributiva que contribueixi a cohesionar el conjunt de la metròpoli (Klüber i Rochat, 2018). Això es deu sobretot a que aquestes aglomeracions urbanes, malgrat que constitueixen una realitat socioterritorial integrada, generalment es troben fragmentades administrativament. Aquesta situació genera habitualment una heterogeneïtat important de les polítiques de cohesió que es despleguen internament arreu dels territoris metropolitans, que no ajuda a reduir la desigualtat en la ciutat real. Aquest fenomen ha estat remarcat per diversos estudis realitzats a les àrees metropolitanes dels EUA des de mitjans dels anys 70, que mostren una associació positiva entre la desigualtat social i el grau de fragmentació governamental. En la mesura que els municipis pobres no tenen prou cabals per satisfer les demandes dels seus residents, es produeix un desajust sistemàtic entre recursos i necessitats que perpetua i inclús reforça la desigualtat d'ingressos entre la població metropolitana (Klüber i Rochat, 2018). Una idea similar s'extreu també d'un altre estudi recent de l'OCDE (2016), on es mostra que quan més fragmentada administrativament està una metròpolis, més probabilitats hi ha de que la segregació residencial socioeconòmica sigui més elevada.

Per tal de fer front a aquesta qüestió, hi ha autors que plantegen diferents possibilitats des d'un punt de vista teòric. Alguns autors pensen que la millor manera de governar les àrees metropolitanes en pro de l'equitat social i espacial seria la consolidació i centralització governamental mitjançant fusions municipals (Rusk, 2003) o a través de la creació de governs metropolitans forts (Orfield, 2002). Altres autors, ubicats entre els teòrics del federalisme fiscal —cobrint els buits del *Nou regionalisme* (Wallis, 1994) pel que fa a les qüestions d'equitat i redistribució—, són més del parer que aquestes disfuncionalitats es podrien superar mitjançant la cooperació i l'intercanvi d'ingressos via subvencions entre administracions. L'objectiu d'aquesta via seria redistribuir recursos als indrets amb més necessitats, tot mantenint alhora els beneficis de la descentralització i l'autonomia local, tant en termes de la proximitat en la gestió de les necessitats socials, com de la rendició de comptes i de la responsabilitat vers les preferències locals (Oates, 2011).

En el cas de Barcelona, la creació en 2011 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona com a administració su-

pramunicipal constitueix una gran oportunitat en aquest sentit, per tal de millorar la cohesió social a la metròpoli. El que s'analitza en aquest article és què passaria si aquest govern metropolità estigués en disposició d'implementar una hipotètica prestació de garantia de rendes que superi l'heterogeneïtat que es dona actualment quant a criteris i quanties de les prestacions entre els municipis metropolitans. Seria això més eficaç per reduir les desigualtats d'ingressos entre la població metropolitana de Barcelona?

3. Pla d'anàlisi i metodologia

L'article consta de dues parts analítiques clarament diferenciades. En primer terme, s'ofereix una anàlisi en clau metropolitana del conjunt d'ajuts i suports econòmics que els consistoris locals han destinat durant els darrers anys a atendre situacions de vulnerabilitat econòmica. Les dades originàriament provenen del *Registre unificat de dades dels ens locals* (RUDEL) del Departament de Benestar Social i Família, però per a 19 dels 36 municipis que pertanyen a l'àrea metropolitana de Barcelona s'ha comptat amb la intermediació i el treball d'harmonització del *Cercle de comparació intermunicipal de Serveis Socials* (Diputació de Barcelona)⁹. Per a la resta de municipis de què es disposa de dades es treballa amb els mateixos indicadors emprats al marc del Cercle de comparació intermunicipal de la Diputació de Barcelona: 'despesa anual en prestacions d'urgència social' i 'despesa en prestacions, serveis i projectes per pal·liar la vulnerabilitat econòmica per unitat de convivència'¹⁰. L'anàlisi es completa amb diagrames de dispersió, que tenen per objectiu mostrar la naturalesa de la relació entre la despesa local executada en prestacions socials i les necessitats de la població dels municipis¹¹. Aquesta anàlisi s'aplica durant un període marcat pel context de crisi i pel replegament d'administracions superiors vers l'atenció de la pobresa.

En segon lloc, s'ha dut a terme un exercici de simulació de l'aplicació de la Renda Garantida de Ciutadania¹² (RGC) i d'una renda complementària a la RGC d'abast metropolità. La simulació es realitza a partir de les dades de l'*Enquesta de Condicions de Vida, 2016* (ECV 2016)¹³. La simulació es planteja amb caràcter substitutori del complex i heterogeni elenc de prestacions municipals, motiu pel qual se suprimeixen de partida les quanties de renda que proporciona l'ECV en els components 'Ingressos per assistència social' i 'Ajudes per habitatge'¹⁴. A la vegada, l'exercici s'articula en dues fases. En la primera fase es realitza la simulació de la RGC a l'àmbit metropolità considerant el seu desplegament complet. En la segona fase, es parteix de l'escenari anterior per introduir una hipotètica prestació complementària per a la població

⁹ Encà l'any 2000 el *Cercle de comparació intermunicipal de Serveis Socials* realitza un treball d'harmonització i construcció d'indicadors per comparar, mesurar i avaluar els resultats de l'acció dels Serveis Socials Bàsics dels municipis de la província de Barcelona.

¹⁰ Aquesta anàlisi forma part del projecte *Pobresa, suports econòmics municipals i renda metropolitana* desenvolupat en el marc del Contracte Programa AMB-IERMB 2017. Per més detalls consulteu <https://iermb.uab.cat/ca/iermb/estudi/pobresa-suports-econòmics-municipals-i-renda-metropolitana/>

¹¹ Les necessitats de la població s'avaluen utilitzant com indicador la taxa d'atur registrat.

¹² Llei de 14/2017, de 20 de juliol, de la Renda Garantida de Ciutadania.

¹³ La informació d'ingressos que proporciona es refereix a l'any anterior a la realització de l'enquesta. En aquest cas, a l'any 2015.

¹⁴ Ambdós tipus d'ingressos són una bona aproximació als ajuts d'urgència social d'àmbit local vigents. Segons l'ECV 2016, l'import total d'aquests dos components de renda a l'àrea metropolitana ascendeix a 183'7 milions d'euros.

de la metròpoli de Barcelona, tot considerant diversos criteris d'elegibilitat i quantia. Aquesta consideració genera alhora tres nous escenaris. El primer eleva el llindar d'elegibilitat de la RGC d'1 a 1,2 vegades l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya IRSC (escenari 1). Els dos restants introdueixen un factor diferencial en els criteris d'elegibilitat (escenari 2) i també en la quantia de la prestació (escenari 3) que s'aplica a la població resident als diferents municipis en funció del cost mitjà de l'habitatge en cadascun d'ells. El cost de l'habitatge es pren com a referència del cost de vida que ha d'assumir la població de rendes més baixes segons el seu lloc de residència. En aquest sentit, els municipis metropolitans es classifiquen en dos grups delimitats a partir de la ràtio entre la mitjana del preu d'habitatge de lloguer al municipi i la mitjana del preu de lloguer al conjunt metropolità (ambdues referides a l'any 2016). Així, es distingeixen els municipis amb preus d'habitatge alts i els municipis amb preus d'habitatge mitjans i baixos¹⁵. La idea és introduir un efecte compensatori sobre la població que resideix en els municipis amb un cost de vida més elevat. Així, a l'escenari 2, el mecanisme compensatori només actua en el criteri d'elegibilitat, elevat el llindar a 1,5 vegades l'IRSC per a la població resident en aquests municipis (per a la resta de població el llindar es manté en 1,2 vegades l'IRSC). I a l'escenari 3, l'efecte compensatori també es trasllada a la quantia de la prestació, assignant el 100% de les quanties simulades sobre els residents als municipis amb preus dels habitatges més alts i el 80% sobre la resta¹⁶.

L'objectiu final de la simulació és oferir diferents escenaris per tal d'avaluar principalment dues qüestions: el cost de la implementació de cada tipus de prestació i l'efecte que provoca cadascun d'ells en la reducció de la pobresa i de la desigualtat d'ingressos al conjunt de la metròpoli de Barcelona. Per tal de mesurar aquest efecte, s'utilitzen indicadors estàndards calculats abans i després de les transferències econòmiques dissenyades. Com a indicadors representatius de la pobresa, es treballa amb la taxa de risc de pobresa moderada (60% de la mediana dels ingressos de la llar) i la taxa de pobresa severa (40% de la mediana dels ingressos de la llar)¹⁷. Pel que fa a la desigualtat d'ingressos, es calculen el coeficient de Gini i el coeficient d'Atkinson. El segon, menys conegut, mesura la desigualtat en la distribució de renda donant-li més pes en el càlcul a la prevalença de la població amb rendes baixes¹⁸. De la mateixa manera que l'índex de Gini, el seu valor també oscil·la entre 0 i 1, essent nul·la la desigualtat en el cas de 0 i màxima quan té un valor d'1.

4. Crisi, gestió local de la pobresa i desigualtats metropolitanes

La irrupció de la crisi econòmica i financera l'any 2008 es va produir en plena transició del model públic d'atenció social a Catalunya, en l'*impasse* entre l'assistència social clàssica i la universalització, desenvolupament i expansió dels serveis socials com a quart pilar de benestar. Això va transformar completament l'escenari i les circumstàncies sobre les quals s'estava treballant fins al moment des del món local en matèria de protecció social, afectant particularment el paper dels ajuts d'urgència social dins del conjunt del sistema.

A l'àrea metropolitana de Barcelona, concretament, la crisi econòmica va configurar una situació marcada per la pèrdua massiva de llocs de treball, l'elevat endeutament de les famílies en concepte d'habitatge, l'augment de les privacions de consum i l'increment de la desigualtat d'ingressos després de dues dècades de reducció gradual (Sarasa et al., 2013). Per altra banda, la davallada de l'activitat econòmica també va posar de manifest la feblesa estructural del sistema de garantia de rendes de l'Estat espanyol, un sistema extens, complex i amb dèficits històrics associats a un elevat grau de fragmentació i a una baixa intensitat protectora (Laparra i Ayala, 2009). A més, a nivell autonòmic, l'any 2011, la Generalitat de Catalunya introdueix una sèrie de restriccions en els criteris de concessió de la Renda Mínima d'Inserció (RMI), tot per controlar l'increment potencial de beneficiaris (Gutiérrez, 2014). Fins aquell moment la RMI havia respost a Catalunya subsidiàriament com a prestació de garantia de rendes davant els buits de protecció social del sistema estatal.

Tot plegat va comportar una ràpida metamorfosi del sistema assistencial a Catalunya respecte els darrers anys precrisi. D'una banda, es desvia la responsabilitat cap als dispositius estatals, un fet impensable poc temps enrere, quan les competències sobre el desenvolupament del sistema de garantia i sosteniment de rendes formava part de la pugna política entre els governs estatal i autonòmic. D'aquesta manera, els beneficiaris de la Renda Activa d'Inserció (RAI), de caràcter estatal, que fins aleshores havien tingut un paper testimonial a Catalunya, creixen en paral·lel a l'augment de les necessitats socials i a les limitacions de la RMI per fer-li front. D'altra banda, els ajuts d'urgència social locals s'erigeixen progressivament com l'últim recurs en el context de crisi, adoptant una funció per a la qual no estaven dissenyats (Aguilar-Hendrickson, 2014). Aquestes prestacions econòmiques municipals s'emmarquen normativament dins el sistema català de serveis socials d'ençà finals de la dècada passada¹⁹.

¹⁵ El grup de preus d'habitatge alts (amb ràtios superiors a 1,1) inclou els municipis de: Barcelona, Begues, Castelldefels, Esplugues de Llobregat, Gavà, Montgat, Sant Cugat del Vallès, Sant Just Desvern i Tiana. El grup de preus d'habitatge mitjans i baixos (amb ràtios inferiors a 1,1) inclou els municipis de: Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Castellbisbal, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Cornellà de Llobregat, Corbera de Llobregat, l'Hospitalet de Llobregat, Montcada i Reixac, Molins de Rei, la Palma de Cervelló, Palteja, el Papiol, el Prat de Llobregat, Ripoll, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Torrelles de Llobregat i Viladecans.

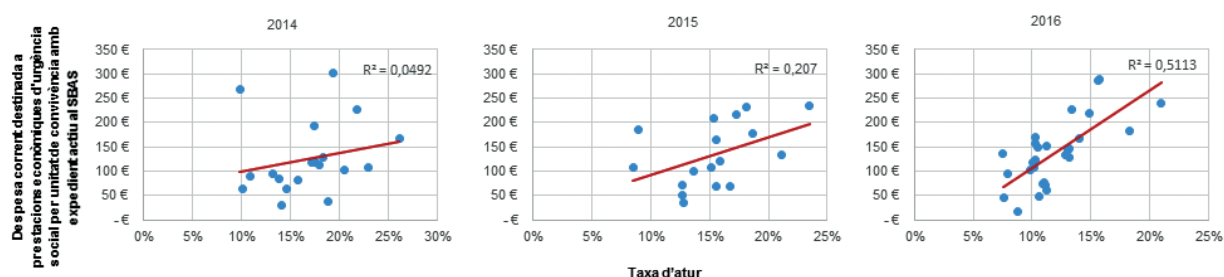
¹⁶ La diferència de la quantia de les prestacions entre els dos grups de municipis es fonamenta al càlcul de la ràtio de la càrrega mediana dels municipis amb preus mitjans i baixos respecte a la de preus alts.

¹⁷ En la mesura que els dos indicadors tenen la finalitat d'avaluar l'impacte sobre la pobresa de les prestacions dissenyades, els llindars de risc de pobresa es mantenen fixos.

¹⁸ Quan es calcula amb el paràmetre $\epsilon=1$.

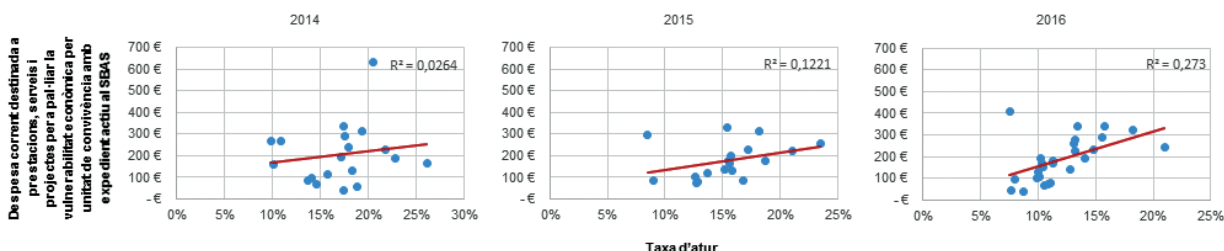
¹⁹ Llei 12/2007 de serveis socials, la Llei 13/2006 de prestacions socials de caràcter econòmic i Decret 142/2010 pel qual s'aprova la Cartera de serveis socials 2010-2011.

Figura 1. Despesa en prestacions econòmiques d'urgència social per unitat de convivència i taxa d'atur. Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona²⁰, 2014-2016



Font: Elaboració pròpia amb dades facilitades pels municipis, pel Cercle de Comparació Intermunicipal de Serveis Socials i pel Consell Comarcal del Baix Llobregat i del Sistema d'Informació Estadística Local HERMES, DIBA.

Figura 2. Despesa en prestacions, serveis i projectes per a pal·liar la vulnerabilitat econòmica per unitat convivència i taxa d'atur. Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona, 2014-2016



Font: Elaboració pròpia amb dades facilitades pels municipis, pel Cercle de Comparació Intermunicipal de Serveis Socials i pel Consell Comarcal del Baix Llobregat i del Sistema d'Informació Estadística Local HERMES, DIBA.

i són les administracions locals qui les defineixen, gestionen i financen d'acord amb les competències que tenen en l'àmbit dels serveis socials d'atenció primària. Tenen una finalitat molt clara: "atendre situacions de necessitats puntuals, urgents i bàsiques, de subsistència, com l'alimentació, el vestit i l'allotjament" (art. 30)²¹. No obstant això, els déficits en la protecció social estatal i autonòmica durant tot el període de crisi fan que adquireixin progressivament un paper de protecció estructural totalment desnaturalitzat. Durant aquests anys augmenta la despesa municipal en prestacions d'urgència social (la despesa es triplica entre l'any 2010 i el 2016, passant de 2,78€ per habitant a 9,35€) i també emergeixen noves prestacions, serveis i projectes vinculats a conceptes més amplis que la urgència social amb naturalesa estructural (Navarro-Varas et al., 2017). Per exemple, es van creant a les diferents carteres de serveis socials municipals microajuts econòmics de caràcter parcial, que intenten donar resposta a la pobresa de manera fragmentada (pobresa alimentària, pobresa energètica, pobresa habitacional, pobresa infantil, etc.), però que manquen de coherència global (Ginesta, 2015).

Aquest trasllat de la gestió de gran part de la pobresa al món local també comporta un afebliment de la intensitat protectora. D'acord amb la jerarquia que estableix el sistema de protecció social multinivell espa-

nyol, les prestacions més descentralitzades són les de pitjor qualitat. Per una banda, aquests tipus de prestacions són les de més baixa quantia i no estan garantides, sinó que estan subjectes a la disponibilitat de crèdit i a la dotació pressupostària dels consistoris municipals. Per donar una referència respecte el nivell de quanties d'aquestes prestacions, a l'àrea metropolitana de Barcelona la despesa anual mitjana per expedient familiar en concepte d'ajuts econòmics d'urgència social municipals és d'aproximadament d'uns 153, i s'amplia a uns 237 si es consideren tots els programes adreçats a la vulnerabilitat econòmica (Navarro-Varas et al., 2017). Per altra banda, l'especialització creixent dels ajuts va contribuir en part a augmentar significativament les gestions administratives de les prestacions i els serveis dels propis ajuntaments, així com de les que proporcionen altres ens. De manera que, durant els anys més aguts de la crisi, la sobrecàrrega de tasques administratives acaba redundant en la majoria de casos en un descens de les possibilitats d'intervenció social.

A banda de l'afebliment de la intensitat protectora, una altra de les disfuncionalitats que es deriva d'aquest trasllat de la gestió de la pobresa al món local té a veure amb els seus efectes en relació amb l'escala territorial. La resposta entre els municipis metropolitans és molt heterogènia: en els conceptes de protec-

²⁰ DOGC, Núm. 7418 de 24.7.2017.

²¹ Llei 13/2006 de prestacions socials de caràcter econòmic.

ció inclosos en els programes; en els requisits d'accés a les prestacions —variacions en el llindar de definició de la situació de necessitat, en el temps de residència al municipi requerit o en la diferent combinació d'aspectes econòmics i socials a l'hora de fer la valoració—; en els imports, freqüència i durada de les prestacions (Ginesta, 2015; Navarro-Varas et al., 2017). En aquest sentit, les despeses d'habitatge i el fet de si s'inclouen o no en el còmput de la renda i en quina quantia, adquireix també un rol central en aquesta diferenciació territorial de l'atenció social. A priori, la diferenciació territorial de l'oferta de serveis no hauria de considerar-se un problema en si mateix. De fet, la principal raó que justifica la descentralització de l'atenció social és l'existència de diferències locals en les necessitats, preferències, recursos i oportunitats. Però aquestes diferències esdevenen problemàtiques quan es converteixen en desigualtats (Arlotti i Aguilar-Hendrickson, 2018) i això és precisament el que es desprèn de l'anàlisi de les prestacions d'urgència social a l'àmbit metropolità de Barcelona (Navarro-Varas et al., 2017; DALEPH, 2017).

L'atomització municipal de les prestacions i, per tant, l'heterogeneïtat de la resposta a la pobresa per part dels diferents consistoris en ple context de crisi, no va ajudar a reduir la desigualtat econòmica en el conjunt de la metròpoli. Tal i com es mostra a les figures 1 i 2, durant el període recessiu la intensitat de la protecció generada mitjançant les prestacions d'urgència social o les prestacions per pal·liar la vulnerabilitat econòmica en un sentit més ampli no correlaciona amb les necessitats d'origen material de la població. És a dir, la despesa corrent destinada a prestacions econòmiques d'urgència social no ha estat més intensa en aquells municipis amb les taxes d'atur més elevades. Només una vegada els indicadors macroeconòmics remunten, es comença a ajustar millor la relació entre recursos i necessitats als municipis metropolitans. Aquests resultats posen de manifest: 1) que l'atenció municipal a la urgència social a l'àrea metropolitana de Barcelona no està ajustada a la distribució de les carències econòmiques de la població metropolitana; 2) que aquest desajust s'intensifica en cicles econòmics recessius.

A més a més, el suport a les polítiques locals dut a terme per part d'administracions amb competències supramunicipals (Diputació de Barcelona o Àrea Metropolitana de Barcelona) mitjançant la posada en marxa de programes específics —molt importants en termes econòmics— no redunda tampoc en la correcció d'aquestes desigualtats territorials. En alguns casos perquè el seu disseny no respon a una lògica redistributiva i en d'altres perquè comporten una gestió tan complicada que esvaeixen els efectes positius que puguin generar en aquest sentit (Navarro-Varas et al., 2017).

Per tant, tenint en compte tots aquests elements, emergeix la necessitat d'avançar cap a un model consensuat que garanteixi les necessitats bàsiques dels ciutadans del conjunt de la metròpoli, però que, a més, també sigui capaç de generar dinàmiques redistributives entre els municipis metropolitans.

5. Simulació d'un model de garantia de rendes per a la Barcelona metropolitana

Fase 1: l'escenari simulat del desplegament complet de la Renda Garantida de Ciutadania a l'àrea metropolitana de Barcelona

L'aprovació al Parlament de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la Renda Garantida de Ciutadania²¹ significa una modificació substancial de l'actual sistema de garantia de rendes a Catalunya. De facto, la Generalitat de Catalunya s'erigeix com a responsable "d'assegurar els mínims d'una vida digna a les persones i unitats familiars que es troben en situació de pobresa, per tal de promoure llur autonomia i participació activa en la societat"²³. D'aquesta manera la Generalitat de Catalunya reprèn la responsabilitat que, en el context de crisi va defugir a l'excloure del programa de rendes mínimes totes les persones amb una problemàtica de naturalesa laboral. En el marc de la nova llei, la prestació es reconeix com a dret subjectiu, elimina el requisit de "dificultat social afegida" —introduït al Decret de l'any 2011²⁴— i eleva les quanties de la prestació respecte la RMI.

En aquest nou context, s'entén que les prestacions d'urgència social, tal i com s'han anat desenvolupant en termes de volum i caràcter estructural, deixarien de tenir sentit en primera instància. És per això que en aquesta simulació no es consideren aquestes transferències d'assistència social, la qual cosa ja provoca també de partida un efecte homogeneïtzador al si de la metròpoli de Barcelona, eliminant la diversitat de criteris respecte l'elegibilitat i la intensitat protectora dels municipis metropolitans. Pel que fa a la complementarietat i compatibilitat dels ingressos derivats de prestacions i de les rendes del treball amb la RGC, a l'exercici s'ha optat per una interpretació àmplia. Per als perceptors d'ajuts estatals d'atur i per als perceptors de pensions contributives i no contributives de la Seguretat Social d'import inferior al valor de l'IRSC vigent, la llei sí que contempla el dret a un complement que els permeti arribar a la quantia que estableix la RGC²⁵. En canvi, pel que fa a les rendes del treball, malgrat que la legislació només contempla la compatibilitat i complementarietat de la RGC amb les rendes derivades del treball a temps parcial i, inicialment només per a les famílies monoparentals, en aquesta simulació sí que s'han considerat compatibles en totes les situacions²⁶.

²² Els gràfics corresponents als anys 2014 i 2015 de les figures 1 i 2 fan referència a 20 municipis metropolitans dels que es disposava de dades. Els gràfics corresponents a 2016 inclouen les dades de 11 municipis més (31 en total). Tot i que no es mostren al lector, s'han construït gràfics de correlació mantenint constant en el temps el nombre de municipis per tal de confirmar que les tendències descrites no estiguessin subjectes a aquestes variacions.

²³ Article 24.3 de l'Estatut d'Autonomia.

²⁴ Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció.

²⁵ La llei també contempla la compatibilitat amb les prestacions derivades de la Llei de dependència i les beques de transport i menjador escolar.

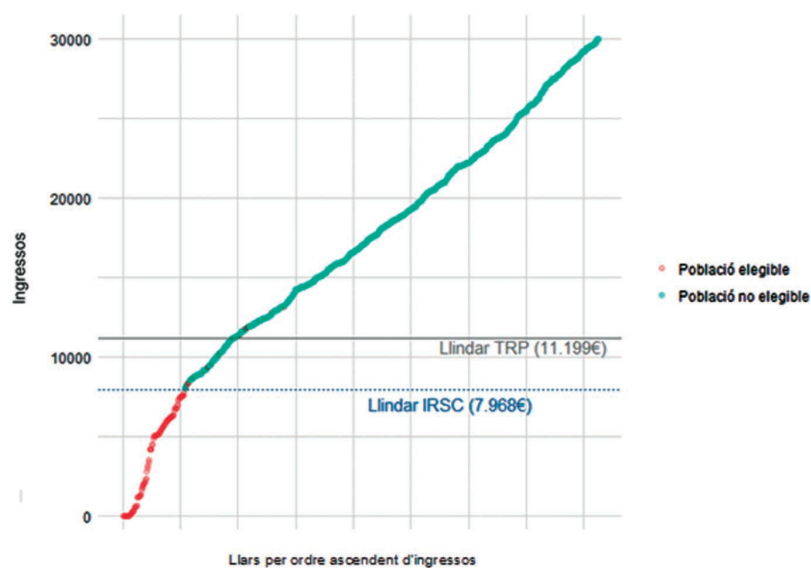
²⁶ Aquest és un dels aspectes més crítics de la present llei. Alguns autors consideren que aquest criteri és una oportunitat perduda respecte la "trampa de la pobresa" (Noguera, 2017) i també s'adverteix que podria fer incrementar els costos de la presentació, en la mesura que les llars que perceben ingressos del treball per sota del llindar de l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya (IRSC) podrien renunciar completament a treballar o podrien mirar d'obtenir els ingressos igualment sense declarar-los (Fusté, 2017).

Taula 1. Població i llars potencialment beneficiàries de la Renda Garantida de Ciutadania. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016

Escenaris simulats	Població potencialment beneficiària (Milers de persones)	Població potencialment beneficiària (%)	Llars potencialment beneficiàries (Milers de llars)	Llars potencialment beneficiàries (%)
Escenari <i>Renda garantida de ciutadania</i> . Població per sota l'IRSC	159,5	5,1	91,9	7,0

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

Figura 3. Distribució dels ingressos anuals de les llars. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

Donat que la insuficiència d'ingressos és la que acredita l'accés a la RGC, la població elegible se selecciona exclusivament sota aquests paràmetres: la població de la metròpoli amb ingressos inferiors a l'IRSC, fixat en 7.968 euros anuals²⁷. Aquest import, considerant la composició de les llars²⁸, es correspon també amb la quantia màxima prevista per la RGC, tot incloent la prestació complementària d'activació i inserció. Per tant, aquest és l'import que es proporciona en la simulació a la població elegible sense cap tipus d'ingrés, que aproximadament representa el 5% del conjunt de la població metropolitana. En el cas d'existir ingressos (de qualsevol tipus), l'import assignat als beneficiaris és la diferència fins arribar a aquest màxim²⁹.

D'acord amb totes aquestes consideracions, els receptors potencials de la RGC conformen el 5,1% de la

població metropolitana, és a dir, el 7% de la llars de la metròpoli de Barcelona (taula 1). Tal i com es pot observar a la figura 3, la població objectiu se situa evidentment a l'extrem inferior de la distribució, una distància considerable respecte el llindar de risc de pobresa moderada de l'àrea metropolitana de Barcelona, fixat l'any 2016 en 11.199€³⁰.

El cost estimat del desplegament complet de l'RGC a l'àrea metropolitana de Barcelona segons els criteris adoptats en aquesta simulació, ascendeix a 452,3 milions d'euros (taula 2). Això significa un augment substancial respecte la despesa real executada el mateix any en concepte de la RMI (aproximadament 42 milions d'euros)³¹. Per tant, aquesta seria una aproximació a la magnitud de l'esforç econòmic que ha de realitzar la Generalitat de Catalunya, només per implementar la

²⁷ Els valors dels llindars s'expressen de manera il·lustrativa per a les llars unipersonals. No obstant, el càlcul del llindar s'ha realitzat d'acord al que estableix la Llei 13/2006 i que recull també la normativa de la RGC: "la valoració de la situació de necessitat d'acord a l'IRSC, estableix que la quantia d'aquest s'incrementa un 30% per cada membre de la unitat familiar o de la unitat de convivència que no té patrimoni ni ingressos" (art. 15 Llei 13/2006). Tanmateix, la quantia de l'IRSC es fixa periòdicament a la Llei de pressupostos de la Generalitat, però no s'ha actualitzat des de l'any 2010.

²⁸ Es pren com a referència la Llei 14/2017, del 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania de la Generalitat de Catalunya. En aquest cas, a la quantia x de la prestació, s'afegeix el 0,5 de x per al segon membre de la llar i 0,15 de x del 3er al 5è membre de la llar.

²⁹ Aquesta metodologia de càlcul és similar a la realitzada per Fusté (2017) per al conjunt de Catalunya.

³⁰ Es tracta del llindar per a una llar unipersonal i es calcula com el 60% de la mediana dels ingressos equivalents de la població.

³¹ A partir de les dades publicades per l'Observatori d'Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya i de l'Institut d'Estadística de Catalunya, es calcula que l'any 2015 hi hagueren al voltant de 18.000 beneficiaris i 7.317 expedients de la RMI a l'àrea metropolitana de Barcelona, amb un cost aproximat de 42 milions d'euros anuals.

Taula 2. Simulació dels indicadors de pobresa i desigualtat abans i després del desplegament de la Renda Garantida de Ciutadania. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016

	Taxa de risc de pobresa (60% mediana)	Taxa de risc de pobresa severa (40% mediana)	Coeficient de Gini	Coeficient d'Atkinson	Cost estimat (Milions euros)
Abans de prestacions 'Assistència social i habitatge'	18,9	7,0	0,302	0,207	-----
Després de la renda garantida de ciutadania (100%)	18,9	4,3	0,293	0,139	452,4

Nota: per a la realització de l'exercici de simulació les rendes negatives s'han convertit en 0 per al càlcul del coeficient de Gini i en 1 per al càlcul del coeficient d'Atkinson.
Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

RGC en l'àmbit metropolità de Barcelona³². Malgrat que sembli elevat, s'ha de dir, però, que aquest nivell de despesa estimada encara se situa lluny de l'executat, per exemple, pel programa de *Renta de Garantía de Ingresos* del País Basc, amb una despesa per habitant l'any 2015 de 225,6€³³, mentre que en aquesta estimació realitzada de la RGC la despesa per habitant metropolità se situa en els 140€.

Des del punt de vista de l'eficàcia de la prestació vers la reducció de la pobresa i la desigualtat d'ingressos a l'àrea metropolitana de Barcelona, val a dir que el desplegament simulat de la RGC es mostra efectiu a l'hora de millorar la situació de la població amb rendes més baixes. És a dir, que el seu efecte es nota, principalment, en la reducció de població en risc de pobresa severa o en la reducció de la desigualtat mesurada per l'índex d'Atkinson. Però, en canvi, té uns efectes molt més limitats en el descens de la taxa de risc de pobresa moderada i de la desigualtat general mesurada a partir de l'índex de Gini (taula 2).

Per tant, tot indica que l'únic efecte que es pot esperar del desplegament total de la RGC a l'àmbit metropolità és que dignifiqui una mica més les condicions de vida de la població més pobre. No obstant això, cal assenyalar també que, en termes d'eficàcia, aquest esquema no és gaire diferent al que aconsegueixen d'altres programes similars de l'entorn internacional més proper. En gran part dels països europeus els programes de garantia de rendes són també insuficients per treure a la població de la situació de pobresa, essent principalment efectius en la reducció de la intensitat de la pobresa, tot i que amb diferències evidents entre països (Frazer i Marlier, 2009; Figari et al., 2013; Barbier, 2017).

Fase 2: l'aplicació d'una prestació metropolitana de garantia de rendes complementària a la RGC

La proposta d'una prestació complementària a la RGC per la conurbació de Barcelona es justifica, en primer terme, per millorar l'eficàcia de la protecció social en aquest àmbit, arribant allà on previsiblement no ho

farà la RGC. El segon argument descansa sobre la redistribució i l'equitat en un territori funcionalment integrat, però no cohesionat socialment. Des d'aquest punt de vista, es tracta de generar un instrument redistributiu capaç de corregir les desigualtats territorials existents i les disfuncionalitats que generen a la metròpoli els actuals ajuts econòmics d'urgència social municipals. Aquí és on hauria de jugar un paper rellevant el govern de l'AMB, sobre el qual la pròpia administració metropolitana ja ha començat a reflexionar (Salinas et al., 2018).

Com s'ha indicat anteriorment, s'ha treballat sobre tres escenaris simulats. L'escenari 1 posa de manifest que, a l'ampliar el llindar fins 1,2 vegades l'IRSC (9.562- anuals), el percentatge de població metropolitana elegible passaria a ser del 7,4% (taula 3). Això implica un augment de gairebé unes 50.000 llars beneficiàries respecte la cobertura de la RGC. Els escenaris 2 i 3 mostren que l'efecte compensatori segons el preu de l'habitatge dels municipis amplia novament la població amb dret a la prestació fins arribar al 10,5%. El cost d'implementar els diferents escenaris està relacionat amb el volum de la població elegible, essent superior als escenaris en què els criteris d'elegibilitat són menys restrictius (escenaris 2 i 3). No obstant això, en la mesura en què la quantia de la prestació a l'escenari 3 penalitza la població elegible del grup de municipis amb preus d'habitatge mitjans i baixos, el cost disminueix lleugerament respecte l'escenari 2 (taula 4).

Respecte els efectes en termes de cohesió social (taula 4), els escenaris 2 i 3 assoleixen una reducció significativa de la pobresa moderada a partir de la injecció de quanties anuals mínimes. A l'escenari 1, en canvi, la reducció de la pobresa moderada no s'assoleix fins arribar a una quantia de 2.000 anuals. Això s'explica perquè la població elegible a l'escenari 1 parteix de nivells de renda inferiors a les dels altres dos escenaris simulats. Suposant que al pressupost de la prestació metropolitana complementària es destinessin els 180 milions d'euros que aproximadament estan destinant actualment els municipis metropolitans a prestacions d'assistència social i d'habitatge³⁵, la

³² Cal advertir també que les dades d'ingressos amb les que es treballa en aquest article corresponen a l'any 2015; per tant, els resultats fan referència a la situació d'aquell any i no són extrapolables a cap altre context, ja que s'haurien de revisar tots els paràmetres de la simulació.

³³ Dades facilitades per l'Àrea d'Estadística del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

³⁴ Per a tots els escenaris, la quantia de la prestació que s'expressa correspon a una llar unipersonal. Per a les llars de més membres l'import es modula atenent a la composició de la llar. A l'escenari 3, la quantia de la prestació fa referència a la població que pertany al grup de municipis de preus d'habitatge alts. Per a la resta de població, l'import és el 0,8 de la quantia il·lustrada.

³⁵ Vegeu l'apartat de pla d'anàlisi i metodologia.

Taula 3. Població i llars potencialment beneficiàries de la prestació complementària a la RGC segons escenaris. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016

Escenaris simulats	Població potencialment beneficiària (Milers de persones)	Població potencialment beneficiària (%)	Llars potencialment beneficiàries (Milers de llars)	Llars potencialment beneficiàries (%)
Escenari 1	233,9	7,4	140,7	10,7
Escenari 2	330,6	10,5	197,6	15,1
Escenari 3	330,6	10,5	197,6	15,1

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

Taula 4. Taxa de pobresa (60% mediana) i cost segons quantia gradual de la prestació i escenaris. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016

Quantia de la prestació (€ anuals) ³⁴	Taxa de pobresa (60% mediana)			Cost (Milers €)		
	Escenari 1	Escenari 2	Escenari 3	Escenari 1	Escenari 2	Escenari 3
0	18,9	18,9	18,9	-	-	-
500	18,9	18,7	18,7	87,0	123,1	116,0
1000	18,9	18,4	18,4	174,0	246,1	231,9
1500	18,9	17,8	17,8	261,1	369,1	347,9
2000	18,2	17,0	17,3	348,1	492,2	463,8
2500	17,7	16,5	16,7	435,1	615,2	579,8
3000	17,7	15,9	15,9	522,1	738,3	695,7
3500	14,7	12,8	14,0	609,1	861,3	811,7
4000	14,3	12,4	13,4	696,1	984,4	927,6

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

quantia anual es podria situar en uns 1.000€ per llar (83€ mensuals). Amb aquesta quantia, la pobresa moderada a l'escenari 1 no s'alteraria, mentre que als escenaris que tenen en consideració el cost de vida diferencial arreu de la metròpoli es reduiria lleugerament, del 18,9% al 18,4%.

Tanmateix, l'impacte més apreciable de la prestació metropolitana complementària es produeix novament en la reducció de la pobresa severa (figura 4). Així, en aquesta forquilla de complement a la RGC de 1.000€ anuals, la població amb ingressos inferiors al 40% de la mediana passaria del 4,3% al 3,1% (escenari 1) i al 2,4% en els escenaris 2 i 3. Tal com s'ha assenyalat anteriorment, en aquest cas, el descens de la pobresa, tant moderada com severa, seria també més acusat si la quantia de la prestació fos més sensible a la composició de les llars³⁶.

Pel que fa a l'impacte de la prestació metropolitana complementària en la reducció de la desigualtat al si de la metròpoli destaquen dos aspectes (taula 5). En primer lloc, l'índex d'Atkinson segueix essent més sensible que l'índex de Gini, i mostra una variació més elevada en qualsevol dels escenaris. En segon terme, és l'escenari 2 el que sembla ser més efectiu en la reducció de la desigualtat quan no s'estableix un topall

pressupostari. Ara bé, si es pren com a referència la despesa actualment destinada als ajuts d'urgència social per part dels municipis (1.000 euros anuals com a quantia de la prestació), les diferències entre els diferents escenaris són mínimes.

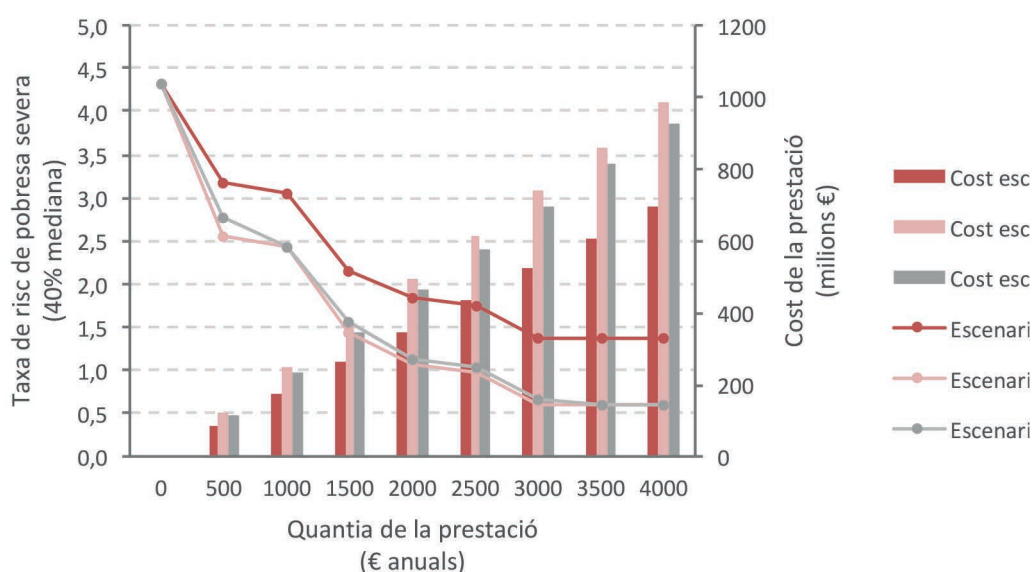
En definitiva, els resultats derivats de la simulació de la hipotètica prestació complementària metropolitana apunten que, en general, la relació eficàcia-eficiència seria més favorable en l'escenari que bonifica la població pobre que resideixen els municipis amb habitatges més cars de la metròpoli, només en els criteris d'elegibilitat (escenari 2). Però això, sempre i quan aquesta prestació compti amb un pressupost més elevat que el que actualment destinen els municipis metropolitans als ajuts d'urgència social (180 milions d'euros anuals). Si el pressupost de la prestació complementària metropolitana es quedés als nivells de la despesa actual, no hi hauria pràcticament diferències entre l'eficiència dels escenaris 2 i 3, amb els quals (això sí) s'obtidrien clarament millors resultats que amb l'escenari 1.

6. Conclusions

La Gran Recessió ha posat en evidència les mancances i febleses del sistema de garantia de rendes i de la descentralització del benestar a l'Estat espanyol: el

³⁶ En aquests escenaris s'ha seguit la mateixa metodologia que la utilitzada per simular el desplegament de la RGC.

Figura 4. Taxa de risc de pobresa severa (40% mediana) i cost de la prestació segons quantia gradual i escenaris. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

Taula 5. Indicadors de desigualtat i cost segons quantia gradual de la prestació i escenaris. Àrea metropolitana de Barcelona, 2016.

Quantia de la prestació (€ anuals)	Coeficient de Gini			Coeficient d'Atkinson			Cost (Milions €)		
	Escena-ri 1	Escena-ri 2	Escena-ri 3	Escena-ri 1	Escena-ri 2	Escena-ri 3	Escena-ri 1	Escena-ri 2	Escena-ri 3
0	0,293	0,293	0,293	0,139	0,139	0,139	-	-	-
500	0,291	0,290	0,291	0,136	0,135	0,136	87,0	123,1	116,0
1000	0,289	0,288	0,288	0,133	0,132	0,133	174,0	246,1	231,9
1500	0,287	0,285	0,286	0,131	0,129	0,130	261,1	369,1	347,9
2000	0,286	0,283	0,283	0,129	0,126	0,127	348,1	492,2	463,8
2500	0,284	0,280	0,281	0,127	0,123	0,125	435,1	615,2	579,8
3000	0,282	0,278	0,279	0,125	0,121	0,122	522,1	738,3	695,7
3500	0,281	0,276	0,277	0,123	0,119	0,120	609,1	861,3	811,7
4000	0,279	0,274	0,275	0,121	0,117	0,118	696,1	984,4	927,6

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Encuesta de condiciones de vida, 2016 (INE i Idescat).

nivell de despesa és comparativament baix i poc eficient. A nivell metropolità, les polítiques municipals vers la pobresa són de molt baixa intensitat i retroalimenten la desigualtat existent.

Amb la recent aprovació de la RGC, s'estableix un nou punt de partida des del qual avançar en la garantia d'ingressos de la població metropolitana amb una lògica redistributiva. L'argument presentat en aquest article és senzill: aglutinar els recursos que actualment es destinen, de manera descoordinada, en els ajuts municipals d'urgència social per dotar de més pressupost a una prestació metropolitana de garantia de rendes complementària que arribi allà on previsiblement no ho farà la RGC.

Els resultats de la simulació d'aquesta prestació metropolitana evidencien que l'aspecte fonamental per tal de guanyar efectivitat en favor de la cohesió social metropolitana passa lògicament per incrementar la despesa pública en matèria de garantia de rendes. Però el que resulta més interessant és que el disseny de la prestació que es perfila com lleugerament més eficient és aquell que considera diferents escenaris d'elegibilitat segons els preus de l'habitatge dels municipis, tot mantenint la mateixa quantia de l'ajut a tot l'àmbit metropolità (escenari 2). Per tant, a la espera d'estudis més exhaustius, sembla que combinar en el disseny d'una prestació d'aquest tipus elements que mostrin sensibilitat en relació a la diversitat del cost de vida municipal, juntament a d'altres que mantinguin

criteris d'homogeneïtat territorial en la seva implementació metropolitana (quantia), és una qüestió important per tal de reduir la desigualtat d'ingressos en el conjunt de la metròpoli d'una manera més eficient.

En definitiva, el que resulta fonamental és progressar cap a un model avançat de política social metropolitana que generi dinàmiques redistributives entre els diferents municipis. La reducció de la desigualtat socioeconòmica a la metròpoli de Barcelona només serà possible si la problemàtica s'aborda des d'una perspectiva metropolitana. En aquesta línia, s'han de construir eines que superin i corregeixin la manca d'eficiència que es deriva de l'heterogeneïtat de les polítiques municipals en l'àmbit metropolità.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- AHREND, R., GAMPER, C., i SCHUMANN, A. (2014). *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations* (OECD Regional Development Working Papers, 2014/14). París: OECD Publishing.
- AGUILAR-HENDRICKSON, M. (2014). *Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España* (VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014, Documento de trabajo 5.12). Madrid: Fundación FOESSA.
- ANDREOTTI, A., i MINGIONE, E. (2014). Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 252-266.
- ARLOTTI, M., i AGUILAR-HENDRICKSON, M. (2018). The vicious layering of multilevel governance in Southern Europe: The case of elderly care in Italy and Spain. *Social Policy & Administration*, 52(3), 646-661.
- BARBIER, J.C. (2017). L'assistance sociale en Europe: traits européens d'une réforme et persistance de la diversité des systèmes (1988-2017). *Revue Française des Affaires Sociales*, 3, 15-45.
- BONOLI, G., i CHAMPION, C. (2014). Federalism and welfare to work in Switzerland: The development of active social policies in a fragmented welfare State. *Publius*, 45(1), 77-98.
- DALEPH (2017). *Informe sobre la situació de les prestacions socials municipals a l'àrea metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.
- FERNÁNDEZ, G. (Coord.) (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid: Fundación FOESSA.
- FERRERA, M. (2005). *The boundaries of welfare. European Integration and the new spatial politics of social protection*. New York: Oxford University Press.
- FIGARI, F., MATSAGANIS, M., i SUTHERLAND, H. (2013). Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries. *International Journal of Social Welfare*, 22(1), 3-14.
- FRAZER, H., i MARLIER, E. (2009). *Minimum income schemes across EU member states: Synthesis report*. EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion. Brussel·les: European Commission.
- FUSTÉ, B. (2017, 22 de març). Quin pressupost caldria per tenir una Renda Garantida de Ciutadania? [Blog Post]. *Llei d'Engel*. Disponible a: <http://lleienel.cat/quin-pressupost-per-renda-garantida/>
- GALÁN, A., COVILLA, J.C., FONT, T., GRÀCIA, R., i VILALTA, M. (2016). *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- GINESTA, M. (2015). *El suport a les necessitats bàsiques dels ciutadans des dels SSB: estat de la qüestió i reptes*. Presentat a la Jornada anual del cercle de comparació intermunicipal de serveis socials, Diputació de Barcelona.
- GUTIÉRREZ, E. (2014). *Nova pobresa i renda mínima d'inserció*. Barcelona: Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.
- KAZEPOV, Y. (Ed.) (2010). *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*. Farnham: Ashgate.
- KÜBLER, D., i ROCHAT, P.E. (2018). Fragmented Governance and Spatial Equity in Metropolitan Areas: The Role of Intergovernmental Cooperation and Revenue-Sharing. *Urban Affairs Review*. Publicació anticipada en línia. doi: 10.1177/1078087417753079
- LAPARRA, M., i AYALA, L. (2009). *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Fundación FOESSA.
- LAPARRA, M., i PÉREZ, B. (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona: La Caixa.
- NAVARRO-VARAS, L., ORDÁS-GARCÍA, C., ANTÓN-ALONSO, F., PORCEL, S., i CRUZ, I. (2017). *L'atenció local de la pobresa i la desigualtat social a la metròpoli de Barcelona*. Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona i Àrea Metropolitana de Barcelona.
- NOGUERA, J.A. (2015, 16 d'octubre). El festival de las políticas de garantía. *Ahora*. Disponible a: <https://www.ahorasemanal.es/el-festival-de-las-politicas-de-garantia>
- NOGUERA, J.A. (2017). L'acord per la Renda Garantida a Catalunya: una avaluació d'urgència. [Blog Post]. *Llei d'Engel*. Disponible a: <http://lleienel.cat/avaluacio-urgencia-rgc/>
- OATES, W. (2011). *Fiscal Federalism*. Aldershot: Edward Elgar.
- OBINGER, H., LEIBFRIED, S., i CASTLES, F.G. (2005). *Federalism and the welfare state: New world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.

OCDE (2016). *Making Cities Work for All: Data and Actions for Inclusive Growth*. París: OECD Publishing.

ONU (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Quito: ONU.

ORFIELD, M. (2002). *American Metropolitics: The New Suburban Reality*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

PORCEL, S., i NAVARRO-VARAS, L. (2018). Per què calen polítiques metropolitanes en matèria de cohesió social?. A R. Gomà, (Ed.). *El dret a la metròpoli, Anuari Metropolità de Barcelona 2017* (pp. 49–64). Bellaterra: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

RUSK, D. (2003). *Cities Without Suburbs*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.

SALINAS, P., SÁNCHEZ, M., VILALTA, M., i TABERNER, P.A. (2018). *Estudi sobre les necessitats de renda als municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Ksnet i Àrea Metropolitana de Barcelona. Desenvolupament social i econòmic.

SARASA, S., PORCEL, S., i NAVARRO-VARAS, L. (2013). L'impacte social de la crisi a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a Catalunya. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 56, 10–88.

TOMÀS, M. (2017). *Governar la Barcelona real: Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.

WALLIS, A. (1994). The Third Wave: Current Trends in Regional Governance. *National Civic Review*, 83, 290–310.

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 eficiencia 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*, conformada por las áreas funcionales de Madrid y Barcelona, con una mayor extensión y complejidad funcional y estructural. La segunda categoría sería propiamente la de las *áreas metropolitanas*, y se distinguen tres subgrupos: las *áreas urbanas 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 (Gerózi 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 (Gerózi 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 Fera 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 interestatales). 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 concentraremos 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. Las *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 catorce 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-región 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-región, 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 racionalizarían 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?

ORIOL ESTELA 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 periodo 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 transición 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 Diablać *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 Parlamento 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: ¿estaríais 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 las 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 deberían 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 (metropolitanos 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 en 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 la relativa jurisprudencia constitucional) 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 vegerías), –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” impulsada 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 metropolitana.

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 terminado 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 compacidad) 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 del 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 controlada 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 (doblados 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 traspassarlos 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 introducían 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, aparecían 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 que 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 infrautilizados.
- 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 (Kniesing, 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 metropolitano

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 comportamiento 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 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 ó 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 ó 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 ó. 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 fundamenta 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 Tomàs (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 Afirmación 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; Gerónzi 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 diagnósticos lo más precisos 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 metropolización 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 rúla 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 al 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 periodo 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 redunda 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 facto, 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, solo 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 metrópolis 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.

Regió Metropolitana de Barcelona Territori·Estratègies·Planejament

1. Planejament estratègic i actuació urbanística

(Amb treballs de Jordi Borja, Josep Roig, Juli Esteban, Joan Busquets i Manel Herce. *Maig 1991*)

2. Planejament i àmbit territorial

(Amb treballs de Juli Esteban, Lluís Casassas, Manuel Ribas i Amador Ferrer. *Maig 1991*)

3. Economia i territori metropolità

(Amb treballs d'Amador Ferrer, Oriol Nel·lo, Joan Trullén, Manuel de Forn i Josep M. Pascual. *Juliol 1991*)

4. Las grandes ciudades españolas: datos básicos

(Repertori estadístic realitzat per l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona sota la direcció d'Oriol Nel·lo. *Juliol 1991*)

5. Barcelona: la ciutat central

(Amb treballs d'Anna Cabré, Marina Subirats, Alfredo Pastor i Manuel Ribas. *Setembre 1991*)

6. El fet metropolità: interpretacions geogràfiques

(Amb treballs de Jordi Borja, Juli Esteban, Josep Serra, Joan Eugeni Sánchez i Oriol Nel·lo. *Setembre 1991*)

7. Enquesta metropolitana de Barcelona (1990): primers resultats

(Informe realitzat per l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona sota la direcció de Marina Subirats. *Desembre 1991*)

8. La residència secundària

(Treball realitzat per l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona sota la direcció de Montserrat Pallarès i Pilar Riera. *Novembre 1991*)

9. Política de sòl i habitatge

(Amb treballs d'Agustí Jover, Joan Ràfols, Manuel Herce, Amador Ferrer i la Secció d'Estadística i Anàlisi Territorial de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Febrer 1992*)

10. Transport i xarxa viària

(Amb treballs de Maria Teresa Carrillo, Anna Matas, Pere Riera, Pelayo Martínez i Alfons Rodríguez. *Febrer 1992*)

11. Els espais no urbanitzats: medi natural, paisatge i lleure

(Amb treballs de Jordi Cañas, Josep M. Carrera, Rosa Barba, Margarida Parés, Carles Pareja, Ramon Arribas, Rosa L. García i Batis Ibarguren. *Abril 1992*)

12. La vertebració de la ciutat metropolitana

(Amb treballs de Joaquim Clusa, Miquel Roa, Amador Ferrer i Juli Esteban. *Abril 1992*)

13. La conurbació barcelonina: realitzacions i projectes

(Amb treballs de Juli Esteban, Amador Ferrer, Constantí Vidal, Antoni Nogués, Joaquim Suñer, Jordi Ferrer, Lluís Cantallops, Manuel Ribas, Estanislau Roca, Imanol Pujana i Francesc Peremiquel. *Juny 1993*)

14. La Regió Metropolitana en el Planejament Territorial de Catalunya

(Informe realitzat pel Servei d'Ordenació Urbanística de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, sota la direcció de Santiago Juan. *Desembre 1993*)

15. Els teixits edificats: transformació i permanència

(Treball realitzat per César Díaz, Amador Ferrer, Ramon García i Àngels Ulla. *Desembre 1993*)

16. La xarxa ferroviària: encaix urbà i impacte territorial

(Amb treballs de Juli Esteban, Jordi Prat, Jordi Julià, Robert Vergés, Robert Ramírez, Manuel Acero, Manuel Herce i José Aguilera. *Febrer 1994*)

17. El Vallès Occidental: planejament urbanístic i problemàtica territorial

(Amb treballs d'Oriol Civil, Manel Larrosa, Jordi Casso, Francesc Mestres, Pere Montaña, Ricard Pié i Batis Ibarguren. *Febrer 1994*)

18. La ciutat i la indústria

(Amb treballs d'Antoni Lucchetti, Narcisa Salvador, Javier Sáez, Amadeu Petitbó, Ezequiel Baró, Manuel Villalante, Juli García, Oriol Nel·lo i Josep M. Alibés. *Juliol 1994*)

19. El Baix Llobregat: planejament urbanístic i problemàtica territorial

(Amb treballs de Josep Montilla, Miquel Roa, Joan-Antoni Solans, Javier Sáez, Miguel Durbán, Xavier Eizaguirre, Joan López i José Luis Flores. *Setembre 1994*)

20. Els espais oberts: parcs, rius i costes

(Amb treballs d'Àngel Simon, Joaquim Clusa, Albert Serratosa, Juli Esteban, Marià Martí i Jaume Vendrell. *Octubre 1994*)

21. El Vallès Oriental: planejament urbanístic i problemàtica territorial

(Amb treballs de Jordi Terrades, Josep Homs, Jordi Casso, Ramon Torra, Jordi Prat, Jordi Bertran, Joan López i José Luis Flores. *Novembre 1994*)

22. La ciutat i el comerç

(Amb treballs de Marçal Tarragó, Ricard Pié, Amador Ferrer, Josep M. Carrera, Josep M. Bros, Josep Llobet, Francesc Mestres, Juan F. de Mendoza, José I. Galán, Enric Llarch i Marisol Fraile. *Gener 1995*)

23. El Maresme: planejament urbanístic i problemàtica territorial

(Amb treballs d'Agapit Borràs, Montserrat Hosta, Sebastià Jornet, Pere Lleonart, Ramon Roger i Robert Vergés. *Febrer 1995*)

24. Mobilitat urbana i modes de transport

(Amb treballs d'Oriol Nel·lo, Manuel Villalante, Joaquim Clusa, Jacint Soler, Josep M. Aragay, Juli García, Miguel Àngel Dombriz i Ole Thorson. *Abril 1995*)

25. Enquesta metropolitana de Barcelona (1995): primers resultats

(Informe realitzat per l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona sota la direcció de Marina Subirats. *Setembre 1996*)

26. Les formes de creixement metropolità

(Amb treballs d'Antoni Font, Manuel de Solà-Morales, Josep Parcerisa i Maria Rubert de Ventós, Carles Llop, Josep M. Vilanova i Amador Ferrer. *Gener 1997*)

27. Las grandes ciudades españolas: dinámicas urbanas e incidencia de las políticas estatales

(Informe realitzat per Oriol Nel·lo. *Juliol 1997*)

28. Els 20 anys del Pla General Metropolità de Barcelona

(Amb treballs d'Albert Serratosa, Ricard Pié, Amador Ferrer, Fernando de Terán, Josep M. Huertas, Juli Esteban i Joan Antoni Solans. *Novembre 1998*)

29. L'habitatge a les àrees centrals

(Amb treballs de Juli Esteban, Josep M. Carrera, Amador Ferrer, Agustí Jover, Ricard Vergés i Borja Carreras-Moysi. *Febrer 1998*)

30. Indicadors estadístics municipals

(Informe realitzat pel Servei d'Estudis Territorials de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Setembre 1998*)

31. L'Alt Penedès: planejament urbanístic i problemàtica territorial

(Amb treballs d'Enric Mendizabal, Joaquim Clusa, Joan Rosselló, Jordi Casso, Albert Serratosa, Joan López i Joan Miquel Piqué. *Desembre 1998*)

32. L'urbanisme municipal a Catalunya

(Amb treballs d'Amador Ferrer, Joaquim Sabaté i Joan Antoni Solans. *Març 1999*)

33. La renovació urbana als barris fronterers del Barcelonès

(Amb treballs de Jaume Carné, Cèsar Díaz, Emili Mas, Antoni Nogués, Javier Ferrándiz, Jordi Ferrer i Àngela García. *Març 2001*)

34. Enquesta de la Regió de Barcelona 2000: primers resultats

(Informe elaborat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, sota la direcció de Salvador Giner. *Octubre 2001*)

35. Estratègia Territorial Europea

(Amb treballs de Joan López, Joan Miquel Piqué, David Shaw i Alexandre Tarroja. *Febrer 2002*)

36. Ciutat compacta, ciutat difusa

(Amb treballs de Josep Maria Carrera, Josep Maria Carreras, Joan Antoni Solans, Salvador Rueda i Oriol Nel·lo. *Maig 2002*)

37. Grans aglomeracions metropolitanes europees

(Treball realitzat per Josep Serra, Montserrat Otero i Ernest Ruiz, del Servei d'Estudis Territorials de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Juny 2002*)

38. Els nous reptes de la mobilitat a la regió de Barcelona

(Amb treballs de Joan López, Francesc Robusté, Robert Vergés, Manel Larrosa, Jordi Prat i Juli Esteban. *Març 2003*)

39. Estratègies territorials a les regions catalanes

(Amb treballs d'Alexandre Tarroja, Juli Esteban, Jordi Ludevid, Joan Vicente, Francesc González, Josep Oliveras, Joan Vilagrassa i Joan López. *Juliol 2003*)

40. Estructura del mercat de treball

(Amb treballs de Joaquim Capellades i Mireia Farré, Juan Antonio Santana i José Luis Roig, Francesc Castellana, Antonio Bermejo, Rosa Mur i Joan Miquel Piqué, Narcisa Salvador i Jordi Arderiu. *Novembre 2003*)

41. L'ordenació del litoral català

(Amb treballs de Joan Busquets, Jordi Serra, Elisabet Roca, Joan Alemany, Amador Ferrer i Salvador Antón. *Juliol 2004*)

42. Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI

(Informe realitzat per Oriol Nel·lo. *Setembre 2004*)

43. El urbanismo municipal en España

(Amb treballs d'Amador Ferrer i Manuel de Solà-Morales. *Juny 2005*)

44. Planificación de infraestructuras y territorio. El Arco Mediterráneo

(Amb treballs de Francesc Carbonell, Josep Báguena, Francesca Governa, Joaquín Farinós, Josep Vicent Boira i Jean-Claude Tourret. *Abril 2007*)

45. Polígons d'activitat econòmica: tendències de localització i accessibilitat

(Amb treballs de Carme Miralles-Guasch, Carles Donat, Àngel Cebollada i Frontera, Margarida Castañer, Antoni Ferran i Mèlich i Juli Esteban i Noguera. *Juny 2007*)

46. Habitatge i mobilitat residencial. Primeres dades de l'Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2006

(Informe realitzat per Carme Miralles-Guasch, Carles Donat i Jaume Barnada. *Setembre 2007*)

47. El repte del paisatge en àmbits metropolitans

(Amb treballs de Carles Llop, Francesc Muñoz, Enric Batlle, Fabio Renzi, Ramón Torra, Antoni Farrero, Víctor Ténez i Jaume Busquets. *Febrer 2008*)

48. La mobilitat quotidiana a Catalunya

(Amb treballs de Carme Miralles-Guasch, Laia Oliver Frauca, Obdúlia Gutiérrez, Joan Alberich González, Daniel Polo, Àngel Cebollada, Pilar Riera, Carme Bellet, Josep M. Llop, Antoni F. Tulla, Marta Pallarès-Blanch. *Juliol 2008*)

49. Temps i territori. Les polítiques de temps de les ciutats

(Amb treballs de Teresa Torns, Vicent Borràs, Sara Moreno, Carolina Recio, Ulrich Mückenberger, Sandra Bonfiglioli i Lluç Gwiazdzinski. *Desembre 2008*)

50. Aglomeracions metropolitanes europees

(Amb treballs de Josep M. Carreras, Montserrat Otero i Ernest Ruiz, del Servei d'Informació i Estudis Territorials de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Març 2009*)

51. Transformacions territorials a l'Àrea Metropolitana de Barcelona

(Amb treballs d'Oriol Nel·lo, Joan Alberich, Carles Donat i Laia Oliver. *Juliol 2010*)

52. La societat metropolitana de Barcelona. Una visió a partir de l'Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població

(Amb treballs de Marina Subirats, Pedro López, Cristina Sánchez, Sònia Parella, Lluís Flaquer i Antoni Ramon. *Juliol 2010*)

53. La seguretat ciutana a les metròpolis del segle XXI

(Amb treballs de Jaume Curbet, Francesc Guillén Lasierra, Josep Maria Pascual i Esteve, Marcel Cajelait, James Bennett, Betsy Stanko, Christophe Soulez, Alain Bauer, Carles González Murciano i Marta Murrià Sangenis. *Gener 2011*)

54. Escenaris territorials per a les regions europees: el cas de Barcelona

(Amb treballs de Roberto Camagni, Roberta Capello, Jacques Robert, Antonio Affuso, Joan Trullén, Rafael Boix i Vittorio Galletto. *Maig 2011*)

55. El Pla Territorial Metropolità de Barcelona

(Amb treballs de Juli Esteban Noguera, Josep Maria Carrera, Alpuente, Antoni Alarcón Puerto, Carles Castell Puig, Martí Domenech Montagut, Marc Montlleó Balsebre, Pere Montaña Josa, Andreu Ulied, Manel Larrosa, Carles Llop, Joan Antoni Solans Huguet, Ricard Pié Ninot, Ramon Roger Casamada, Agustí Jover, Miquel Morell, Manuel De Torres Capell, Antonio Font, Robert Vergés Fernández, Rodrigo Alaminos Rodríguez, Maria Rovira Duran, Alessandro Delpiano, Tim Marshall, Oriol Nel·lo. *Juliol 2012*)

56. L'impacte social de la crisi a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a Catalunya

(Amb treballs de Sebastià Sarasa, Sergio Porcel i Lara Navarro-Varas. *Maig 2013*)

57. Discursos emergents per a un nou urbanisme

(Amb treballs de Joan Trullén, Xavier Boneta, José Fariña, Xavier Matilla, José María Echarte, Guillermo Acero, Jon Aguirre, Jorge Arévalo, Pilar Díaz, Iñaki Romero, Gemma Fernández, Marc Martí-Costa, Alfons Recio, Miquel Pybus, Albert Arias, Pere Suau-Sánchez, Jordi Bonet, Manu Fernández, Maties Serracant, Pau Avellaneda, Marc Montlleó, i Miquel Morell. *Gener 2014*)

58. Megaregions i desenvolupament urbà sostenible. Factors estratègics per a l'àrea metropolitana de Barcelona en el context europeu

(Amb treballs de: Ricard Gomà, Joan Marull, Vittorio Galletto, Elena Domene, Carme Font, Rafael Boix i Joan Trullén, amb la col·laboració de Manel Pons i Francesc Coll. *Novembre 2016*)

59. Nous reptes en la mobilitat quotidiana. Polítiques públiques per a un model més equitatiu i sostenible

(Amb treballs de: Esther Anaya, Àngel Cebollada, Katherine Pérez, Anna Gómez-Gutiérrez, Irene Martín, Rossend Bosch, Carles Conill, Floridea di Ciommo, Patxi J, Lamíquiz, Julio Pozueta, Manuel Benito, Javier González, Salvador Rueda, Núria Pérez Sans, Gemma Solé Massó, Manel Ferri, Albert Villalonga, Miquel Estrada, José Magín Campos, Sergi Saurí, Maite Pérez, Carme Fàbregas i Manel Villalante. *Novembre 2017*)

60. Gentrificació i dret a la ciutat

(Amb treballs de: Ricard Gomà, Núria Benach, Abel Albet, Michael Janoschka, Daniel Sorando, Álvaro Ardura, Oriol Nel·lo, Fernando Antón-Alonso, Sergio Porcel, Irene Cruz, Antonio López Gay, Lara Navarro-Varas, Carles Donat, Albert Arias-Sans, Iolanda Fresnillo, David Bravo, Jaime Palomera, Janet Sanz i Gaia Redaelli. *Juny 2018*)

Papers

61

