

7.1.1. Metròpoli i mecanismes de cooperació intermunicipal

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona
Àrea de Governança i Polítiques Públiques

Metròpoli i mecanismes de cooperació intermunicipal

Treball realitzat per l'àrea de governança i polítiques públiques de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB).

Equip d'investigació de l'IERMB:

Marc Martí-Costa (coord.)

Roger Barres

Col·laboradors: Francesc Coll, Marc Fíguls, Andreu Termes

Cerdanyola del Vallès, febrer del 2020

Índex

1. Introducció.....	2
2. Estructura i metodologia	3
3. Marc teòric.....	6
3.1. Per què els municipis cooperen?.....	6
3.2. Factors que afavoreixen la cooperació.....	8
4. El sistema de la cooperació intermunicipal a l'àrea metropolitana de Barcelona	13
4.1. Marc legal.....	13
4.2. Descripció del sistema de cooperació intermunicipal metropolità	16
4.3. Factors contextuals de cooperació a l'àrea metropolitana de Barcelona	20
4.4. L'AMB en el sistema de la cooperació intermunicipal metropolità.....	26
5. Estudi de cas: Consorci Besòs.....	29
5.1. Antecedent i evolució de la cooperació intermunicipal al Besòs	29
5.2. La cooperació en el Consorci Besòs.....	34
5.3. Escenaris de cooperació al Besòs	36
6. Conclusions	41
7. Bibliografia	44
8. Annex	47

1. Introducció

El debat sobre el model de governança metropolitana s'ha enfocat tradicionalment des de la perspectiva de tres escoles: la *reforma metropolitana*, l'*elecció pública* i, més recentment, el *nou regionalisme*. Des de la perspectiva de la *reforma metropolitana*, l'existència d'un gran nombre de municipis independents s'identifica com el principal obstacle per a la provisió eficient i equitativa dels serveis i recursos públics i, per tant, una regió metropolitana hauria d'esdevenir una única unitat política amb un alt grau d'autonomia i competències. En canvi, des d'una perspectiva més policèntrica, l'*escola de l'elecció pública* concep les regions metropolitanes com a espais fragmentats, i advoca per la competència entre unitats autònomes (els municipis) per assegurar una provisió més eficient dels serveis públics.

Actualment, el *nou regionalisme* reconeix que els principals factors en la governança metropolitana són la interdependència i la cooperació; per tant els models de governança han de ser flexibles, en forma de xarxes menys institucionalitzades, i a través de mecanismes de cooperació entre els diversos actors metropolitans (Heinelt & Kübler, 2005; Tomàs, 2012). Tanmateix, en la realitat conviuen els tres models simultàniament i, en general, trobem una gran diversitat de solucions institucionals que són combinacions d'aquests (Le Galès, 1998; Heinelt & Kübler, 2005).

Tenint en compte aquesta diversitat, el coneixement sobre la governança metropolitana ha d'anar més enllà de l'estudi de les formes que prenen les institucions metropolitanes i ha d'incloure l'anàlisi de les xarxes i mecanismes de cooperació entre els diversos agents que conformen la regió metropolitana. Entre aquests mecanismes, les xarxes i ens de cooperació i coordinació intermunicipal són eines clau per entendre i intervenir, no només en la pròpia governança, sinó en la provisió de serveis públics.

En el cas específic de l'àrea metropolitana de Barcelona és especialment rellevant analitzar la governança metropolitana des d'aquesta perspectiva. Tot i comptar amb una marc territorial i institucional prou consolidat, el model de governança de l'AMB està encara fortament influït pel localisme, és a dir, lògiques bilaterals i *top-down* en que els municipis són competeixen per serveis i polítiques metropolitanes, i no pel desenvolupament de visions estratègiques i polítiques metropolitanes amb i des dels municipis.

En aquest sentit, el present projecte pretén avançar en el coneixement sobre les formes de cooperació entre els municipis metropolitans i el rol de l'AMB per tal de comprendre les motivacions i raons de la cooperació entre municipis, els factors que la faciliten o dificulten. En última instància, aquest projecte té l'objectiu d'adquirir coneixement que permeti avançar cap a un model de governança que millori la relació i interacció entre els municipis metropolitans i que fomenti el desenvolupament estratègics i polítiques d'una veritable visió i impacte metropolitans des dels municipis.

2. Estructura i metodologia

Per tal de donar resposta als objectius d'aquest estudi, en primer lloc s'ha emmarcat el debat teòric al voltant de la cooperació entre institucions públiques i, més concretament, la cooperació intermunicipal. En aquest cas, el marc teòric més adient és el que proposa l'*Acció Col·lectiva Institucional* (ACI o ICA en les sigles en anglès). Aquest marc aporta coneixement teòric sobre els factors que expliquen i condicionen el desenvolupament i manteniment de la cooperació entre institucions públiques.

Per tal de caracteritzar la cooperació intermunicipal a l'àrea metropolitana de Barcelona, s'ha fet una recollida sistemàtica dels mecanismes de cooperació intermunicipal existents en el territori metropolità i de les seves característiques bàsiques: membres, objectius i any de creació. Aquestes dades s'han obtingut mitjançant fonts primàries i secundàries, entre les quals els portals dels municipis metropolitans, els de l'AMB i dels propis ens de cooperació o el Muncat i el registre de convenis de col·laboració i cooperació de la Generalitat de Catalunya.

A l'hora de delimitar els casos observats s'han seguit els següents criteris:

En primer lloc, s'ha limitat l'estudi a aquells instruments que la normativa vigent considera de cooperació entre administracions públiques i entre aquestes i agents privats en el cas que correspongui: mancomunitats, comunitats de municipis, consorcis, convenis i associacions. En aquest cas, no es consideren els ens de gestió de serveis com poden ser les empreses públiques i altres mecanismes de gestió publico-privada.

En el cas espanyol, la cooperació entre municipis abraça des de mecanismes formals, que s'estructuren a partir d'algun tipus d'organisme amb personalitat jurídica o a través d'un contracte vinculant (mancomunitats, consorcis i convenis) fins a mecanismes menys formals com les associacions, les xarxes o els pactes. A més, el marc legal català crea una altra figura de cooperació entre municipis, les comunitats de municipis.

D'altra banda, la cooperació sovint pot ser implementada per nivells de govern supramunicipals (Bel & Warner, 2015) però, en aquest cas, seguint a Ferrar i Jacas (Les relacions interadministratives dels ens locals, 2009), distingim la coordinació, que és aquella relació obligada i hegemnitzada per un agent coordinador superior, i restringim l'anàlisi a la cooperació, que és de naturalesa voluntària i en termes d'igualtat.

En segon lloc, la cooperació intermunicipal a la AMB s'ha definit com els instruments en els quals participen com a mínim dos municipis metropolitans, dels quals com a mínim un de l'àrea metropolitana i els demés de l'àrea o la regió metropolitana (RMB), sense perjudici que hi participin altres institucions no-municipals de caràcter públic o privat. Tanmateix, per tal de focalitzar la cooperació en l'àmbit metropolità només s'han considerat aquells instruments que entre els seus membres com a mínim el 50% són municipis de la RMB.

Tercer, en el cas del mancomunitats, comunitats de municipis, consorcis i associacions s'han tingut en compte només aquells mecanismes que són vigents. Pel que fa als convenis, s'han analitzats tots els convenis vigents en el registre de convenis de col·laboració i cooperació de la Generalitat de Catalunya per al període 2015-2018.

A partir d'aquests criteris s'han recollit un total de 34 mecanismes de cooperació intermunicipal metropolitans, que inclouen:

- 3 mancomunitats
- 1 comunitat de municipis
- 14 consorcis
- 8 convenis
- 8 associacions

D'altra banda, per tal d'analitzar el paper de l'AMB en la cooperació intermunicipal metropolitana s'han inclòs a la diagnosi tots els mecanismes en els quals hi participa la institució metropolitana a més d'un municipi membre de la mateixa AMB. En particular, s'incorporen els consorcis i convenis¹ en els quals i participen com a mínim un municipis metropolità i l'AMB, sense perjudici que hi participin altres institucions no-municipals de caràcter públic o privat. En aquest cas, aquests mecanismes s'han caracteritzat com a mecanismes de cooperació verticals bilaterals amb l'AMB.

Incorporant aquests mecanismes a la classificació anterior, el nombre d'instruments augmenten fins als 113, incloent:

- 3 mancomunitats
- 1 comunitat de municipis
- 17 consorcis
- 84 convenis
- 8 associacions

Posteriorment, un cop identificats i classificats es fa una primera anàlisi descriptiva del sistema de cooperació intermunicipal metropolità que inclou la tipologia de mecanismes, els actors cooperants, l'àmbit territorial i l'objecte de cooperació. A partir d'aquí, es contrasten les aportacions teòriques que identifica el marc de l'ACI respecte als factors explicatius de la cooperació intermunicipal amb les dades obtingudes en el cas de l'AMB; s'identifiquen aquelles variables que millor expliquen la cooperació i, en última instància, s'analitza el paper de l'AMB en el sistema de cooperació metropolità.

Per tal de contrastar les observacions de l'anàlisi quantitatiu dels mecanismes de cooperació a l'àrea metropolitana, en quart lloc, es posa el focus en un cas d'estudi concret, el Consorci del Besòs. A partir d'entrevistes a càrrecs directius i polítics responsables del Consorci² s'analitzen els factors i límits a la cooperació intermunicipal i

¹ En el cas de les mancomunitats i comunitats de municipis només poden ser-ne membres municipis.

² Les entrevistes s'han realitzat entre octubre i febrer del 2018-2019 al Sr. Sito Alarcón, gerent del Consorci del Besòs en el període 2013-2017, la Sra. Carme Ribas, actual gerent des del novembre del 2017, i la Sra. Janet Sanz, segona Tinenta d'Alcaldia i regidora de de l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i

les relacions entre municipis, consorci i AMB i, en línia amb el que planteja Agranoff (2006; 2007), es fixa la mirada en la gestió interna dels instruments i el paper dels gestors en les xarxes de col·laboració intergovernamentals.

Finalment, en les conclusions s'aporten els principals resultats de l'anàlisi respecte als factors que influeixen i els límits de la cooperació entre els municipis metropolitans, així com aquells possibles àmbits de millora que permetin aprofundir en els mecanismes més adients per a una governança metropolitana eficient i efectiva.

3. Marc teòric

Els processos de metropolització es caracteritzen pel desenvolupament d'àrees urbanes funcionals que sobrepassen els límits administratius i territorials existents. En aquest context, es produeix una fragmentació institucional que dificulta la resolució de les problemàtiques urbanes (Heinelt & Kübler, 2005; Feiock, *Metropolitan governance and institutional collective action*, 2009).

És sobre aquesta fragmentació i sobre els mecanismes per a superar-la que es fixa la teoria de la governança metropolitana. Dins d'aquesta, l'escola teòrica més recent, el *nou regionalisme*, posa l'accent en la interdependència i la cooperació en entorns institucionalment fragmentats (Heinelt & Kübler, 2005; Tomàs, 2012). En aquest sentit, davant aquesta fragmentació i la divergència entre les àrees urbanes funcionals i les institucions governamentals, la solució als problemes socioterritorials passa necessàriament per la cooperació voluntària entre els actors metropolitans (municipis, governs metropolitans i regionals, agents socioeconòmics, etc.) a partir de mecanismes de cooperació flexibles i de baixa institucionalització.

En aquest context la cooperació intermunicipal es presenta com un mecanisme de governança metropolitana de primer ordre. Les aproximacions teòriques al fenomen de la cooperació entre actors institucionals es fixen particularment en els problemes de l'acció col·lectiva a partir de variables institucionals (Ostrom, 2011). En aquest cas, el marc més idoni per analitzar la cooperació intermunicipal metropolitana es la que ofereix l'*Acció Col·lectiva Institucional* (ACI). L'ACI és una eina teòrica que explica el desenvolupament i manteniment de la cooperació entre municipis partint de la idea que en entorns institucionalment fragmentats, com seria els cas d'una regió metropolitana, malgrat la cooperació sigui necessària, fins i tot volguda, apareixeran problemes d'acció col·lectiva entre els actors institucionals que posen en risc la mateixa cooperació (Feiock, *The Institutional Collective Action framework*, 2013; Tavares & Feiock, *Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe*, 2018; Hawkins, 2017).

3.1. Per què els municipis cooperen?

Com ja s'ha vist, l'escola del *nou regionalisme* identifica en els mecanismes de cooperació la via principal per afrontar les problemàtiques socioterritorials i per a proveir els serveis públics necessaris en els entorns metropolitans. Per altra banda, les aproximacions teòriques a l'acció col·lectiva institucional posen l'accent en la generació de beneficis col·lectius i la reducció dels costos individuals (Feiock, *Rational choice and regional governance*, 2007). Des d'aquestes perspectives la cooperació entre municipis és beneficiosa en tant que augmenten l'eficiència i les economies d'escala en la producció i provisió dels béns i serveis públics, redueixen les externalitats i limiten el desbordament de costos i efectes indesitjats entre municipis (efecte *spillover*) o milloren la distribució dels beneficis i dels seus efectes positius (Feiock, *Rational choice and regional governance*, 2007; Lago-Peñas & Martínez-Vázquez, 2013; Gomis Fons, 2018).

A més a més, la cooperació és voluntària ofereix notables avantatges en tant que preserva l'autonomia dels actors cooperants i redueix el conflicte amb institucions superiors, redueix el conflicte horitzontal i genera instruments flexibles que donen millors respostes

a les necessitats i interessos locals (Feiock, Metropolitan governance and institutional collective action, 2009). També, davant les reticències que generen els processos de fusió municipal, és un bon mecanisme per generar economies d'escala i solucionar problemàtiques vinculades a la mida governamental i a la insuficiència de recursos per afrontar els serveis (Bel & Warner, 2015; Ferret i Jacas, 2009). Fins i tot s'ha identificat la cooperació institucional com un mecanisme pel qual els càrrecs públics poden demostrar la seva acció de govern i millorar la seva posició político-institucional (Hawkins, 2017; Feiock, Rational choice and regional governance, 2007).

Malgrat això, i especialment en els entorns metropolitans, molt sovint apareixen problemàtiques d'acció col·lectiva entre les institucions que perjudiquen la cooperació i dificulten que aquesta sigui efectiva. Entre aquests problemes la literatura especialitzada identifica els *costos de transacció* o riscos de la cooperació (Hawkins, 2017; Feiock, The Institutional Collective Action framework, 2013; Tavares & Feiock, Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe, 2018; Bel & Warner, 2015; Feiock, Metropolitan governance and institutional collective action, 2009).

En aquest cas, els costos de transacció són aquells costos comparatius del desenvolupament d'una acció respecte a estructures alternatives (Tavares & Camões, Local service delivery choices in Portugal: a political transaction costs framework, 2007) i que es deriven de les relacions complexes que requereixen la producció de serveis i que generen friccions que dificulten els intercanvis i la cooperació en benefici mutu. Així doncs, la cooperació entre institucions, si bé genera beneficis mutus, també comporta costos i incerteses que poden portar a la inacció. Aquestes costos es produeixen quan o bé els actors fallen en cooperar per manca d'informació completa, no es posen d'acord en la divisió dels costos o hi ha incentius pel comportament oportunístic.

En resum, els costos de cooperació podrien resumir-se en (Feiock, Rational choice and regional governance, 2007; Tavares & Feiock, Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe, 2018):

- *Costos de coordinació*: la cooperació requereix que tots els actors puguin identificar objectius compartits i oportunitats de beneficis mutu. La manca d'informació perfecta respecte a les preferències i recursos dels actors participants genera riscos de coordinació.
- *Costos de negociació*: la cooperació requereix un acord entre els actors sobre la distribució dels costos i beneficis resultants. La manca d'acord en la divisió dels costos-beneficis, tot i estar d'acord amb l'acció, genera riscos de negociació.
- *Costos de defecció*: la cooperació requereix compromís i confiança de tots els actors participants a l'hora de desenvolupar les accions acordades i els compromisos adquirits. La manca d'incentius o mecanismes de control comporta riscos de defecció per part d'algun actor quan actuen oportunísticament (problema del polissó o *free rider*).

Davant dels costos i riscos que desincentiven la cooperació, per tal que aquesta es produeixi i sigui efectiva, la literatura especialitzada identifica els factors que permeten

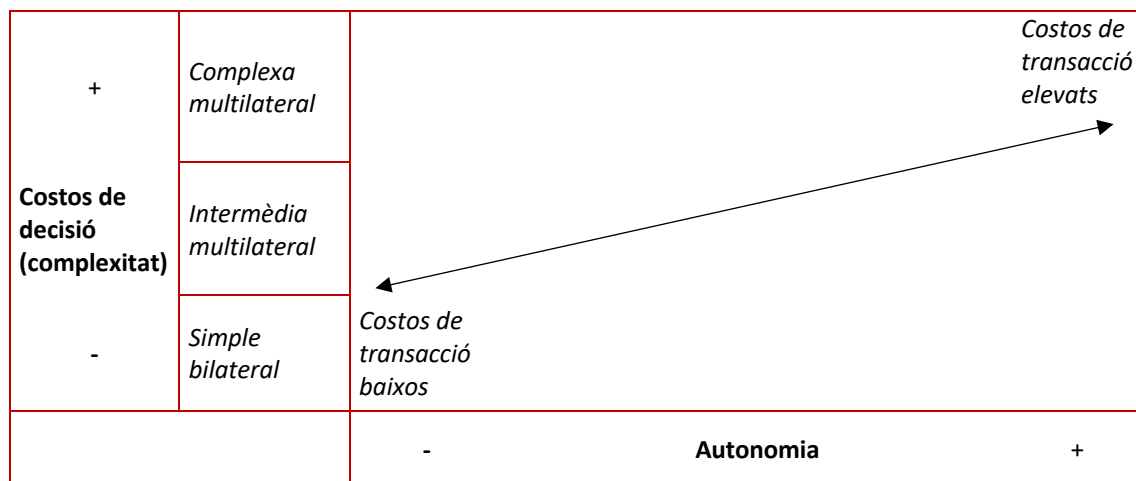
que els beneficis superin els costos de la cooperació i, per tant, que l'incentiven (Tavares & Feiock, Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe, 2018). En aquest sentit, tal com apunta Richard Feiock "l'avaluació sistemàtica dels factors que redueixen els costos de transacció i que afavoreixen la cooperació pot permetre als decisors públics identificar aquelles situacions en que els mecanismes de governança metropolitana seran més viables" (Rational choice and regional governance, 2007, pág. 60).

3.2. Factors que afavoreixen la cooperació

Per entendre el comportament vers la cooperació dels municipis en primer lloc cal copsar aquells elements que poden incentivar o desincentivar el comportament cooperatiu. En aquest sentit, primerament s'identifiquen l'autonomia, entesa com la capacitat d'entrada i sortida del acord de cooperació per part dels actors institucionals, i els costos de decisió, entesos com el grau de complexitat a l'hora de prendre decisions (Feiock, Metropolitan governance and institutional collective action, 2009; Bel & Warner, 2015). Els costos de decisió venen determinats per la quantitat i complexitat dels temes sobre els quals s'han de prendre decisions, és a dir l'objecte de cooperació, i el nombre d'actors cooperants: des de decisions preses bilateralment sobre un àmbit específic fins a decisions multilaterals complexes (Tavares & Feiock, Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe, 2018).

Des d'aquesta perspectiva, la decisió dels agents locals a l'hora de cooperar es produeix entre mecanismes alternatius amb els costos de decisió més baixos i la major autonomia. Tanmateix, tenint en compte els costos que redueixen l'efectivitat de la cooperació, els participants tendiran a sacrificar autonomia i costos de decisió vers mecanismes més formals i menys complexos (veure figura 1).

Figura 1. Costos de decisió i autonomia



Font: elaboració pròpia a partir de Tavares i Feiock (2018)

Dit això, més enllà de les característiques dels propis mecanismes, la literatura especialitzada identifica un seguit de factors contextuals que condicionen la cooperació institucional, que es poden resumir en:

- a) Incentius i/o límits a la cooperació intergovernamental definida en el marc legal o en les institucions i normes locals.
- b) La homogeneïtat de les preferències dins de la comunitats i entre les comunitats cooperants.
- c) La naturalesa dels serveis i béns que són objecte de cooperació.
- d) La proximitat geogràfica entre els actors cooperants i la densitat intergovernamental.

Marc legal i model de govern local

Un dels primers factors que expliquen la cooperació entre municipis és el marc legal i institucional en el qual aquesta es produeix. La literatura reconeix que els models de govern local i el marc normatiu condicionen les decisions de col·laboració ja que, en primer lloc, determinen el grau d'autonomia local i en marquen les condicions i límits (Loughlin & Peters, 1997; Tavares & Feiock, Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe, 2018; Gomis Fons, 2018). En aquest sentit, totes les limitacions i interferències que pot establir la legislació a la cooperació intermunicipal fan augmentar els costos de transacció i, per tant, la desincentiven. Igualment, aquells països amb una tradició que afavoreix la descentralització i l'autogovern locals faciliten l'adopció de mecanismes de cooperació, en particular, mecanismes de cooperació menys formals i més variats temàticament. Aquest seria el cas dels models de govern local dels països nòrdics i anglosaxons (Tavares & Feiock, 2018).

En canvi, els països amb tradicions centralistes, com els de planta napoleònica, i un marc normatiu que no faciliti la cooperació, com el cas particular de l'estat espanyol, els costos de transacció seran més elevats i, per tant, hi ha menys incentius per a la cooperació i quan es produeixi aquesta tendirà a ser més formal. La forta divisió política municipal pròpia del model territorial i representatiu del govern local napoleònic, així com la manca de confiança entre els actors, afavoreixen instruments centralitzats i una integració *top-down* en substitució d'una cooperació flexible i voluntària (Bel & Warner, 2015; Tavares & Feiock, Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe, 2018; Loughlin & Peters, 1997).

Així doncs, respecte al marc legal i al model de govern local:

- a) Els marcs legals restrictius respecte a la cooperació intermunicipal no la propicien i, en tot cas, afavoreixen mecanismes de cooperació més formals.
- b) Els models de govern local amb una feble tradició descentralitzadora i d'autogovern local propicien mecanismes de cooperació més formals.

Característiques de les comunitats i preferències locals

Altres factors que poden influir en la cooperació intermunicipal són aquells que fan referència a les característiques pròpies de cada un dels municipis que participen dels

acords de cooperació. Entre aquests, primer destaca la similitud de la població dels municipis en termes socials, demogràfics i econòmics. En aquest cas, la literatura considera que tant la homogeneïtat interna de cada municipis com la homogeneïtat entre els municipis participants són factors que afavoreixen la cooperació institucional.

En aquest sentit, la teoria apunta a que la homogeneïtat de preferències dins d'una comunitat (el municipi) redueix els costos de transacció ja que les resistències als objectius de la cooperació es minimitzen (Tsebelis, 2002). Així, la homogeneïtat interna facilita la cooperació amb altres municipis i afavoreix mecanismes de cooperació menys formals. En canvi, la heterogeneïtat de preferències internes dificulta la representació d'uns interessos clars, específics i estables davant d'altres actors i, conseqüentment, afegeix incerteses en el disseny, negociació i implementació dels objectius de la cooperació (Tavares & Feiock, *Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe*, 2018).

D'altra banda, la similitud sociodemogràfica entre municipis minimitza les asimetries en el poder polític i econòmic i facilita la distribució dels beneficis derivats de la cooperació. En contra, la heterogeneïtat de les comunitats en termes socioeconòmics disminueixen les possibilitats d'una col·laboració exitosa (Tavares & Feiock, *Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe*, 2018; Feiock, *The Institutional Collective Action framework*, 2013).

En segon lloc, les característiques institucionals dels governs locals també afecten a la intensitat de la cooperació (Feiock, *Rational choice and regional governance*, 2007). Entre d'altres, la literatura apunta a variables institucionals com les estructures gerencials, la mida de les administracions, els recursos disponibles o la fragmentació departamental (Tavares & Camões, *Local service delivery choices in Portugal: a political transaction costs framework*, 2007; Thurmaier & Wood, 2002; Bel & Warner, 2015).

En particular, la homogeneïtat de les preferències polítiques de les institucions municipals (homofília) també és un factor explicatiu de la cooperació. Des d'aquesta perspectiva, la similitud institucional facilita la cooperació perquè els actors tendeixen a agrupar-se amb aquells amb valors similars i redueixen els costos de transacció de la cooperació en tant que es basen en interessos i preferències comuns entre ells (Carley, 1991; Feiock, *Rational choice and regional governance*, 2007; Provan & Kenis, 2007).

Així doncs, respecte a les característiques de les comunitats cooperants la teoria preveu que:

- a) Els municipis amb menys desigualtat interna seran més proclius a cooperar amb altres municipis.
- b) La cooperació serà més probable entre municipis amb poblacions més similars en termes demogràfics i socioeconòmics.
- c) La similitud en les preferències político-institucionals entre governs locals propicia la cooperació entre aquests.

Naturalesa dels béns i serveis

Un altre factor que pot explicar la cooperació entre municipis és la naturalesa dels béns o serveis objecte de la cooperació. En aquest sentit, la literatura especialitzada identifica algunes característiques dels béns i serveis públics que expliquen perquè alguns són més proclius a produir-se a través d'instruments de cooperació i d'altres ho són internament.

Entre els més rellevants són la especificitat i la mesurabilitat (Williamson, 1981; Feiock, Rational choice and regional governance, 2007; Tavares & Camões, Local service delivery choices in Portugal: a political transaction costs framework, 2007; Feiock, Metropolitan governance and institutional collective action, 2009). En el primer cas, s'entén que els costos de transacció són més elevats quan la cooperació inclou actius específics, és a dir, aquells que difícilment poden ser re-localitzats o re-utilitzats (Feiock, Metropolitan governance and institutional collective action, 2009). Quan la cooperació es dona sobre actius que no es poden tornar a utilitzar en altres serveis o localitzacions demanen compromisos més estables, augmentant els costos de transacció. Per tant, un acord de cooperació que inclou inversions en actius molt específics dificulta les modificacions dels acords en el futur, generant, en última instància, desincentius a la cooperació. Per exemple, pel que fa a actius físics com els equipaments, que son subjectes a la congestió, els actors cooperants estan exposats a aquests riscos (Feiock, Rational choice and regional governance, 2007). En contrast, els actius poc específics son produïts fàcilment mitjançant acords de cooperació ja que bé poden re-localitzar-se o re-utilitzar-se en usos diversos o bé perquè es distribueixen a l'ample d'àmbits territorials extensos i que comparteixen més d'un municipi.

En segon lloc, respecte a la mesurabilitat dels béns, les dificultats per mesurar els resultats d'un bé o servei i per fer-ne el monitoratge i control incrementen els costos de transacció i dificulten la cooperació. Com s'ha vist anteriorment, un dels principals costos de transacció en la cooperació intermunicipal és la dificultat de identificar la divisió dels costos i dels beneficis. En aquest sentit, aquells serveis tangibles i dels quals se'n poden mesurar i localitzar els beneficis de la cooperació redueixen els costos de transacció (Hawkins, 2017). Així, la cooperació serà més fàcil per a serveis tangibles i que els resultats es poden mesurar, com la gestió de residus i l'abastiment de l'aigua, i més costós per a serveis difícilment mesurables, com per exemple els serveis públics de seguretat, que tendiran a produir-se internament ja que es té un major control sobre la seva producció i costos (Feiock, Rational choice and regional governance, 2007; Tavares & Camões, Local service delivery choices in Portugal: a political transaction costs framework, 2007).

Així doncs, respecte a la naturalesa dels béns i serveis:

- a) La cooperació intermunicipal serà menys probable per a la producció i provisió de béns i serveis específics, que no es puguin re-localitzar o re-utilitzar.
- b) La cooperació intermunicipal serà més probable per aquells béns i serveis que els seus resultats siguin fàcilment identificables i mesurables.

Veïnatge i densitat de les relacions

Per últim, la literatura també apunta com a factors facilitadors de la cooperació entre municipis la proximitat geogràfica i la densitat i tradició de les relacions. En primer lloc, un dels factors contextuals clau per explicar la cooperació intermunicipal és la localització geogràfica. Particularment, els municipis veïns, és a dir aquells que comparteixen límits territorials, tenen incentius a cooperar basats en raonaments econòmics, per la reducció dels costos dels serveis compartits (Feiock, *Rational choice and regional governance*, 2007). A més, el veïnatge disminueix en gran mesura els costos de transacció en tant que els municipis estan mútuament exposats a externalitats, tant positives com negatives (Miller, 1992; Feiock, *Metropolitan governance and institutional collective action*, 2009; Bel & Warner, 2015). Així mateix, aquestes interdependències fan que un cop iniciada la cooperació hi hagi molt pocs incentius a abandonar-la i a actuar oportunísticament (Feiock, *Rational choice and regional governance*, 2007; Miller, 1992).

D'altra banda, la interacció entre mecanismes i un teixit institucional dens afavoreix la confiança entre actors, reduint els costos de transacció i millorant l'eficàcia de la cooperació. La tradició i intensitat de la cooperació redueix els riscos de la cooperació a partir de la seguretat que genera la confiança i la credibilitat dels compromisos que es prenen (Tavares & Feiock, *Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe*, 2018; Thurmaier & Wood, 2002). De fet, alguns autors han identificat la confiança com el factor crític per a una cooperació institucional efectiva i sustentable, entesa com la voluntat d'acceptar cert grau de vulnerabilitat en la cooperació basada en les expectatives positives respecte a les intencions dels altres actors (Provan & Kenis, 2007; McEvily, Perrone, & Zaheer, 2003).

Així doncs, respecte al veïnatge i la densitat de les relacions:

- a) La cooperació intermunicipal serà més probable entre municipis veïns.
- b) La cooperació intermunicipal serà més probable en entorns amb una alta densitat de relacions instrumentals i amb una tradició consolidada de cooperació entre els actors.

4. El sistema de la cooperació intermunicipal a l'àrea metropolitana de Barcelona

En aquest apartat es caracteritza el sistema de cooperació intermunicipal a l'àrea metropolitana. En primer lloc, es fa un breu resum del marc normatiu en el qual operen els instruments de cooperació, identificant les principals fonts legals, les característiques i diferències més rellevants entre mecanismes i les limitacions que estableix la legislació més recent. En segon lloc, es presenta una descripció general del sistema de cooperació a l'àrea metropolitana basat en la mostra de mecanismes identificats, focalitzant l'anàlisi sobre els actors cooperants, la tipologia d'instrument i l'objecte de la cooperació. A continuació es contrasten, cas a cas, cada un dels factors que identifica la teoria de l'acció col·lectiva institucional amb la realitat metropolitana, i s'identifiquen aquells elements més rellevants que expliquen la cooperació a l'àrea metropolitana de Barcelona. Per últim, es posa el focus en el paper de l'AMB en el sistema de cooperació metropolitana.

4.1. Marc legal

Així, prèviament a la caracterització de la cooperació intermunicipal a l'àrea metropolitana convé fer un breu resum del marc normatiu en el qual operen aquests mecanismes.

En el nostre context la cooperació intermunicipal està regulada per diverses lleis i normatives. A nivell general, la llei més rellevant és la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBL, 1985) que es el marc regulador base del govern local, que estableix les bases de l'autonomia local, defineix les competències i recursos de les entitats locals i determina les condicions i límits de la cooperació entre municipis.

Ahora, la LRBL fou extensivament modificada en la Llei 27/2013 de racionalització i sostenibilitat de l'administració local (LRSAL). L'objectiu explícit de la LRSAL ha estat clarificar la titularitat i evitar duplicitats de les competències municipals però, malgrat la declaració d'inconstitucionalitat de nombrosos articles, a la pràctica ha implicat una reducció significativa de les competències municipals (moltes de les quals han passat a formar part de les competències autonòmiques) i, per tant, de l'autonomia local³.

A continuació descriurem de forma més extensa el marc legislatiu i normatiu que caracteritza els mecanismes de cooperació intermunicipals. En primer lloc, les **mancomunitats** son entitats locals amb personalitat jurídica constituïdes per l'associació voluntària de dos o més municipis per a l'execució en comú d'obres o serveis determinats de la seva competència. Els valors associats a aquesta figura són la voluntarietat (Ferret i Jacas, 2009), donada la naturalesa de l'associació entre municipis, i la especificitat i la instrumentalitat, donat el seu objectiu específic.

³ Per exemple, això és particularment evident en els límits a la constitució de consorcis i la celebració de convenis, regulada per la LRSAL, entre les quals destaquen el compliment de la legislació d'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera.

Les mancomunitats han estat no només previstes, sinó també promogudes, per la legislació autonòmica i estatal (Galindo, Vilalta, & Martori, 2016). Pel que fa a la legislació catalana, d'una banda, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) reconeix el dret dels municipis a associar-se i cooperar entre ells en la participació en mancomunitat (article 87.2). A aquesta cal afegir els articles 155-122 del Decret Legislatiu 2/2003 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC) que indica la naturalesa de la mancomunitats i les regulacions de caràcter sectorial⁴.

Pel que fa a la legislació espanyola, la Constitució dicta la regulació jurídica bàsica de les mancomunitats de municipis (article 149.1.18) i, finalment, la reforma de la LRSAL sobre l'article 44 de la LRBL preveu també els drets a mancomunar-se dels municipis i l'organització específica d'aquestes mancomunitats.

A partir d'aquesta arquitectura legislativa, les característiques principals de les mancomunitats són les següents (Galindo, Vilalta, & Martori, 2016; Renyer i Alimbau, 2009): una personalitat jurídica pròpia (article 44.2 de la LBRL i 116.1 del TRLMRLC) diferent de la dels municipis que la integren, i el caràcter voluntari i l'objectiu ampli, que inclou qualsevol activitat d'interès públic que pugui ser promoguda pels municipis en exercici de les seves competències.

Pel que fa als **consorcis locals** són entitats públiques amb personalitat jurídica pròpia de caràcter associatiu no territorials formades per entitats, tant públiques com privades sense ànim de lucre. Legislativament, els consorcis estan escassament regulats i, precisament, la seva flexibilitat i adaptabilitat els han convertit en una figura molt utilitzada (Galindo, Vilalta, & Martori, 2016; Gomis Fons, 2018).

A nivell estatal cal esmentar el Reglament de serveis de les corporacions locals (Decret 17 de juny de 1955, RSCL) que configura els convenis com a una fórmula de gestió de serveis locals entre diverses administracions, com municipis i províncies; i també els articles 57 i 87 de la LBRL de 1985 que admeten la possibilitat que formin part del consorci entitats privades sense ànim de lucre.

A nivell català, esmentar que la Llei 13/1989 permet la possibilitat de crear consorcis sense la participació d'una administració local; la Llei 26/2010 que regula els consorcis de Catalunya (la definició, el paper i contingut mínim dels estatuts i el procediment de creació i modificació dels consorcis) o el TRLMRLC que estableix la creació de consorcis com a forma de cooperació entre ens locals i la Generalitat, i en defineix la naturalesa, composició, règim jurídic i estatuts.

Les característiques fonamentals dels consorcis locals són les següents: primer, la personalitat jurídica pròpia (articles 119 LRJSP, 55.2 LORJAGCat i 113.2 LRJPCat). Aquesta personalitat jurídica pròpia dels consorcis els diferencia d'altres instruments, com els convenis o les comunitats de municipis. A més a més, el consorci és una figura del dret

⁴ La normativa sectorial més destacada en aquest sentit inclou, entre altres, el Reglament dels béns de les entitats locals (regulades pel Decret 336/1988), el Reglament del personal al servei de les entitats locals (Decret 214/1990) i la Regulació de la denominació, símbols i registres dels ens locals de Catalunya (Decret 139/2007).

públic, regulada, per tant, pel dret públic, fins i tot en els consorcis participats per entitats privades. Segon, la seva composició heterogènia, que uneix en el seu sí entitats de diferent naturalesa jurídica, públiques i privades (si bé aquestes han de ser entitats sense ànims de lucre i perseguir finalitats d'interès públic concurrents amb els de les administracions) i administracions dels diferents nivells territorials: estatal, autonòmic i local (articles 118.1 LRJSP i 113.2 LRJPCat). Aquesta heterogeneïtat distingeix particularment els consorcis de les mancomunitats de municipis.

Tercer, la seva naturalesa instrumental i el seu caràcter associatiu i voluntari: els consorcis són creats per la voluntat dels subjectes que s'hi associen, de forma lliure i autònoma, i no pas per decisió del legislador. Aquest caràcter voluntari dels consorcis els distingeix de les entitats locals supramunicipals forçoses, com les àrees metropolitanes, les comarques, les províncies o les vegueries (Renyer i Alimbau, 2009). De fet, per les seves característiques són considerats uns dels instruments que millor s'adapten a les necessitats de la gestió pública moderna ja que trenquen amb la separació departamental i la compartimentació de funcions i actors (Martín Mateo, 1992; Gomis Fons, 2018).

Tanmateix, és molt rellevant tenir en compte les limitacions que introdueix la LRSAL a la creació d'aquesta figura que van en el sentit d'entendre els consorcis com un ens instrumental més i que, en certa mesura, interfereix en l'autonomia local (Galindo, Vilalta, & Martori, 2016; Gomis Fons, 2018). En primer lloc, l'obligació d'adscriure's a alguna de les administracions públiques que l'integren, el que sembla introduir un element de tensió entre la relació jeràrquica vertical proposada per la LRSAL i la naturalesa horitzontal i voluntària que inspira els consorcis. I encara més, el requeriment que la creació d'un consorci suposi una millora de l'eficiència de la gestió pública serveixi per eliminar duplicitats administratives i que es compleixi amb la legislació sobre l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera. A més han d'acomplir una sèrie de requisits específics: que la cooperació no pugui formalitzar-se mitjançant conveni, que permeti una assignació més eficient de recursos econòmics i que no posi en risc la sostenibilitat financera de l'ens local ni del propi consorci.

En conjunt, el nou marc que determina la LRSAL situa als consorcis en una posició subsidiària en relació als convenis: en cas que sigui possible establir un conveni, està legalment prohibit constituir un consorci (Galindo, Vilalta, & Martori, 2016). Els **convenis** interadministratius els regula recentment la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP). Son els principals mecanismes de l'activitat interadministrativa en la legislació espanyola amb l'objectiu de posar en comú l'exercici de les competències pròpies per la obtenció d'una finalitat compartida per totes les administracions signants (Toscano Gil, 2017). Els convenis són també un forma de cooperació estable i formalitzada, per tant, que implica compromís entre la parts, però no requereixen la creació d'entitats específiques; és per això que són uns dels mecanismes més utilitzats per les administracions (Gomis Fons, 2018, pág. 133).

Per la seva banda, les **comunitats de municipis** són una figura exclusiva del règim local català, de caràcter flexible, i sense personalitat jurídica pròpia. Les seves característiques fonamentals són, doncs: la manca de personalitat jurídica pròpia, amb la qual cosa les comunitats de municipis no impliquen la creació d'un ens diferent al dels membres de la comunitat que el constitueixen, la homogeneïtat, amb una composició exclusivament a partir de municipis, i la flexibilitat en la prestació dels serveis (Font, 2002; Renyer i Alimbau, 2009). De fet, la creació d'aquests mecanismes responia a la voluntat explícita del legislador de disposar d'un instrument flexible per propiciar-ne el seu ús. Tanmateix, amb el temps no s'ha aconseguit l'èxit esperat i en el conjunt de Catalunya se n'han creat molt pocs (Galindo, Vilalta, & Martori, 2016).

Per últim, les **associacions** es situen en la base de l'autonomia local i estan regulades per la normativa sobre el dret d'associació: la Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació i la Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques. En aquest cas, els municipis, com a persones jurídiques, tenen reconegut el dret de constituir associacions que tenen la consideració d'entitats locals i la LBRL reconeix les associacions d'entitats locals com un mecanisme per a la protecció i promoció dels seus interessos comuns (Gomis Fons, 2018).

4.2. Descripció del sistema de cooperació intermunicipal metropolitana

En el període analitzat a l'àrea metropolitana es poden comptabilitzar fins a 34 mecanismes de cooperació intermunicipal (veure taula 1). D'aquests, els instruments dels quals només poden formar part municipis són una minoria; només 3 mancomunitats i 1 comunitat de municipis: la Mancomunitat Can Sellarés entre Viladecans i Gavà, la Mancomunitat Cerdanyola-Ripollet-Montcada, la Mancomunitat de la Font Santa entre Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Sant Joan Despí i Sant Just Desvern; i per últim, l'única Comunitat de Municipis a l'àrea metropolitana, pel desenvolupament i gestió urbanística de la Plana del Galet entre Cornellà i el Prat de Llobregat.

En canvi, són més recurrents aquells mecanismes en els quals hi poden participar altres agents no-municipals com els convenis i, sobretot, els consorcis. Entre aquests s'han identificat els següents (veure annex): Consorci CiT (*Catalonia Innovation Triangle*); Consorci de la TDT del Vallès Occidental Sud; Consorci Besòs-Tordera; Consorci del Campus Interuniversitari Diagonal-Besòs; Consorci per a la Gestió de Residus del Vallès Occidental; Consorci del Parc de la Serra de Marina; Consorci del Parc Natural de Collserola; Consorci del Part de la Serralada Litoral; Consorci del Parc Agrari del Baix Llobregat; Consorci del Besòs; Consorci de Promoció Enoturística del Territori DO Alella; Consorci de Turisme del Baix Llobregat; Consorci de Promoció Turística Costa del Maresme; i l'Autoritat del Transport Metropolità (ATM).

Taula 1. Mecanismes de cooperació intermunicipal

Tipus de mecanismes	N mecanismes	Participa AMB
---------------------	--------------	---------------

Mancomunitats	3	-
	8,8%	-
Comunitats de Municipis	1	-
	2,9%	-
Consortcis	14	5
	41,2%	45,5%
Convenis	8	4
	23,5%	36,4%
Associacions i xarxes	8	2
	23,5%	18,2%
Total	34	11
	100%	100%

Font: elaboració pròpia.

Per últim, els instruments menys formals, les associacions de municipis, també tenen una presència rellevant amb algunes amb un caràcter genuïnament metropolità com el Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (PEMB) o el Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona, i d'altres com l'Associació de Municipis per la Mobilitat i el Transport Urbà (AMTU); el Pacte per l'Ocupació i el Desenvolupament del Barcelonès Nord; l'Associació de Municipis i Entitats per l'Aigua Pública (AMAP); la Xarxa de Municipis per l'Economia Social i Solidària (XMESS); Innobaix; i la Xarxa de Municipis LGTBI.

La participació de l'AMB en aquests mecanismes, però, és feble: dels 31 mecanismes en els quals poden participar entitats no-municipals (consorcis, convenis i associacions) la institució metropolitana només participa en 11 (5 consorcis, 4 convenis i 2 associacions). En canvi, si es tenen en compte els instruments de cooperació bilateral⁵ el nombre de mecanismes augmenta considerablement, passant dels 34 als 113 (veure taula 2). En particular aquest augment es dona en els consorcis, que passen dels 14 als 17, i molt especialment en els convenis, que passen de 8 a 84.

Taula 2. Mecanismes de cooperació intermunicipals (incloent verticals bilaterals AMB)

Tipus de mecanismes	N mecanismes	Participa AMB	Bilaterals AMB
Mancomunitats	3	-	-
	8,8%	-	-
Comunitats de Municipis	1	-	-
	2,9%	-	-
Consortcis	17	8	3
	15%	8,8%	3,8%
Convenis	84	80	76
	74,3%	88,8%	96,2%

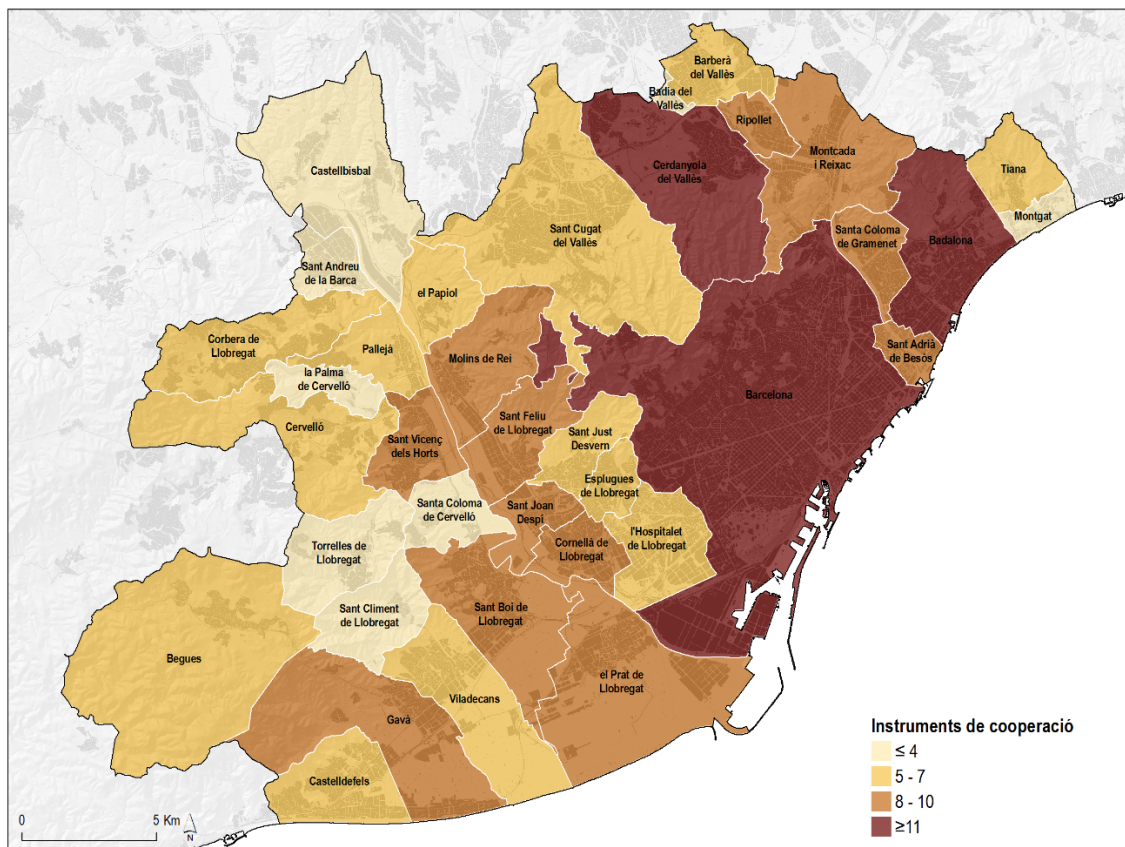
⁵ Mecanismes amb participació de l'AMB i un sol municipi, sense perjudici que hi participin altres entitats públiques o privades

Associacions i xarxes	8	2	0
	7,1%	2,2%	0,0%
Total	113	90	79
	100%	100%	100%

Font: elaboració pròpia.

Els municipis metropolitans, de mitjana, participen en gairebé 7 mecanismes de cooperació, destacant els municipis més grans com Barcelona, Badalona, Santa Coloma de Gramenet, Cerdanyola del Vallès i Montcada i Reixac que tots participen en 10 o més instruments (veure figura 2). D'entre la tipologia de mecanismes en els quals participen el més comú és el consorci ja que tots els municipis, excepte dos (la Palma de Cervelló i Sant Climent de Llobregat), hi participen en gairebé 3 de mitjana.

Figura 2. Total de mecanismes de cooperació intermunicipals per municipi de l'àrea metropolitana



Font: elaboració pròpia.

Pel que fa a l'objecte de la cooperació destaquen clarament aquells àmbits propis de la gestió del territori i l'urbanisme (veure taula 3): entre els 34 mecanismes un 40% tenen per objecte la planificació territorial, la mobilitat o la gestió del territori i el medi ambient. A més, els únics instruments que s'han categoritzat com a mixtes ho són perquè en els seus estatus conjuguen els objectius de planificació i gestió urbana amb altres de caire social: el Consorci Besòs i la Mancomunitat Cerdanyola-Ripollet-Montcada.

En segon lloc, se situa el desenvolupament econòmic, que a diferència dels altres àmbits temàtics és on més pes tenen les associacions de municipis: 5 sobre el total de 8 associacions de municipis a l'àrea metropolitana són de desenvolupament econòmic.

Si s'incorporen els mecanismes de cooperació verticals bilaterals a l'anàlisi destaca, en primer lloc, que si bé es manté la gestió del territori com l'àmbit amb més cooperació, es pot observar una molt notable presència de convenis bilaterals en l'àmbit del transport i la mobilitat (implantació de zones de baixes emissions, millores en infraestructures de transport, etc.) i la gestió mediambiental.

En segon lloc, s'observa una gran presència de convenis bilaterals que tenen per objecte les transferències o les subvencions, representant el 29% dels mecanismes de cooperació a l'àrea metropolitana (veure taula 4).

Taula 3. Objecte dels mecanismes de cooperació intermunicipal

Objecte	Mancomun.	Comunitats de municipis	Consortis	Convenis	Associacions i xarxes	Total mecanismes
Planificació territorial i urbanisme		1	1	2		4
Transport i mobilitat			1		1	2
Gestió del territori i medi ambient			6	2		8
Serveis públics	2			1	1	4
Drets socials					1	1
Desenvolupament econòmic			4		5	9
Mitjans audiovisuals			1	1		2
Recerca i estudis						-
Transferències i subvencions				2		2
Mixt	1		1			2
Total	3	1	14	8	8	34

Font: elaboració pròpia.

Taula 4. Objecte dels mecanismes de cooperació intermunicipals (incloent verticals bilaterals AMB)

Objecte	Mancomun.	Comunitats de municipis	Consortis	Convenis	Associacions i xarxes	Total mecanismes
Planificació territorial i urbanisme		1	2	2		4
Transport i mobilitat			1	32	1	34
Gestió del territori i medi ambient			8	11		19
Serveis públics	2			3	1	6
Drets socials					1	1
Desenvolupament econòmic			4		5	9
Mitjans audiovisuals			1	1		2
Recerca i estudis			1	2		3
Transferències i subvencions				33		33
Mixt	1		1			2
Total	3	1	17	84	8	113

Font: elaboració pròpia.

A partir de l'anàlisi descriptiva dels mecanismes de cooperació, la seva naturalesa jurídica, dimensió territorial i objecte d'actuació, podem fer una primera caracterització del sistema de cooperació intermunicipal a l'àrea metropolitana en els següents punts:

- Els mecanismes de cooperació exclusiva entre municipis, la mancomunitat i la comunitat de municipis, són els menys comuns a l'àrea metropolitana, només representats amb 4 casos. En canvi, els altres mecanismes més flexibles pel que fa a la tipologia d'actors cooperants, (consorcis, convenis i associacions) són més freqüents.
- Pel que fa a l'objecte de la cooperació és molt més comú en àmbits propis de la gestió del territori i el medi ambient, la planificació urbana i la promoció econòmica.
- La participació de l'AMB es concentra en mecanismes verticals bilaterals, en particular convenis bilaterals per subvencionar activitats dels municipis i participar en la gestió i planificació del transport públic i la mobilitat.

4.3. Factors contextuais de cooperació a l'àrea metropolitana de Barcelona

En aquest apartat es contrasten cada un dels factors determinants de la cooperació que preveu la teoria de l'acció col·lectiva institucional (marc legal i model de govern local, homogeneïtat de les comunitats cooperants, naturalesa dels béns i serveis, veïnatge i densitat de les relacions) amb la realitat de la cooperació intermunicipal a l'àrea metropolitana a partir de la observació del context de l'àrea metropolitana de Barcelona i els mecanismes identificats.

Marc legal i model de govern local

El territori metropolità de Barcelona, en el context espanyol, s'ha de classificar sota el model de govern local napoleònic. Propi de països del sud d'Europa com França, Espanya i Itàlia, una de les característiques principals d'aquest model és el paper eminentment representatiu dels municipis: els governs locals són entitats de representació política i vertebració territorials que tenen una forta vinculació amb comunitats definides històricament, alhora que són els principals actors d'intermediació d'aquests davant d'altres nivells de govern en contextos altament centralitzats.

A diferència dels altres models, com el centre-europeu, el nòrdic o l'anglosaxó, els països de tradició napoleònica es caracteritzen per un mapa municipal altament fragmentat on els processos d'integració municipal han sigut poc exitosos. També per un model d'alcalde fort amb una alta concentració de competències i facultats en aquesta figura (Bäck, Heinelt, & Magnier, 2006). Aquestes característiques del model institucional local espanyol reforça les divisions polítiques locals i una confiança baixa en les relacions intergovernamentals que afavoreixen instruments centralitzats, la integració *top-down* i una cooperació més formalitzada i menys flexible en els àmbits de polítiques anomenades dures (territori, urbanismes, etc.) (Tavares & Camões, Local service delivery

choices in Portugal: a political transaction costs framework, 2007; Loughlin & Peters, 1997; Bel & Warner, 2015). De fet, la constitució de l'AMB ja és un fet excepcional en el context espanyol, i no molt comú en el context dels països del sud d'Europa.

Per altra banda, en el marc normatiu espanyol, si bé formalment es reconeix i protegeix el principi d'autonomia local, l'aprovació de LRSAL l'any 2013 va representar un retrocés en aquest respecte. Malgrat el TC declara l'any 2016 inconstitucional una part important dels seus articles, els que es mantenen tenen afectacions importants que limiten la capacitat d'acció dels municipis pel que fa a la creació de consorcis i mancomunitats. Segons la teoria de l'acció col·lectiva institucional, el marc normatiu i institucional espanyol no facilitaria la cooperació entre municipis o, en tot cas, quan aquesta es produeixi serà a través de mecanismes formals.

La participació en convenis podria respondre a aquesta lògica, ja que es tracta dels mecanismes de cooperació formals, en el sentit que s'estructuren a partir d'un contracte, però que requereixen compromisos menys estables i costos més baixos en la seva creació en comparació amb altres tipus de mecanismes. Igualment, la preeminència dels mecanismes verticals bilaterals podria respondre a aquestes lògiques. A més, les condicions i limitacions que imposa la LRSAL, en particular als consorcis en benefici del convenis, pot reforçar una tendència a prioritzar aquests tipus de mecanismes.

En aquest cas, també és destacable el poc ús que s'ha fet de la figura de la comunitat de municipis. Si bé és un mecanisme dissenyat especialment per afavorir una cooperació flexible i de baixa institucionalització, no s'ha consolidat com una opció a Catalunya. Precisament, la tradició institucional podria ser un factor explicatiu del fracàs d'aquests instruments i que no es va tenir prou en compte en el moment del seu disseny.

Característiques de les comunitats i preferències locals

Pel que fa als factors propis de les comunitats i les seves preferències partiem del supòsit que la homogeneïtat és l'element que afavoreix la cooperació entre els municipis. Aquesta homogeneïtat fa referència tant a la similitud interna, en termes demogràfics i socioeconòmics, com a la homogeneïtat entre els agents cooperants, en termes demogràfics, socioeconòmics i polítics (homofília).

En particular, pel que fa a la homogeneïtat interna dels municipis s'han creuat dades de desigualtats dels municipis metropolitans, a partir del coeficient de variació de la renda mitjana per persona (veure taula 10, annex), amb el nombre de mecanismes en els quals els municipis participen.

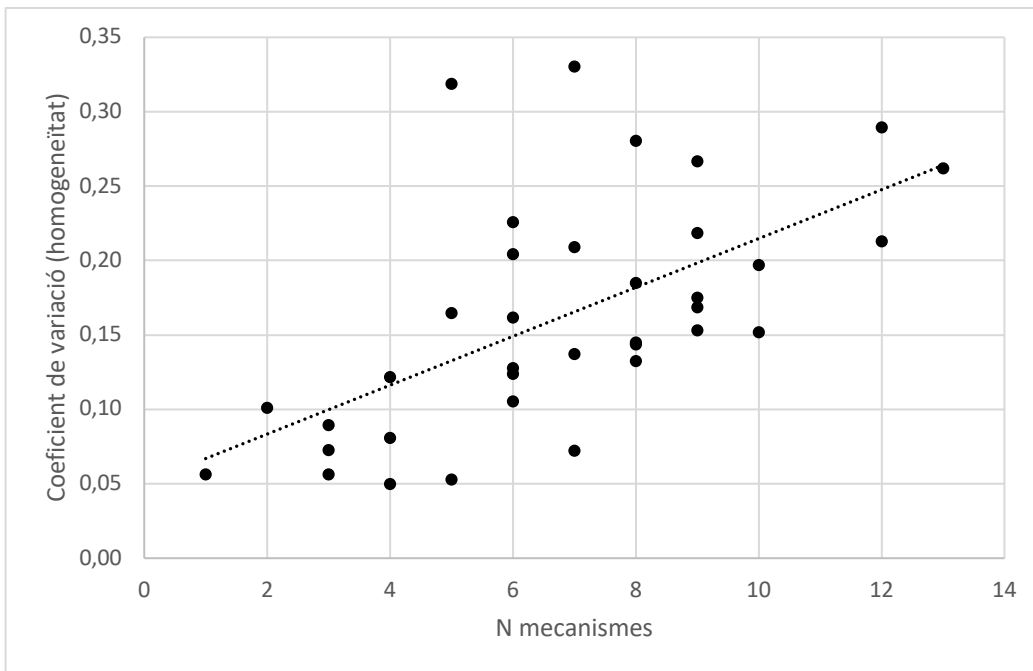
En aquest cas, contràriament al que preveu la teoria, no s'observa una relació positiva clara entre homogeneïtat dels municipis i la freqüència de cooperació. Ans al contrari les dades recollides semblen apuntar que existeix una relació inversa: els municipis més heterogenis internament participen en més mecanismes de cooperació intermunicipal (veure figura 3). En aquest cas, altres factors locals com la mida poblacional semblen tenir un valor explicatiu més elevat que no pas la homogeneïtat (Riera & Ganau, 2009).

En segon lloc, respecte a la homogeneïtat entre municipis s'ha analitzat la desviació de la renda mitjana i la mida poblacionals entre els municipis participants dels diversos

instruments de cooperació en l'any de la seva creació. De nou, amb les dades disponibles, i a falta d'un contrafactual, no es pot observar que la homogeneïtat intermunicipal sigui un factor explicatiu de la cooperació.

En aquest sentit la gran diversitat entre actor cooperants no permet concloure que la similitud en termes sociodemogràfics i socioeconòmics sigui un factor determinant de la cooperació. Així, es donen casos en els quals efectivament els municipis cooperants són força similars en termes socioeconòmics, com la Comunitat de Municipis de la Plana del Galet, el Pacte per l'Ocupació del Barcelonès Nord o els Consorci del Parc Agrari del Baix Llobregat i del Parc de la Serralada de Marina. També casos en que la diferència poblacional és baixa com els Consorci de Promoció Turística de la Costa del Maresme, de Promoció Enoturística del Territori DO Alella o el CiT.

Figura 3. Cooperació intermunicipal i homogeneïtat intra-municipal⁶



Font: elaboració pròpia a partir de dades de l'INE.

Tanmateix, també es poden observar instruments de cooperació en els quals els seus membres són sensiblement diferents en termes demogràfics i socioeconòmics (veure taula 11, annex). Així, Consorci com el Campus Interuniversitari Diagonal-Besòs, DO Alella, el de gestió de residus del Vallès Occidental TDT o el del Besòs estan participats per municipis amb rendes familiars per habitant marcadament diferents. Tampoc les diferències poblacionals semblen ser un fort desincentiu per a la cooperació a l'àrea metropolitana, sobretot tenint en compte la participació de la ciutat de Barcelona en

⁶ La homogeneïtat intra-municipal es calcula a partir de les dades de renda mitjana per persona de les seccions censals dels municipis metropolitana de l'any 2016. El coeficient de variació resultant es tracta d'un indicador relatiu construït a partir de l'estandardització de la variància. Es defineix com el quocient entre la desviació típica i la mitjana. Com més gran sigui el valor de coeficient, major heterogeneïtat dels valors de la variable (més desigualtat de renda) i a menor coeficient de variació, major homogeneïtat en els valors de la variable (menys desigualtat de renda).

mecanismes de cooperació, quan, a més, és un dels municipis que més participa en aquests instruments en el conjunt de l'àrea metropolitana.

Per últim, per tal d'analitzar la similitud en les preferències polítiques s'ha utilitzat una variable aproximativa: el partit polític governant en l'any de creació dels mecanismes de cooperació. En aquest cas, seguint l'argumentació de la teoria de l'acció col·lectiva institucional, la hipòtesi de partida és que aquells municipis governats pels mateixos partits polítics comparteixen preferències i objectius polítics, a més de que tenen majors graus de confiança que amb els municipis governats per forces polítiques competidores.

En aquest cas, l'anàlisi d'aquest factor presenta algunes problemàtiques metodològiques que tant sols ens permeten fer una aproximació parcial. S'ha de tenir en compte que el territori metropolità ha sigut històricament un àmbit políticament molt homogeni, amb una única formació política, el PSC, que ha concentrat altes quotes de poder en els ajuntaments metropolitans ("el Cinturó Roig").

En aquest context, i sense disposar d'un contrafactual, es fa gairebé impossible determinar si aquesta homogeneïtat política explica la cooperació a l'àrea metropolitana o si aquesta es produiria independentment. Podem apuntar, tanmateix, que en el moment de la creació dels diversos mecanismes s'observen municipis membres governats per les diverses formacions polítiques representades al territori (PSC, CiU, ICV-EUiA, ERC), així com formacions locals independents, sense vincles amb els partits d'àmbit supramunicipal, i les noves candidatures municipalistes a partir del 2015.

Així doncs, en conjunt, arran de les dades recollides, els factors propis de les preferències de les comunitats cooperants no sembla ser un factor determinant a l'hora d'explicar la cooperació intermunicipal a l'àrea metropolitana.

Naturalesa dels béns i serveis

Pel que fa a la naturalesa dels béns i serveis sobre els quals es coopera, la teoria de l'acció col·lectiva institucional explica que aquesta es donarà més probablement per a béns i serveis mesurables i tangibles i per a aquells que la distribució de costos i beneficis sigui clara.

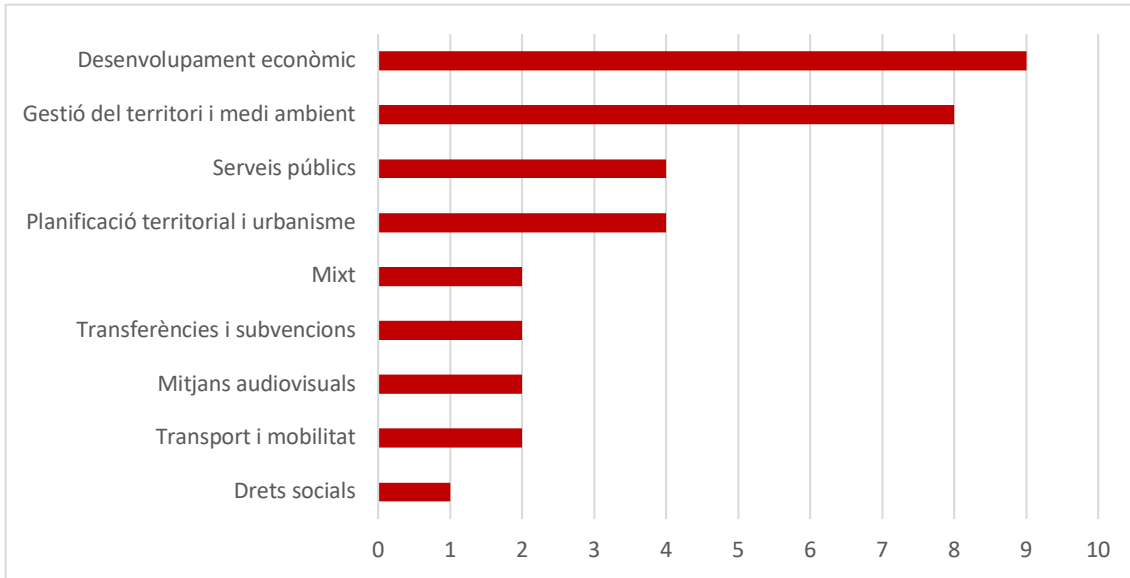
En primer lloc, destaca que tan sols una petita minoria de mecanismes tenen un caràcter mixt o complex pel que fa als seus objectius: el Consorci del Besòs, que a partir de la darrera reforma dels estatus l'any 2016 incorpora competències socials entre els seus objectius i el Consorci Cerdanyola-Ripollet-Montcada. La resta dels 34 mecanismes de cooperació tenen un àmbit d'actuació específic (veure figura 4).

Pel que fa als àmbits temàtics més recurrents són, en primer lloc, aquells vinculats a la gestió i planificació territorial: la gestió d'espais naturals com els parcs de Collserola, la serralada Litoral, la serralada de Marina o el riu Besòs, la gestió de residus, la planificació urbana o la gestió del transport públic i les polítiques de mobilitat. En tots aquests casos es pot parlar de competències municipals dures. En qualsevol cas s'ha de tenir en compte que l'AMB ja té competències en alguns d'aquests àmbits, que serien susceptibles de

proveir-se a través de mecanismes de cooperació, com l'abastiment d'aigua o la gestió i el tractament dels residus.

En segon lloc, es constata una forta presència dels mecanismes de cooperació en les polítiques de desenvolupament econòmic, en particular en àmbits específics com la promoció turística, la innovació o el foment de l'economia social i solidària.

Figura 4. Objecte dels mecanismes de cooperació intermunicipal a l'àrea metropolitana



Font: elaboració pròpia.

En canvi, altres competències municipals de política social importants com poden ser els serveis socials, la salut, seguretat, habitatge o el foment de la cultura i l'esport són pràcticament inexistent.

Aquestes dades semblen apuntar en una direcció similar a la de la teoria de l'acció col·lectiva institucional; amb els instruments analitzats hi ha una clara infra-representació de cooperació en polítiques socials, malgrat siguin competències pròpies i existeixin beneficis obvis per a prestar-les de manera mancomunada o consorciada. Aquests àmbits de polítiques, que inclouen la seguretat, els serveis socials, la salut o l'habitatge, responen bé a la lògica de serveis d'alta especificitat i baixa mesurabilitat. Per exemple, l'habitatge, que per naturalesa és un bé d'una molt baixa re-localització i amb beneficis molt localitzats; o els serveis socials o la seguretat que són serveis difícilment mesurables i poc tangibles. En canvi, són molt més comuns aquells actius de baixa especificitat, com poden ser els serveis de gestió d'amplis espais de territori compartits o serveis i recursos de promoció econòmica regional, o aquells molts tangibles com els projectes d'urbanització i planificació territorial.

En aquest sentit, és molt il·lustratiu el cas del Consorci del Besòs, que pel seu caràcter mixt, dona una visió exacta d'aquestes diferències. Des de la seva creació, l'any 1998, el Consorci ha sigut un agent clau en el territori del Besòs per a la recuperació mediambiental del riu i la regeneració urbana dels barris de la seva llera, amb èxits reconeguts i projectes emblemàtics per el conjunt del territori metropolità. En canvi, el

desplegament de polítiques i serveis en l'àmbit social, que s'inclouen a partir de la reforma de les seves competències l'any 2016, han topat amb moltes resistències i inacció.

Veïnatge i densitat de les relacions

Els darrers factors analitzats són els veïnatge i la intensitat i tradició en la cooperació. En aquests casos la teoria argumenta que la cooperació és més probable entre municipis veïns i que aquesta es produirà en major mesura en entorns amb una xarxa relacional densa i amb una llarga tradició de cooperació.

Efectivament el veïnatge apareix com un factor clau de la cooperació intermunicipal; no existeixen casos de cooperació entre municipis que no comparteixen límits territorials. En certa mesura això no hauria de sorprendre, ja que l'anàlisi que fem ja és territorialitzat en l'àmbit metropolità. De fet, aquest predomini dels instruments de cooperació integrats per municipis limítrofs també es dona a nivell català (Riera & Ganau, 2009).

Tanmateix, el que sí és menys esperable és que hi hagi una lògica territorial que va més enllà del contacte directe. En aquest cas, es poden identificar una multitud de mecanismes que tenen lògiques clarament territorials; aquesta és obvia en mecanismes de cooperació que tenen per objecte la gestió d'un territori concret (Collserola, Serralada Litoral, Serralada de la Marina, Parc Agrari, riu Besòs...). Però també mecanismes que s'emmarquen en l'àmbit comarcal (gestió de residus, mitjans audiovisuals i promoció econòmica al Vallès Occidental, turisme i promoció econòmica al Maresme i al Baix Llobregat). De fet, el factor comarcal sembla explicar una part important de la cooperació intermunicipal: dels 34 instruments de cooperació intermunicipals identificats una vintena (59%) es donen entre municipis d'una mateixa comarca. De fet, aquesta lògica territorial és visible per la intensitat de la cooperació dels municipis (veure figura 2) i, en aquest sentit, es poden identificar dos sub-àmbits metropolitans amb una intensitat alta de cooperació (el Baix Llobregat sud i el Besòs).

En contrast, exceptuant aquells instruments que integren el conjunt del territori metropolità (PEMB, ATM, AMTU), la cooperació entre els municipis de comarques diferents és més escassa i es produeix a través de mecanismes menys formals com les associacions de municipis (Xarxa de Municipis per l'Economia Social i Solidària; Xarxa de Municipis LGTBI; Pacte Industrial de la RMB; Associació de Municipis i Entitats per l'Aigua Pública) o bé es dona per a àmbits geogràfics que superen la comarca (serralades i Besòs). També s'ha de tenir en compte el paper de la Diputació de Barcelona com un agent de foment de la cooperació entre municipis, mitjançant la creació i gestió de xarxes de municipis (Xarxa LGTBI) i òrgans de gestió territorials (Parc Agrari, Collserola, Serralada Litoral i de Marina) o com a un membre més d'alguns instruments de cooperació regionals (PEMB, Pacte Industrial RMB, Consorci Besòs-Tordera).

Aquesta lògica territorial es vincula amb el segon factor: la densitat i tradició de les relacions intermunicipals. L'anàlisi del comportament territorial de la cooperació entre municipis sembla apuntar en la mateixa direcció de la teoria de l'acció col·lectiva institucional: la densitat de relacions, mitjançant les xarxes de governança d'un determinat territori i l'experiència anterior en la cooperació, permet generar un entorn favorable perquè aquesta es mantingui i, fins i tot, s'expandeixi.

En aquest sentit, el territori metropolità és un entorn amb una alta densitat institucional en el qual diverses administracions supramunicipals (consells comarcals, AMB, Diputació de Barcelona) conviuen amb una llarga tradició de relacions entre els municipis; els antecedents de l'AMB en són un clar exemple⁷. Es constata també que els municipis metropolitans són els que participen en més instruments del conjunt de Catalunya i és el territori que concentra una relació interna més intensa (Riera & Ganau, 2009).

Tanmateix, a partir d'aquest anàlisi es poden intuir alguns processos rellevants per entendre el paper dels diferents àmbits territorials i de les administracions supramunicipals en la cooperació intermunicipal. En primer lloc, com s'ha comentat, la comarca sembla ser un espai molt propici per a les relacions entre municipis. Si la confiança entre els actors és un factor clau per la cooperació, la trajectòria dels consells comarcals com a espais de relació, col·laboració i intercanvi entre representants municipals podria ser un factor que alimentés la cooperació entre els municipis en altres àmbits.

En canvi, l'espai metropolità pròpiament dit, els 36 municipis que conformen l'AMB i que també comparteixen espais de deliberació, com el Consell Metropolità, ha propiciat comportaments localistes, amb una visió instrumental de les institucions metropolitans, considerant els òrgans de govern i de deliberació metropolitans com a espais d'intercanvi i distribució de recursos limitats a les competències atribuïdes.

Per la seva naturalesa, la Diputació de Barcelona podria tenir una efectes similar. Tanmateix, la tasca de la Diputació per potenciar el treball en xarxa entre els municipis de la província ha propiciat aquesta densitat institucional, ja sigui a través d'instruments impulsats directament per ella o bé perquè ha generat un entorn propici perquè els mateixos municipis impulsin la cooperació (Riera & Ganau, 2009).

4.4. L'AMB en el sistema de la cooperació intermunicipal metropolità

Com s'ha pogut veure anteriorment, la participació de l'AMB en els mecanismes de cooperació en el territori metropolità és feble: dels 31 mecanismes en els quals poden participar entitats no-municipals participa en 12, un 35% del total. Tot això, a més, tenint en compte que, molt majoritàriament, l'AMB té competències en els àmbits d'actuació sobre els quals actuen tots els instruments de cooperació analitzats.

Taula 5. Mecanismes de cooperació intermunicipals participats per l'AMB (incloent verticals bilaterals AMB)

Tipus de mecanismes	Participa AMB	Bilaterals AMB
Consorcis	5	3
	45,5%	3,8%
Convenis	4	76
	36,4%	96,2%
Associacions i xarxes	2	0
	18,2%	0,0%
Total	11	79

⁷ Corporació Metropolitana de Barcelona, Entitat Metropolitana del Transport, Entitat Metropolitana del Medi Ambient, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana.

Font: elaboració pròpia.

En canvi, l'AMB és un actor molt més actiu quan es tracta de cooperació bilateral amb algun dels municipis metropolitans (o amb aquests i altres entitats públiques o privades), arribant als 79 mecanismes, sobretot convenis, que en el període 2015-2018 n'eren 76 de vigents (veure taula 5) i que, si s'inclouen els que es van extingir durant aquest període, arriben a superar el centenar.

També s'ha pogut constatar que una gran part dels instruments en els quals participa l'AMB tenen per objecte les transferències directes i subvencions per a la realització d'obres o projectes, o en àmbits propis de la gestió territorial (veure taula 6). De fet, la tipologia de convenis més nombrosa, que correspon amb aquells vinculats a l'àmbit del transport i la mobilitat, en gran mesura són convenis de suport econòmic per a infraestructures de mobilitat.

Taula 6. Objecte dels mecanismes de cooperació intermunicipals participats per l'AMB (incloent verticals bilaterals AMB)

Objecte	Consortis	Convenis	Associacions i xarxes	Total mecanismes
Planificació territorial i urbanisme	1	1		2
Transport i mobilitat	1	32		33
Gestió del territori i medi ambient	5	10		15
Serveis públics		2		2
Desenvolupament econòmic			2	2
Recerca i estudis	1	2		3
Transferències i subvencions		33		33
Total	8	80	2	90

Font: elaboració pròpia.

En aquest context es pot afirmar amb certa seguretat que, en termes generals, l'AMB participa en els mecanismes de cooperació intermunicipal d'una manera particular, que la diferencia dels municipis però també d'altres ens locals. En primer lloc, participa més recurrentment en mecanismes bilaterals que no pas en instruments multilaterals. Els casos de cooperació multilateral en els quals participa són mecanismes formals (convenis, consorcis) amb funcions de gestió d'espais naturals (els parcs naturals o el riu Besòs i afluent) i del transport públic (ATM). En aquest sentit, el factor competencial sembla ser un element clau a l'hora d'explicar la participació de l'AMB en els mecanismes de cooperació: participa d'aquells en instruments formals que proveeixen serveis en l'àmbit de les competències dures (gestió del territori, urbanisme, etc.). Així mateix, també destaca que, degut al condicionants que estableix el marc legal, la cooperació es canalitza majoritàriament a través de convenis, i en menor mesura a través de consorcis i, encara menys, associacions i xarxes de governança.

En segon lloc, en l'objecte de les relacions intergovernamentals entre l'AMB i els municipis metropolitans hi ha una vessant financera molt important, de transferència o subvencions als municipis membres, majoritàriament mitjançant convenis. Tots aquests elements, agafats conjuntament, reforcen una perspectiva de l'AMB com a un

administració eminentment prestadora de serveis i transmissora de recursos als ajuntaments metropolitans.

Així, el paper que desenvolupa l'AMB en la cooperació institucional pot afavorir o reforçar els comportaments localistes per part dels actors municipals i incentiva una visió estreta de la capacitat d'actuació de l'AMB, sobretot pel que fa a les polítiques socials; allunyant el debat polític de l'escala metropolitana o contribuint a la seva despolitització i, en definitiva, allunyant el govern metropolità d'una governança metropolitana que doni resposta a la seva realitat fragmentada.

Aquest rol contrasta amb la visió que els òrgans de govern intermedis de caràcter local, com podria ser un govern metropolità, tenen potencial de facilitar la cooperació entre municipis, ja que proporcionen espais d'intercanvi d'informació i una plataforma per a enfortir la confiança entre els actors (Bel & Warner, 2015). En aquest sentit, és rellevant plantejar la qüestió de quin ha de ser el rol de l'AMB en la governança metropolitana: d'una administració prestadora de serveis públics dels i per als municipis cap a un òrgan de govern metropolità que coordini i faciliti una governança metropolitana transversal.

5. Estudi de cas: Consorci Besòs

En aquest apartat es revisen, en primer lloc, els antecedents del Consorci Besòs (CB) i l'evolució històrica de la cooperació intermunicipal a l'eix Besòs. A continuació, a partir dels resultats de les entrevistes a responsables tècnics i polítics del Consorci, s'identifiquen els incentius, límits i dèficits de la cooperació entre els municipis del Consorci i d'aquest amb altres actors metropolitans. Per últim, es fa una prospectiva d'escenaris tenint en compte possibles canvis en el context de la cooperació, els agents cooperants i els seus comportaments, per a una cooperació més efectiva en el territori del Besòs.

5.1. Antecedent i evolució de la cooperació intermunicipal al Besòs

El territori del Besòs, per la seva ubicació, durant la segona meitat del segle XX va esdevenir un territori amb una forta pressió urbana i ambiental. El gran creixement que experimenta la ciutat de Barcelona en aquell període comportà que els municipis del seu entorn experimentessin un creixement demogràfic accelerat, un desenvolupament urbà desordenat i que assumissin grans infraestructures amb un fort impacte sobre el seu territori i els seus ecosistemes. L'herència d'aquestes dinàmiques que van assumir els municipis i barris del Besòs s'ha traduït en problemàtiques de vulnerabilitat, fragmentació urbana i degradació i contaminació del medi natural.

Malgrat això, en contrast amb altres territoris metropolitans com el delta del Llobregat, no ha atret o articulat l'atenció necessària per fer front a aquestes problemàtiques patint una manca d'inversió sistemàtica que ha mantingut, i fins i tot agreujat, aquestes herències.

En aquest context, des de la dècada dels 80, els municipis del Besòs han provat de fer front a aquestes problemàtiques a través d'eines de col·laboració entre administracions i agents del territori que es poden resumir en tres etapes: una primera etapa de recuperació mediambiental del riu Besòs i la seva llera, una segona en la qual s'amplia a la cooperació per a la regeneració urbana i, més recentment, una aposta per ampliar la cooperació cap a les polítiques socials, millorar els sistemes de gestió, incorporar nous instruments de governança i inserir el territori del Besòs en l'entorn metropolità en una nova centralitat metropolitana; totes elles apostes que tenen la seva traducció en l'*Agenda Besòs* (veure figura 5).

En un primer moment, a finals de la dècada dels 80, apareixen instruments de cooperació per a la **recuperació mediambiental del riu i del seu entorn**. Destaca la creació, l'any 1988, del Consorci per a la Defensa de la Conca del riu Besòs que, posteriorment, l'any 2016, canvia el seu nom a Consorci Besòs Tordera, i que té per objecte el sanejament d'aigües, la millora del medi fluvial i l'educació ambiental i aplega més de 60 ajuntaments i altres ens del llarg de les conques dels rius Besòs i Tordera.

El 1995 els ajuntaments de Barcelona, Santa Coloma de Gramenet, Montcada i Reixac i Sant Adrià de Besòs signen un conveni de col·laboració per la recuperació mediambiental de la zona final del riu, al qual s'adhereix posteriorment el Consorci Besòs Tordera.

Una dècada més tard, a finals dels 90, la cooperació s'amplia a la **regeneració urbana dels barris del Besòs**, sobretot aquells més degradats com La Mina de Sant Adrià de Besòs,

que ja des dels anys 70 arrosseguen dèficits, lluites veïnals i diversos plans de reforma i transformació urbana (Aricó, 2015). És precisament en aquest context que es constitueix, l'any 1998, el Consorci del Besòs, en un primer moment format pels ajuntaments de Barcelona i el de Sant Adrià de Besòs, i amb l'objectiu de tirar endavant el Pla Especial del Fòrum.

Durant la primera dècada del segle XXI la cooperació al Besòs es manté en aquesta doble vessant i s'amplia a nous instruments. L'any 2000 es crea el Consorci del barri de La Mina⁸ per a la regeneració urbana del barri de La Mina a través de diversos plans (pla especial de reforma integral de La Mina, pla de transformació integral del barri de La Mina). El 2001 la recuperació mediambiental i paisatgística del Besòs es formalitza amb la creació del Parc Fluvial del Besòs, gestionat per la Diputació de Barcelona. D'altra banda, l'any 2002 es constitueix el Consorci del Campus Interuniversitari Diagonal-Besòs⁹ encarregat de la transformació d'un sector del litoral en el marge dret del riu impulsant un campus universitari, inaugurat el 2016, que promou les activitats acadèmiques i investigadores en el Besòs.

A partir del 2003, la formació d'un nou govern de coalició de forces polítiques progressistes a la Generalitat dona lloc a l'aprovació de la *Llei de Barris* (2004) que té una important incidència en els barris dels Besòs amb 11 projectes d'intervenció integral¹⁰: a Barcelona als barris de Roquetes (2004), Torre Baró-Ciutat Meridiana, la Trinitat Vella (2005), el Besòs i el Maresme (2008) i el Bon Pastor-Baró de Viver (2009); a Badalona els barris de Serra d'en Mena (2004) i l'àrea Badalona sud que inclou els barris de Sant Roc, Artigues i El Remei (2007); a Santa Coloma de Gramenet el barri Serra d'en Mena (2004); a Montcada i Reixac els barris de La Ribera (2005) i Can Sant Joan (2008); i a Sant Adrià de Besòs a l'àrea Sant Adrià Nord (2007).

En aquest mateix any 2004 se celebra el Fòrum Universal de les Cultures i, per tant, s'acompleix l'objecte principal pel qual es va constituir el Consorci Besòs. A partir d'aquí el Consorci es manté com un ens de suport a l'Ajuntament de Sant Adrià de Besòs.

L'any 2008 es produeix un re-plantejament de la intervenció urbana sobre el territori des del territori; es crea l'Oficina Tècnica del Besòs (OTB) a partir de l'agència Barcelona Regional (BR) que té per objectiu l'elaboració del *Pla Besòs* (2012). El pla té la finalitat d'elaborar de manera compartida entre els diversos ens locals (ajuntament de Barcelona, Montcada i Reixac, Sant Adrià de Besòs i Santa Coloma de Gramenet, el CB i l'extint Consell Comarcal del Barcelonès) un conjunt de propostes en infraestructures i dotacionals per a transformar el riu Besòs en un eix de vertebració del territori¹¹.

Per al seu desplegament es planteja la necessitat d'ampliar els recursos de l'OTB, però s'aprofita l'existència del CB per a que sigui l'ens que s'encarregui. Davant d'aquest nou objecte i l'ampliació del territori d'actuació, que passa dels barris del Besòs de Barcelona i Sant Adrià a tota la conca del riu, s'han d'adaptar les estructures i recursos econòmics i tècnics del Consorci. En aquest context, l'any 2012, es produeix la primera ampliació del

⁸ Els seus membres són la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Sant Adrià de Besòs, l'Ajuntament de Barcelona i la Diputació de Barcelona.

⁹ Els seus membres són l'Ajuntament de Barcelona, l'Ajuntament de Sant Adrià de Besòs, AMB i Consorci Besòs.

¹⁰ <http://barris.incasol.net/>

¹¹ <https://www.bcnregional.com/ca/projects/pla-besos/>

ConSORCI amb l'adhesió dels ajuntaments de Santa Coloma de Gramenet i de Montcada i Reixac.

Durant aquesta etapa s'esmercen molts esforços en l'adaptació de l'estructura al nou marc d'activitats del CB, mantenint les línies de treball en la millora mediambiental i la reforma urbana, i s'assenten les bases d'una nova gestió, amb un pes important de la comunicació i la pedagogia i de projectes territorials de petit format (Rec Comtal, Vallbona, La Mina i La Catalana, etc.).

El tercer gran canvi que pateix el CB des de la seva constitució es produeix l'any 2016 i representa un punt d'inflexió, tant pel que fa a l'activitat del propi Consorci com també per les eines d'intervenció urbana i els objectius de la cooperació en el Besòs amb la **incorporació de polítiques socials i nous instruments de governança**.

En primer lloc, es modifiquen els seus estatus, passant d'ésser un consorci amb competències en els àmbits de planificació i gestió urbana i territorial a un amb competències en l'àmbit social: educació, inserció laboral, social, habitatge, sanitat, seguretat i prevenció¹².

És destacable que en paral·lel, l'any 2016, l'Ajuntament de Barcelona impulsa el *Pla de Barris*, inspirat en la Llei de Barris però amb marcat enfocament en l'acció social, i que té un focus especials en els barris barcelonins del Besòs: el Bon Pastor i Baró de Viver, la Trinitat Nova i la Trinitat Vella, el Besòs i el Maresme, la Verneda i la Pau, Torre Baró, Ciutat Meridiana, Vallbona i Roquetes.

D'altra banda, es consolida l'actual estructura del CB amb la incorporació de la ciutat de Badalona que, en un primer moment, persegueix l'objectiu d'involucrar-se en la transformació de l'àrea de les Tres Xemeneies.

És en aquest context que s'elabora l'*Agenda Besòs*, un document d'anàlisi i acció exhaustiu que té l'objectiu de consensuar estratègies i intervencions entre els diferents agents territorials, locals, municipals i supramunicipals, i que, més enllà de propostes d'actuació en els àmbits com les infraestructures, la mobilitat o la qualitat ambiental, fa una aposta per ampliar l'actuació en polítiques socials (reducció de les condicions de vulnerabilitat, garantir el dret a l'habitatge, impulsar l'activitat econòmica, la promoció de l'associacionisme), així com enfortir la governança i impulsar els projectes amb una visió metropolitana (ConSORCI Besòs, 2017).

Entre aquestes línies d'actuació, a finals del 2018, s'elaboren els primers plans d'acció social com és el Pla d'Acció Integral per a persones situació d'alta vulnerabilitat residencial al Besòs (PAI); un pla que té per objecte establir estratègies compartides en polítiques d'atenció a la vulnerabilitat residencial, incrementar les capacitats tècniques municipals i augmentar-ne els recursos habitacionals (IERMB, 2018).

Per a la implementació d'aquest pla, davant els recursos limitats amb els que compta el CB, el mateix 2018 es presenta el projecte *Reconnectant el Besòs* a una convocatòria europea UIA (*Urban Innovative Actions*) en l'àmbit de la pobresa urbana¹³. Aquest projecte l'encapçala l'ajuntament de Badalona amb la participació dels altres

¹² <https://consorcibesos.cat/estatuts/>

¹³ <https://uia-initiative.eu/en/call-proposals/4th-call-proposals>

ajuntaments consorciats, entitats del tercer sector (Obra Hospitalària Sant Joan de Déu, Càrites de Barcelona i Fundació Formació i Treball), entitats avaluadores (Ivàlua i Simetrica), així com l'AMB i l'Agència de l'Habitatge de Catalunya) i altres agents socials del territori¹⁴.

Malgrat el projecte finalment no és seleccionat, es manté la voluntat d'implementar l'acció d'atenció a la vulnerabilitat residencial ajustant-se al nou context i assentar les bases d'una nova eina de governança amb la suma de nous actors.

¹⁴ Fundació Roca i Pi, Fundació Mambré, Creu Roja, Taula Sense Llar de Badalona, Associació Sant Antoni Maria Zacarías, Salesians Sant Jordi, BSA (Badalona Serveis Assistencials), Institut Municipal de Serveis Personals de Badalona, És l'hora!, Xarxa d'Atenció a Persones Sense Llar de Barcelona, Arrels Fundació, Fundació Vidal i Barraquer, Grameimpuls i Plataforma Ciutadana sensellarisme de Santa Coloma de Gramenet.

Figura 5. Evolució de la cooperació intermunicipal al Besòs



Font: elaboració pròpia.

5.2. La cooperació en el Consorci Besòs

A partir de les entrevistes als últims responsables del Consorci Besòs a continuació es presenten les principals problemàtiques i limitacions del context institucional que identifiquen les limitacions del model de cooperació vigent així com el paper actual que desenvolupa el CB en aquest context.

En primer lloc, les persones entrevistades destaquen que la fragmentació institucional és, precisament, una de les principals limitacions a les quals han de fer front. Tal com s'ha apuntat anteriorment, el model institucional de l'AMB no afavoreix una cooperació intermunicipal efectiva.

Actualment, el rol preeminent de l'AMB com a agent transmissor de recursos i la manca d'un marc regulador de finançament, reforça les relacions bilaterals, la lògica de la competència entre municipis i, en última instància, dificulta el desenvolupament de plans i polítiques estratègiques: la clivella partidista-territorial se sobreposa a la governança metropolitana.

Encara més, en el cas del Besòs no existeixen línies d'intervenció de l'AMB que permetin dotar de recursos els plans i projectes del CB, que s'han de finançar mitjançant subvencions, transferències municipals o altres fonts de recursos supramunicipals (Generalitat de Catalunya, projectes europeus...); les administracions locals difícilment renunciïn a les transmissions metropolitanes per a l'activitat del Consorci.

En aquest context, la lògica municipal s'imposa als projectes comuns i els instruments de cooperació són vistos com a mecanismes per desenvolupar polítiques i projectes locals, per a l'assistència als ajuntaments cooperants i per al finançament de projectes municipals. Així es reforcen els comportaments localistes i una actitud passiva vers a la cooperació. Des del punt de vista dels ajuntaments, el CB i els seus instruments, com l'*Agenda Besòs*, són principalment fonts de finançament que permeten executar inversions en el seu territori.

Tanmateix, és remarcable que el comportament dels ajuntaments vers el CB és diferent depenent de la seva mida: ajuntaments petits com Montcada i Sant Adrià tendeixen a ser demandants de suport al Consorci per al desenvolupament de projectes i serveis locals, mentre que els ajuntaments més grans (Barcelona, Badalona, Santa Coloma), que no requereixen del suport d'altres ens per a la prestació de serveis propis i execució de projectes, són selectius a l'hora de participar en projectes de cooperació que responguin a necessitats i interessos identificats, i són més recelosos de la seva autonomia, projectes i estratègies pròpies. El model de govern local pot explicar, en part, aquest comportament, en tant que tendeix a reforçar les divisions polítiques locals i no afavoreix la confiança en les relacions intergovernamentals (Loughlin & Peters, 1997).

En paral·lel, la fragmentació institucional afecta al tipus de relacions dels municipis amb les diverses institucions que actuen en el territori: alhora que mantenen relacions horitzontals amb els altres municipis, els ajuntaments del Besòs, quan milloren en termes de beneficis o de convergència d'interessos, poden establir relacions verticals bilaterals amb altres administracions supramunicipals, com la Diputació de Barcelona. En aquest

sentit, la fragmentació i el solapaments de funcions permeten que els ajuntament actuïn oportunísticament cooperant puntualment amb altres ens i participant dels acords del CB quan s'alineïn amb els seus interessos i/o estratègies.

En definitiva, tal com ja s'ha exposat, el model institucional existent no afavoreix la cooperació i, en contrast, reforça els comportaments localistes. En aquest sentit, les persones entrevistades reconeixen el potencial del CB com a instrument per a superar aquesta fragmentació, però no compta amb la capacitat per abordar tots els àmbits d'actuació per les seves limitacions econòmiques i tècniques. En particular, destaquen que l'*Agenda Besòs* s'ha trobat amb aquests limitacions; l'*Agenda* és un document molt ambiciós però que no s'ha dotat d'eines i recursos per a poder-la executar, generant un gran decalatge entre l'estratègia, els instruments i la realitat del territori del Besòs.

A més, en el cas particular del Besòs destaca la manca d'un lideratge polític compartit. En aquest sentit, si bé el color polític no s'ha destacat com un factor determinant de la cooperació, sí s'apunta que el lideratge i el projecte polític local són clau per a la promoció, definició i execució de polítiques, l'atracció i mobilització de recursos i actors o per a la construcció de confiança (Ansell & Gash, 2007). El cas del Besòs el contrasten amb els lideratges i projectes polítics que s'han donat històricament en altres territoris metropolitans, com el cas particular del Baix Llobregat, que han permès assolir una cooperació més efectiva i han aconseguit atraure el focus sobre aquest territori.

Per últim, un dels factors que més semblen incidir en la cooperació intermunicipal és la naturalesa dels béns o serveis. En el cas del CB, les persones entrevistades constaten que la cooperació és més fluïda en àmbits en els quals "no hi ha més remei", com els espais intermunicipals (fronteres físiques, accidents geogràfics i infraestructures compartides).

De fet, la revisió de les memòries del Consorci¹⁵ (2013-2018) permet constatar que la seva activitat es focalitza majoritàriament en àmbits com la millora de la biodiversitat i la qualitat ambiental, la gestió urbanística i les infraestructures. No és fins el 2016 que s'executen els primers projectes en l'àmbit social, amb el projecte de dinamització cultural i cohesió social *Cabal Musical*¹⁶. El 2017 s'incorpora a més el projecte de dinamització econòmica *el Rec Comtal es Mou*. I, a partir dels 2018, s'hi sumen les accions vinculades al desplegament de l'*Agenda Besòs*: formació de la *Taula social territori Besòs* i les redaccions del PAI, l'estratègia d'inclusió i cohesió social en l'àmbit del Besòs i el projecte *Reconnectat el Besòs*. De fet, les persones entrevistades reconeixen que en l'àmbit de la vulnerabilitat residencial es tria tirar endavant el PAI per les característiques del fenomen del sensellarisme, ja que és un problema que clarament supera els límits administratius municipals.

Les persones entrevistades reconeixen que, en l'actualitat, el paper del Consorci Besòs és, principalment, d'informació i d'agent facilitador de les relacions entre els ajuntaments (Agranoff, *Inside collaborative networks: ten lessons for public managers*, 2006; Agranoff, *Managing within networks: adding value to public organizations*, 2007; Saz-Carranza & Longo, 2012). Primerament, destaquen el paper del CB com a espai d'intercanvi d'informació i coneixement, i de trobada i reconeixement dels actors municipals, sobretot a nivell tècnic ("es posen cara"). Es tracta, per tant, d'un espai generador de

¹⁵ <http://consorcibesos.cat/publicacions/>

¹⁶ <https://cabalmusical.cat/>

confiança. Tanmateix, reconeixen que la confiança és sectorialitzada: en cada nou àmbit d'actuació o projecte és necessari construir la confiança de nou.

També valoren el rol del CB pel que fa a la coordinació de les relacions horitzontals; com s'ha vist, el model institucional actual i les diferents estratègies de cooperació que segueixen els ajuntaments pot afavorir la defeció o els comportaments oportunistes. En aquest sentit, el CB intenta vetllar per garantir unes relacions horitzontals equilibrades malgrat les grans diferències de recursos i capacitats entre els municipis.

Tot comptat, davant les limitacions del CB i del context institucionals, les persones entrevistades consideren que l'atenció especial que requereix el Besòs només es pot canalitzar mitjançant una implicació més intensiva i directa per part de l'AMB en les polítiques i projectes el territori, en un escenari en el qual el CB pot exercir un paper d'agent territorial de concertació, coordinació i seguiment. En aquest cas, valoren positivament experiències com les del Pla de Barris de Barcelona per proposar un model similar a escala metropolitana, pilotat per l'AMB i amb el suport d'agent territorial com el CB.

5.3. Escenaris de cooperació al Besòs

Davant d'aquestes limitacions, a continuació es projecten tres escenaris en els quals, a través de transformacions en el context, els actors o el paper dels agents institucionals existents, es produeixen millores en la cooperació al Besòs i en els efectes d'aquesta.

En aquest sentit, inspirant-nos en la proposta de Brugué et al. (2013) referent als motors de la innovació pública, identifiquem tres possibles motors de transformació de la cooperació intermunicipal al Besòs. Un primer escenari de transformació interna que fa referència als canvis o millores que es generen en el CB a partir de les seves capacitats i recursos. El segon a partir de les millores que pot absorbir la institució dels agents socials amb els quals interactua. Per últim, un escenari on les transformacions les propicien canvis en els nivells de govern superior, en particular el govern metropolità.

A continuació, presentem els tres escenaris possibles, els actors clau, les palanques de canvi i les transformacions assolides:

- 1) **Cooperació intermunicipal reforçada:** transformacions que afavoreixen canvis en el comportament cooperatiu dels ajuntaments.
- 2) **Governança col·laborativa:** transformacions en la cooperació a partir de la incorporació i lideratge d'organitzacions sense ànim de lucre.
- 3) **Governança metropolitana al Besòs:** transformacions a partir de l'impuls per part d'ens supramunicipals.

Cooperació intermunicipal reforçada

En un primer escenari es mantenen els **ajuntaments com els principals actors cooperants**, però aquests modifiquen el seu comportament cooperatiu de manera que s'amplia la capacitat d'actuació del Consorci, en termes territorials i competencials, i milloren els seus efectes. En aquest cas, els canvis en els comportaments depenen tant d'una

organització capaç de generar i incorporar aquests canvis, però estan molt condicionades per les transformacions que es puguin donar en el context on es produeix la cooperació (Feiock, Rational choice and regional governance, 2007; 2009; Saz-Carranza & Longo, 2012; Tavares & Feiock, Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe, 2018).

En primer lloc, per tal que es produeixin aquests canvis i millores internes són determinants unes estructures organitzatives que propiciïn la generació col·lectiva de coneixement, el treball en xarxa i la coordinació horitzontal (Brugué, Boada, & Blanco, 2013, pág. 19). Una cooperació efectiva també requereix que les estructures organitzatives de les institucions cooperants estiguin ben adaptades per a la transmissió de les decisions i tasques des dels instruments de cooperació, canalitzar informació, executar tasques o liderar projectes.

Tanmateix, pel que fa a les **palanques de canvi** més rellevants són els que es donen en el context. Com s'ha vist en la revisió dels factors contextuais que condicionen la cooperació, les principals limitacions en el cas del CB són la manca de fonts de recursos estables i amb visió estratègica, els comportament localistes i oportunistes, la manca de lideratges compartits i les dificultats afegides a la cooperació per la naturalesa de les polítiques socials.

Primerament, el model institucional metropolità vigent no afavoreix el desenvolupament de determinada tipologia de projectes al Besòs, mancat d'uns recursos estables que permetin dissenyar i executar projectes estratègics i dotar-se d'eines de governança adequades. En aquest sentit, o bé l'organització hauria de disposar de recursos i competències tècniques que en permetessin l'accés a recursos externs, per exemple fons europeus, o s'hauria d'establir un mecanisme estable de finançament del Consorci adequat per al desenvolupament de les seves competències per part d'ens supramunicipals com l'AMB. La implementació d'un model de pla de barris metropolità representaria un avanç en aquesta direcció.

D'altra banda, la clarificació dels objectius, competències i àmbits d'actuació del Consorci pot desincentivar els comportaments oportunistes per part dels municipis cooperants o la seva desafecció en favor d'altres espais de cooperació bilaterals. En aquest sentit, i sobretot pel desplegament de les competències en l'àmbit social, també és necessari dissenyar polítiques amb efectes mesurables, que puguin ser fàcilment identificables i localitzables, i que els seus impactes positius estiguin ben distribuïts entre els municipis. Igualment, els canvis en els comportaments cooperatius requereixen mecanismes que garanteixin la igualtat i horitzontalitat de les relacions entre ajuntaments; igualtat respecte a les relacions entre uns ajuntaments que compten amb recursos molt desiguals i pel que fa a les tasques i resultats del CB.

Per últim, s'haurien de donar uns lideratges polítics renovats que fomentin la confiança i les relacions horitzontals entre els ajuntaments, liderin el disseny i execució de projectes amb visió estratègica per tot el territori Besòs, i siguin capaços de mobilitzar recursos propis i atraure'n externs.

Governança col·laborativa

En un segon escenari **s'incorporen actors no-públics** (organitzacions sense ànim de lucre, entitats del tercer sector etc.) als processos de producció i provisió de béns i serveis. La incorporació de nous actors pot aportar canvis, tant pel que fa al comportament cooperatiu dels actors institucionals, com pels recursos disponibles per l'organització.

Precisament, la incorporació d'aquests actors, aportant coneixement específic i mobilitzant recursos propis, representen les principals **palanques** que afavoreixen els canvis en la cooperació intermunicipal.

En primer lloc, els nous actors poden encoratjar i estimular la cooperació dels actors públics en els espais compartits; la incorporació de nous actors s'ha interpretat com un factor de desbloqueig quan s'introdueixen noves lògiques institucional en espais de cooperació entre actors de naturalesa diferent (Saz-Carranza & Longo, 2012). També la diversitat d'actors és un factor que afavoreix els canvis i la innovació, en contrast amb els entorns més estables i tancats (Sørensen & Torfing, Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector, 2011). Seguint amb la referència als motors de Brugué et al. (2013, pág. 20) les organitzacions públiques poden recórrer al potencial innovador de les persones i entitats per la seva "proximitat, l'experiència quotidiana i contacte" amb el territori.

En segon lloc, els nous actors poden aportar legitimitat als processos i resultats, experiència i coneixement específic, noves formes d'aprenentatge col·lectiu i de resolució de problemes, i poden atraure i mobilitzar recursos propis o de noves fonts (Sørensen & Torfing, The democratic anchorage of governance networks, 2005; Ansell & Gash, 2007; Saz-Carranza & Longo, 2012). Finalment, enriqueixen el diagnòstic de les problemàtiques i afavoreixen el consens i la corresponsabilitat en les solucions (Agranoff & McGuire, Collaborative public management, 2003; Agranoff, Managing within networks: adding value to public organizations, 2007; Brugué, Boada, & Blanco, 2013)

En aquest cas, passem d'un escenari de cooperació intermunicipal, en el qual els actors institucionals són els únics agents cooperants, a la governança col·laborativa, entesa com aquells acords o arranjaments sota els quals agents públics i no-públics participen en processos de presa de decisió col·lectiva formals, deliberatius i orientats al consens, amb la finalitat de dissenyar o implementar polítiques públiques o gestionar programes o serveis i béns públic (Ansell & Gash, 2007, pág. 544).

Per tal que la incorporació dels nous actors tingui efectes positius és necessari comptar amb una organització oberta a la pluralitat, que afavoreixi el diàleg i la participació, ja que l'entrada d'actors no-institucionals tendeix a generar fortes resistències i dificultats (Saz-Carranza & Longo, 2012; Brugué, Boada, & Blanco, 2013). Són necessaris lideratges polítics i tecnicodirectius capaços d'atraure els nous actors no-institucionals, generar confiança i gestionar les lògiques institucionals entre membres de naturalesa diversa, i mobilitzar els seus recursos per als projectes compartits (Agranoff, Inside collaborative networks: ten lessons for public managers, 2006; Agranoff & McGuire, Collaborative public management, 2003; Saz-Carranza & Longo, 2012). Aquesta incorporació, però, requereix de lideratges socials i una ciutadania organitzada que no reproduïxin les divisions i comportaments localistes.

La incorporació de nous actors es pot produir per dues vies, no excloents entre elles; d'una banda, donat que la legislació actual preveu la participació d'entitats privades sense ànim de lucre en els consorcis (articles 118.1 LRJSP), que aquests s'incorporin com a membres de ple dret.

De l'altra, que formin part de xarxes de governança dinamitzades pel CB. En aquest cas, poden servir d'experiència en aquesta direcció algunes iniciatives iniciades en el marc de l'estratègia de vulnerabilitat residencial com la Taula social territori Besòs¹⁷, el projecte *Reconnectant el Besòs* o l'Aliança per a l'atenció de les persones sense llar al territori Besòs, o també projectes amb potencial de ser detonant de canvi per l'activació de la demanda veïnal com el projecte de Les Tres Xemeneies.

Governança metropolitana al Besòs

En el darrer escenari les transformacions en la cooperació venen donades per **l'impuls per part d'actors institucionals supramunicipals**. En concret, el paper de les institucions que actuen en el territori del Besòs es reequilibren vers una intervenció més intensa per part d'ens com l'AMB i la re-definició del rol del CB com a agent de concertació, coordinació i seguiment en el territori.

Com s'ha vist, una de les limitacions més importants per a la cooperació efectiva en el territori del Besòs és la fragmentació institucional i el feble paper de l'AMB: una baixa participació en mecanismes de cooperació multilateral, però un rol actiu en la cooperació bilateral, particularment en àmbits de la planificació i gestió urbana i territorial, i com a agent transmissió de fons als ajuntaments metropolitans.

El rol actual de l'AMB pel que fa a aquests instruments afavoreix els comportaments localistes i dificulta el desenvolupament de projectes intermunicipals i la cooperació local multilateral. Contrasta amb el potencial que tenen els òrgans de govern intermedis de potenciar espais d'intercanvi i informació, enfortir la confiança entre actors i, en definida, facilitar la cooperació entre ajuntaments (Bel & Warner, 2015).

Més encara, el govern metropolità s'ha considerat per l'escola de la reforma metropolitana com el mecanisme per superar els problemes de la fragmentació institucional i per a proveir de manera més eficient i equitativa els serveis i béns públics (Sharpe, 1995; Stephens & Wikstrom, 2000). D'altra banda, les institucions supramunicipals poden motivar aquestes millores i la innovació en les administracions públiques ja que disposen de més recursos i una mirada panoràmica (Brugué, Boada, & Blanco, 2013). Malgrat això, també és cert que alguns autors consideren que la cooperació té un millor rendiment quan es produeixen entre iguals (Lago-Peñas & Martínez-Vázquez, 2013; Gomis Fons, 2018).

En aquest context, donada l'atenció especial que requereix el Besòs en àmbits com la gestió mediambiental, la regeneració urbana i la vulnerabilitat i segregació social, les **palanques de canvi** venen donats per que les entitats de govern supramunicipals, com l'AMB, assumeixen una intervenció intensiva al Besòs mitjançant una línia d'intervenció estratègica amb plans i projectes convenientment finançats.

¹⁷ Conformat pels quatre ajuntaments consorciats, l'AMB i l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

Aquest escenari, entre d'altres, requereix avançar en el desplegament de les competències de l'AMB, molt particularment en matèria de desenvolupament econòmic i social (art. 14.G de la Llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona) i cohesió social i territorial (art. 14.H de la Llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona), reforçant l'organització d'algunes direccions. En última instància, són necessaris canvis profunds en els comportaments cooperatius dels representats locals en el marc de les institucions metropolitanas.

En aquest escenari, donada l'experiència del Consorci Besòs com a espai de trobada, intercanvi d'informació, coneixement i construcció de confiança, pot exercir com un agent de concertació, coordinació i seguiment dels plans i projectes metropolitanas en el territori.

Amb tot, per tal de garantir el desenvolupament efectiu d'aquests nous objectius, també són necessaris canvis en la relació de l'AMB respecte al CB. Donada la naturalesa jurídica dels consorcis, que com hem vist estableix el caràcter associatiu voluntari, no territorial i la seva composició heterogènia (articles 118.1 LRJSP i 113.2 LRJPCat), és possible la incorporació de l'AMB com a membre per tal de garantir un desenvolupament efectiu de les accions, la confiança institucional i una comunicació efectiva.

Taula 7. Escenaris, transformacions, actors i palanques de canvi en el Consorci Besòs

Escenaris	Transformacions	Actors clau	Palanques de canvi
Cooperació intermunicipal reforçada	Canvis en el comportament cooperatiu dels ens locals	Ajuntaments cooperants	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismes de finançament estable • Clarificació objectius/competències • Polítiques mesurables i distribuïdes • Lideratges polítics renovats
Governança col·laborativa	Incorporació i lideratge de organitzacions sense ànim de lucre	Actors no-públics (organitzacions sense ànim de lucre)	<ul style="list-style-type: none"> • Estímul a la cooperació: experiència i coneixement específic dels actors socials territorials • Mobilització de nous recursos, legitimitat i noves formes de resolució de problemes • Organització preparada per a la incorporació d'actors no-públics • Lideratges polítics i tecnicodirectius per atraure actors i recursos externs
Governança metropolitana al Besòs	Impuls per part d'ens supramunicipals	Àrea Metropolitana de Barcelona i/o altres nivells de govern supramunicipal	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenció directa i intensiva de l'AMB en el territori Besòs • Desplegament de les competències de l'AMB (desenvolupament econòmic i social i cohesió social) • CB com a espai de concertació, coordinació i seguiment amb la incorporació de l'AMB

Font: elaboració pròpia.

6. Conclusions

Les regions metropolitanas es defineixen per ser entorns altament fragmentats; la solució de les problemàtiques pròpies d'aquests territoris, i la provisió de béns i serveis que aquestes solucions demanen, requereixen de models de governança que siguin capaços de superar aquesta fragmentació.

En aquest sentit, l'escola teòrica més recent de la governança metropolitana, el *nou regionalisme*, advoca precisament per un model de governança basat en la cooperació voluntària i flexibles entre els actors metropolitans per tal de superar la fragmentació institucional i assolir solucions efectives i eficients davant dels reptes urbans.

En aquest context, la cooperació intermunicipal es presenta com una eina clau per a la governança metropolitana: a través d'instruments de cooperació voluntària es redueixen els costos individuals de la provisió de béns i serveis públics, n'augmenta l'eficiència, es redueixen possibles externalitats i costos indesitjats i es millora la distribució dels efectes positius. Malgrat això, i especialment en els entorns metropolitans, molt sovint apareixen problemàtiques d'acció col·lectiva entre les institucions que desincentiven la cooperació i dificulten que aquesta sigui efectiva.

Des del marc de l'*Acció Col·lectiva Institucional* (ACI) s'intenta explicar el desenvolupament i manteniment de la cooperació entre municipis **partint de la idea que malgrat la cooperació sigui beneficiosa o, fins i tot, necessària apareixeran problemes d'acció col·lectiva (costos de transacció) entre els actors que posaran en risc la mateixa cooperació.** Aquests problemes d'acció col·lectiva es produeixen quan els actors no disposen d'informació completa i no poden coordinar-se: els costa calcular els costos-beneficis de la cooperació; no es posen d'acord en la divisió dels costos; o es creen incentius pel comportament oportunístic per la manca d'incentius i mecanismes de control.

Davant d'aquests problemes alguns factors propis del context on es produeix la cooperació i de la pròpia naturalesa de la cooperació poden generar incentius que permetin superar els riscos. Entre aquests factors destaquen, element propis dels acords de cooperació, com l'autonomia dels actors participants i el grau de complexitat a l'hora de prendre decisions, però especialment un seguit de variables contextuais que es poden resumir en:

- Incentius a la cooperació intergovernamental que estableix el marc legal i la tradició descentralitzadora i d'autonomia local.
- La homogeneïtat sociodemogràfica i de preferències dins i entre els municipis cooperants afavoreix la cooperació.
- Els serveis i béns mesurables i d'especificitat baixa (re-localitzables i re-utilitzables) són més propicis a produir-se a través d'instruments de cooperació.
- La proximitat geogràfica entre els actors cooperants i la densitat intergovernamental afavoreix la cooperació entre municipis.

A través de l'anàlisi dels mecanismes de cooperació a l'àrea metropolitana de Barcelona s'han pogut identificar quins són aquells factors més rellevants per explicar el sistema de cooperació intermunicipal en l'entorn metropolità. En aquest cas s'ha recollit una mostra de 34 instruments de cooperació, que inclouen 3 mancomunitats, 1 mancomunitat de municipis, 14 consorcis locals, 8 convenis i 8 associacions i xarxes municipals. Entre aquests mecanismes, els objectius més comuns són aquells propis de la planificació i gestió territorial, el medi ambient i l'urbanisme, o les polítiques de desenvolupament econòmic.

Respecte als factors que faciliten la cooperació entre municipis, a partir de les dades recollides s'observa que **el veïnatge i la densitat de les relacions, i la naturalesa dels béns i serveis són els més rellevants a l'hora d'explicar la cooperació entre els municipis metropolitans**. D'una banda, destaca com la cooperació té una **forta vinculació territorial**, no només explicada pel veïnatge sinó també per elements com la pertinença a un mateix territori, com la comarca. Aquesta lògica territorial es pot vincular amb la densitat i tradició de les relacions intermunicipals; la densitat de relacions, mitjançant xarxes de governança diverses, generen un entorn favorable per a la confiança i la cooperació intergovernamental. En aquest sentit, el territori metropolità és un entorn amb una alta densitat institucional en el qual diverses administracions supramunicipals conviuen amb una llarga tradició de relacions entre els municipis. Malgrat tot, sembla que més que el territori metropolità és la comarca l'espai més favorable per aquesta densitat de relacions, degut probablement a la trajectòria dels consells comarcals com a espais de relació, col·laboració i intercanvi entre representants municipals.

Pel que fa a la tipologia dels béns i serveis sobre els quals es coopera, **hi ha una clara infra-representació de polítiques socials**, com la seguretat, els serveis socials, la salut o l'habitatge, malgrat siguin competències pròpies i existeixin clars beneficis per a prestar-les de manera mancomunada o consorciada. En canvi, els serveis **més comuns són aquells amb una baixa especificitat, com poden ser els serveis de gestió del territori, o aquells tangibles com els projectes d'urbanització i planificació territorial**.

Cal també destacar que tant les característiques del model de govern local espanyol com el marc legal actual no són especialment favorable a la cooperació entre municipis. Particularment no ho és per a alguns mecanismes i certes competències, establint limitacions i condicionants economicofinancers i de gestió que propicien mecanismes com els convenis.

En canvi, altres factors com **la similitud política i socioeconòmics dels municipis o la desigualtat interna no semblen ser factors decisius a l'hora de afavorir o dificultar la cooperació a l'àrea metropolitana**, probablement per la incidència d'altres factors com el territorial i la densitat relacional.

En aquest estudi també s'ha volgut caracteritzar el paper de l'AMB en el sistema de cooperació institucional metropolità. En aquest cas, per poder entendre millor aquest rol també s'han tingut en compte els mecanismes de cooperació en els quals participa l'AMB amb algun municipis de l'àrea, encara que fossin relacions bilaterals. En total s'han identificat 90 mecanismes, una gran part dels quals són convenis (89%) i, d'aquests una majoria són verticals bilaterals AMB-Ajuntament (95%). A més, la major part d'aquests instruments són transferències o acords per a subvencionar serveis i projectes

municipals, o acords per desenvolupar projectes vinculats a les infraestructures de mobilitat.

En aquest sentit, **aquesta limitada participació de l'AMB en els instruments propis de la governança metropolitana, reforcen el seu element localista, caracteritzat per lògiques bilaterals i *top-down* en què els municipis són primerament receptors de serveis i recursos**, allunyant-la d'una governança metropolitana que fomenta xarxes i espais d'interacció i cooperació amb visions metropolitanes des dels municipis.

En aquest context, el cas del Consorci Besòs ha servit per aprofundir en les problemàtiques de la cooperació intermunicipal i de la governança al Besòs i al territori metropolità. En aquest cas, destaquem molt especialment el problema de governança que representa el desplegament de l'*Agenda Besòs*; malgrat disposar d'una diagnosi i planificació en profunditat, i definir els instruments de governança i els actors necessaris per a tirar-la endavant, l'*Agenda* ha hagut de fer front a tot un seguit de resistències i mancances que n'han limitat molt el seu desplegament.

D'altra banda, l'anàlisi del CB ha sigut d'utilitat per a projectar escenaris en els quals els instruments de cooperació milloren el seu funcionament i l'efectivitat de les seves accions. En base a l'anàlisi de l'evolució del Consorci i les entrevistes als seus últims directors, projectem tres possibles escenaris de la cooperació intermunicipal:

- 1) Transformacions que afavoreixen el reforçament en el comportament cooperatiu dels ajuntaments (cooperació intermunicipal reforçada)
- 2) Transformacions en la cooperació a partir de la incorporació i lideratge d'organitzacions sense ànim de lucre (governança col·laborativa)
- 3) Transformacions a partir de l'impuls per part d'ens supramunicipals (governança metropolitana al Besòs)

Aquestes millores, però, venen determinades o bé per canvis en les organitzacions (capacitat econòmica i tècnica, polítiques i serveis mesurables, localitzables i distribuïts, lideratge polític) que afavoreixin el comportament cooperatiu dels ajuntaments; per la incorporació de nous actors que estimulin la cooperació, aportin experiència i coneixement i mobilitzin recursos; o per la intervenció més directa dels nivells de govern superior sobre el Besòs amb el suport del Consorci des de la proximitat. En aquest sentit, els canvis interns que es produeixen en el CB, el comportament i lideratges dels diferents actors de la cooperació (actuals o potencial) i l'evolució del context seran determinants per seguir un camí o un altre.

En conclusió, la millora en la cooperació entre els ajuntaments metropolitans és un factor molt rellevant per a proveir els serveis i béns públics de manera més efectiva i per avançar cap a una governança més adequada a les problemàtiques i necessitats del territori metropolità. Tanmateix, aquestes millores demanen un seguit de transformacions que van més enllà dels propis ajuntaments i apel·la a altres actors, institucionals i socials. Entre aquests, l'AMB té potencial d'esdevenir un agent clau per a la millora de la cooperació intermunicipal al territori metropolità; una cooperació que, en última instància, propiciï una governança col·laborativa i diversa, i fomenti el desenvolupament de polítiques i estratègies de veritable escala metropolitana amb i des dels ajuntaments.

7. Bibliografia

- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66, 56-65.
- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: adding value to public organizations*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management*. Washington: Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Aricó, G. (2015). *Conflictividad social y regeneración urbana en el barrio de La Mina, Sant Adrià de Besòs*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Bäck, H., Heinelt, H., & Magnier, A. (2006). *The European Mayor*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bel, G., & Warner, M. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67.
- Brugué, Q., Boada, J., & Blanco, I. (2013). *Els motors de la innovació a l'administració pública* (Estudis de Recerca Digitals ed.). Barcelona: EAP.
- Carley, K. (1991). A theory of group stability. *American Sociological Review*, 56, 331-354.
- Consorti Besòs. (2017). *Agenda Besòs. Resum executiu*. Barcelona: Consorci Besòs.
- Feiock, R. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47-63.
- Feiock, R. (2009). Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Colloquy*, 44(3), 356-377.
- Feiock, R. (2013). The Institutional Collective Action framework. *Policy Studies Journal*, 397-425.
- Ferret i Jacas, J. (2009). Les relacions interadministratives dels ens locals. A *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch.
- Font, T. (2002). *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Galindo, R., Vilalta, M., & Martori, A. (2016). *La cooperació intermunicipal en la prestació del servei públic audiovisual a Catalunya*. Barcelona: Consell de l'Audiovisual de Catalunya.
- Gomis Fons, A. (2018). *Governança territorial i cooperació intermunicipal al País Valencià*. València: Publicacions de la Universitat de València.
- Hawkins, C. (2017). Political incentives and transaction costs of collaboration among US cities for economic development. *Local Government Studies*.

- Heinelt, H., & Kübler, D. (2005). *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*. Nova York: Routledge.
- IERMB. (2018). *Pla d'acció integral per a persones en situació d'alta vulnerabilitat residencial al Besòs*. Barcelona: Consorci Besòs.
- Lago-Peñas, S., & Martínez-Vázquez, J. (2013). *The challenge of local government size*. Edward Elgar.
- Le Galès, P. (1998). Regulations and Governance in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 482-506.
- Loughlin, J., & Peters, G. (1997). State traditions, administrative reform and regionalization. A M. Keating, & J. Loughlin (Ed.), *The political economy of regionalism* (p. 41-62). Londres: Frank Cass.
- Martín Mateo, R. (1992). Los consorcios locales: una institución en auge. *Revista de Administración Pública*, 7-18.
- McEvily, B., Perrone, V., & Zaheer, A. (2003). Trust as an Organizing Principle. *Organization Science*, 14(1), 91-103.
- Miller, G. (1992). *Managerial dilemmas: the political economy of hierarchy*. Nova York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27.
- Provan, K., & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 229-252.
- Renyer i Alimbau, J. (2009). Els ens supramunicipals de caràcter potestatiu: entitats metropolitanes, mancomunitats, consorcis i altres formes associatives. A *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch.
- Riera, P., & Ganau, J. (2009). *Xarxes de ciutats a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868.
- Saz-Carranza, A., & Longo, F. (2012). Managing competing institutional logics in public-private joint ventures. *Public Management Review*, 14(3), 331-357.
- Sharpe, L. J. (1995). *The government of world cities: the future of the metro model*. Londres: Wiley.
- Stephens, G. R., & Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan government and governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Tavares, A., & Camões, P. (2007). Local service delivery choices in Portugal: a political transaction costs framework. *Local Government Studies*, 33(4), 535-553.

- Tavares, A., & Feiock, R. (2018). Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*, 299-316.
- Thurmaier, K., & Wood, C. (2002). Interlocal agreements as overlapping social networks: picket-fence regionalism in Metropolitan Kansas City. *Public Administration Review*, 62(5), 585-598.
- Tomàs, M. (2012). Exploring the metropolitan trap: the case of Montreal. *Journal of Urban and Regional Research*, 554-567.
- Toscano Gil, F. (2017). La nueva regulación de los Convenios administrativos en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público. *Revista General de Derecho Administrativo*(45).
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- Williamson, O. (1981). The economics of organization: the transaction cost approach. *The American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.

8. Annex

Taula 8. Mecanismes de cooperació intermunicipal a l'àrea metropolitana de Barcelona

Tipologia de mecanisme	Nom del mecanisme	Objecte	Any de creació
Mancomunitat	Can Sellarés	Serveis públics municipals	1988
	Cerdanyola-Ripollet-Montcada	Serveis públics municipals	2000
	Fontsanta	Mixt	1962
Comunitat de Municipis	Plana del Galet	Planificació territorial i urbanisme	2007
ConSORCI	CIT (Catalonia Innovationa Triangle)	Desenvolupament econòmic	2008
	DO Alella	Desenvolupament econòmic	2009
	Campus Diagonal-Besòs	Planificació territorial i urbanisme	2002
	Gestió de Residus del Vallès Occidental	Gestió del territori i medi ambient	2001
	TDT del Vallès Occidental Sud	Mitjans audiovisuals	2007
	ConSORCI del Besòs	Mixt	1998
	Parc Natural Serra de Collserola	Gestió del territori i medi ambient	1999
	Besòs-Tordera	Gestió del territori i medi ambient	1998
	Promoció turística de la costa del Maresme	Promoció econòmica	1997
	Turisme Baix Llobregat	Promoció econòmica	2000
	Autoritat del Transport Metropolità	Transport i mobilitat	1997
	Parc Serralada Litoral	Gestió del territori i medi ambient	1992
	Parc Serralada de Marina	Gestió del territori i medi ambient	1996
	Parc Agrari del Baix Llobregat	Gestió del territori i medi ambient	2003
Convenis	2015/5/084	Transferències i subvencions	2015
	2016/11/0215	Gestió del territori i medi ambient	2016
	2016/11/0243	Gestió del territori i medi ambient	2016
	2016/11/0039	Serveis públics municipals	2016
	2016/11/0043	Mitjans audiovisuals	2016
	2017/11/0499	Transferències i subvencions	2017
	2017/11/0195	Planificació territorial i urbanisme	2017
	2018/11/2041	Planificació territorial i urbanisme	2018
Associacions i xarxes	Xarxa de municipis LGTBI	Drets socials	1996
	Xarxa de Municipis per l'Economia Social i Solidària	Desenvolupament econòmic	2017
	Pacte industrial de la regió metropolitana de Barcelona	Desenvolupament econòmic	2016
	Innobaix	Desenvolupament econòmic	2008
	Associació de Municipis i Entitats per l'Aigua Pública	Serveis públics municipals	2018
	Pla Estratègic Metropolità de Barcelona	Desenvolupament econòmic	2000
	Associació de Municipis per la Mobilitat i el Transport Urbà	Transport i mobilitat	2001
	Pacte per l'Ocupació del Barcelonès Nord	Desenvolupament econòmic	2001

Font: elaboració pròpia.

Taula 9. Mecanismes de cooperació intermunicipal per municipis

Municipis AMB	Mancomun.	Comunitats de municipis	Consorticis	Convenis	Associacions i xarxes	Total mecanismes
Badalona			3	4	6	13
Badia del Vallès			1		2	3
Barberà del Vallès			2		4	6
Barcelona			4	3	5	12
Begues			2		3	5
Castellbisbal			1		2	3
Castelldefels			3		2	5
Cerdanyola del Vallès	1		5		6	12
Cervelló			2		3	5
Corbera de Llobregat			2		4	6
Cornellà de Llobregat	1	1	3		3	8
Esplugues de Llobregat	1		3		3	7
Gavà	1		3		4	8
Hospitalet de Llobregat, l'			1	2	3	6
Molins de Rei			4	1	3	8
Montcada i Reixac	1		6		3	10
Montgat			1		1	2
Pallejà			3		3	6
Palma de Cervelló, la					3	3
Papiol, el			4		3	7
Prat de Llobregat, el		1	3		5	9
Ripollet	1		2		5	8
Sant Adrià de Besòs			3	2	4	9
Sant Andreu de la Barca			2		2	4
Sant Boi de Llobregat			3		6	9
Sant Climent de Llobregat					1	1
Sant Cugat del Vallès			3		3	6
Sant Feliu de Llobregat			4	2	3	9
Sant Joan Despí	1		4	1	3	9
Sant Just Desvern	1		3		3	7
Sant Vicenç dels Horts			3	1	4	8
Santa Coloma de Cervelló			3		1	4
Santa Coloma de Gramenet			3	1	6	10
Tiana			4	1	1	6
Torrelles de Llobregat			2		2	4
Viladecans	1		3		3	7

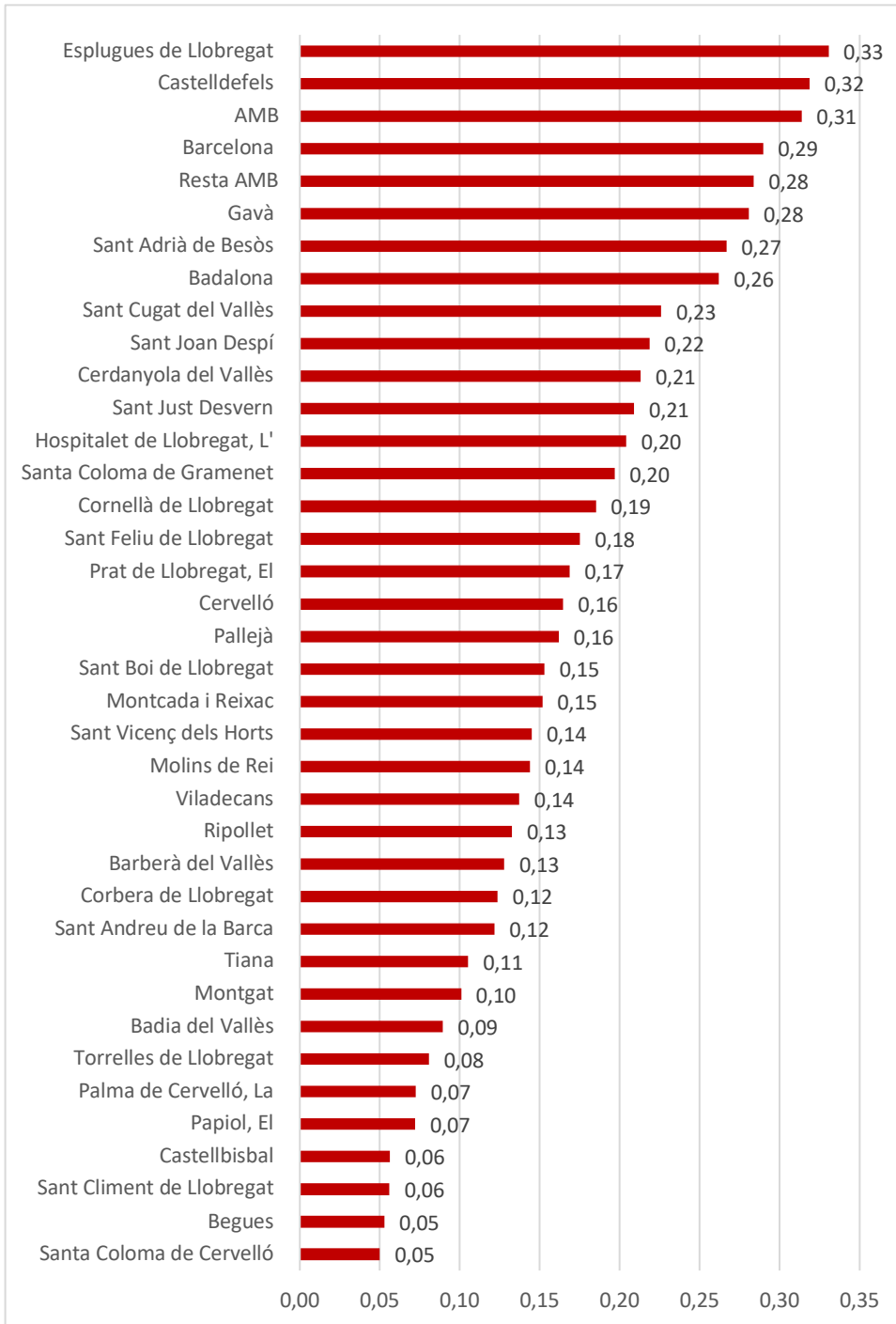
Font: elaboració pròpia.

Taula 10. Mecanismes de cooperació intermunicipal per municipis (inclosos els verticals bilaterals amb l'AMB)

Municipis AMB	Mancomun.	Comunitats de municipis	Consortis	Convenis	Associacions i xarxes	Total mecanismes
Badalona			3	8	6	17
Badia del Vallès			1	2	2	5
Barberà del Vallès			2	1	4	7
Barcelona			8	9	5	22
Begues			1	3	3	7
Castellbisbal			1		2	3
Castelldefels			2	2	2	6
Cerdanyola del Vallès	1		5	1	6	13
Cervelló			1	1	3	5
Corbera de Llobregat			1		4	5
Cornellà de Llobregat	1	1	2	7	3	14
Esplugues de Llobregat	1		2	3	3	9
Gavà	1		2	1	4	8
Hospitalet de Llobregat, l'			1	8	3	12
Molins de Rei			3	9	3	15
Montcada i Reixac	1		6	3	3	13
Montgat			1	2	1	4
Pallejà			2	1	3	6
Palma de Cervelló, la					3	3
Papiol, el			3	3	3	9
Prat de Llobregat, el		1	2	5	5	13
Ripollet	1		2	3	5	11
Sant Adrià de Besòs			3	6	4	13
Sant Andreu de la Barca			1	3	2	5
Sant Boi de Llobregat			2	1	6	9
Sant Climent de Llobregat				1	1	2
Sant Cugat del Vallès			3	3	3	9
Sant Feliu de Llobregat			3	6	3	12
Sant Joan Despí	1		2	2	3	8
Sant Just Desvern	1		2	3	3	9
Sant Vicenç dels Horts			2	6	4	12
Santa Coloma de Cervelló			2	1	1	4
Santa Coloma de Gramenet			3	7	6	16
Tiana			4	4	1	9
Torrelles de Llobregat			1		2	3
Viladecans	1		2	2	3	8

Font: elaboració pròpia.

Figura 6. Desigualtat de renda internes en els municipis metropolitans (2016)



Font: elaboració pròpia a partir de dades de l'INE.

Taula 11. Factors d'homogeneïtat intra i inter-municipal per mecanisme de cooperació (desviació de la població municipi i desviació de rendes)

Tipologia de mecanisme	Nom del mecanisme	Any de creació	Desv. Població	Desv. Renda familiar disponible bruta per habitant
Mancomunitat	Can Sellarés	1988	8.243,4	-
	Cerdanyola-Ripollet-Montcada	2000	13.811,2	802,1
	Fontsanta	1962	-	-
Comunitat de Municipis	Plana del Galet	2007	15.424,8	282,8
Consorti	CiT (Catalonia Innovation Triangle)	2008	9.269,4	3.787,3
	DO Alella	2009	7.518,2	4.604,9
	Campus Diagonal-Besòs	2002	1.056.805,7	3.464,8
	Gestió de Residus del Vallès Occidental	2001	54.611,0	3.168,9
	TDT del Vallès Occidental Sud	2007	24.144,6	3.059,6
	Consorti del Besòs	1998	689.461,5	1.631,6
	Parc Natural Serra de Collserola	1999	491.040,5	1.881,8
	Besòs-Tordera	1998	209.175,9	1.685,2
	Promoció turística de la costa del Maresme	1997	3.664,9	-
	Turisme Baix Llobregat	2000	23.170,4	-
	Autoritat del Transport Metropolità	1997	-	-
	Parc Serralada Litoral	1992	2.467,7	-
	Parc Serralada de Marina	1996	90.534,5	2.345,8
	Parc Agrari del Baix Llobregat	2003	90.945,3	-
	Convenis	2015/5/084	2015	956.279,9
2016/11/0215		2016	985.078,9	3.464,8
2016/11/0243		2016	4.309,2	-
2016/11/0039		2016	89.716,7	1.021,4
2016/11/0043		2016	793.248,0	2.983,8
2017/11/0499		2017	10.157,7	1.761,6
2017/11/0195		2017	126.730,5	1.131,4
2018/11/2041		2018	7.346,8	353,5
Associacions i xarxes	Xarxa de municipis LGTBI	1996	82.638,5	2.558,7
	Xarxa de Municipis per l'Economia Social i Solidària	2017	256.803,9	-
	Pacte industrial de la regió metropolitana de Barcelona	2016	225.862,1	-
	Innobaix	2008	51.059,2	-
	Associació de Municipis i Entitats per l'Aigua Pública	2018	325.863,2	-
	Pla Estratègic Metropolità de Barcelona	2000	248.231,2	-
	Associació de Municipis per la Mobilitat i el Transport Urbà	2001	55.525,2	1.085,8
	Pacte per l'Ocupació del Barcelonès Nord	2001	88.318,4	404,1

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Sistema d'Indicadors Metropolitans de Barcelona (SIMBA) i IDESCAT.