

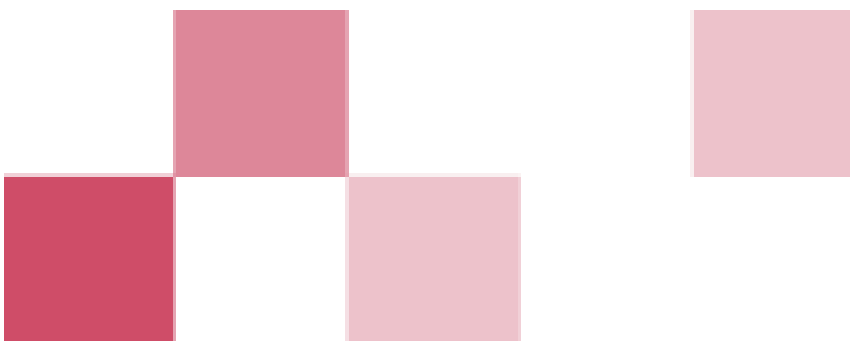
Actuació N°

7.2.1

La cooperació intermunicipal a la Regió Metropolitana de Barcelona

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

SET 2021





Treball realitzat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) amb el finançament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB).

Autors: Marc Martí-Costa (Dir.) i Roger Barres

L'estudi s'ha fet en col·laboració amb el Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (PEMB) en el marc de Barcelona Demà Compromís Metropolità 2030. La comissió de seguiment ha estat formada per Mariona Tomàs, Joan Campreciós, Maria Cortada i Oriol Estela.

Cerdanyola del Vallès, setembre de 2021

Sumari

01.	Introducció	1
02.	Estructura i metodologia	2
03.	Marc teòric i normatiu	6
	Per què els municipis cooperen?	7
	Factors que afavoreixen la cooperació	7
	Marc legal de la cooperació en l'RMB	8
04.	Anàlisi descriptiva del sistema de cooperació intermunicipal	11
	Tipus d'instruments	11
	Els temes de cooperació	15
	Cobertura i àmbits territorials de la cooperació	18
	Els actors cooperants	23
05.	Anàlisi de xarxes de cooperació intermunicipal a l'RMB	25
	La xarxa de cooperació a l'RMB	26
	Les xarxes de cooperació temàtiques	30
06.	Conclusions	32
07.	Bibliografia	36
08.	Annexos	38

01. Introducció

Recentment s'ha iniciat un nou procés de planificació estratègica regional per part del PEMB, “Barcelona Demà. Compromís Metropolità 2030”, fent un salt important d'escala i també metodològic a través d'un procés orientat a la creació de missions a través de les quals s'articulin els projectes estratègics. En el marc de l'impuls a la “Metròpoli multinivell” de Barcelona Demà sorgeix la necessitat de tenir més claredat sobre quina és la situació actual de la governança metropolitana regional, concretament dels instruments de cooperació intermunicipal, així com de les dinàmiques d'interrelació quotidiana dins la regió a partir de les últimes dades existents.

L'àrea de Governança de l'IERMB té experiència en aquest tipus d'anàlisi. Anteriorment ja ha realitzat projectes sobre cooperació intermunicipal a l'àrea metropolitana de Barcelona (*Metròpoli i mecanismes de cooperació intermunicipal, 2020*), que ha evidenciat una forta vinculació territorial de la cooperació (p. ex. comarcal), enfocada cap a àmbits de desenvolupament econòmic i gestió/planificació territorial però amb una infrarepresentació de polítiques socials (acció social, habitatge, seguretat...), i un rol de l'AMB marcadament enfocat a la transferència de recursos cap als municipis.

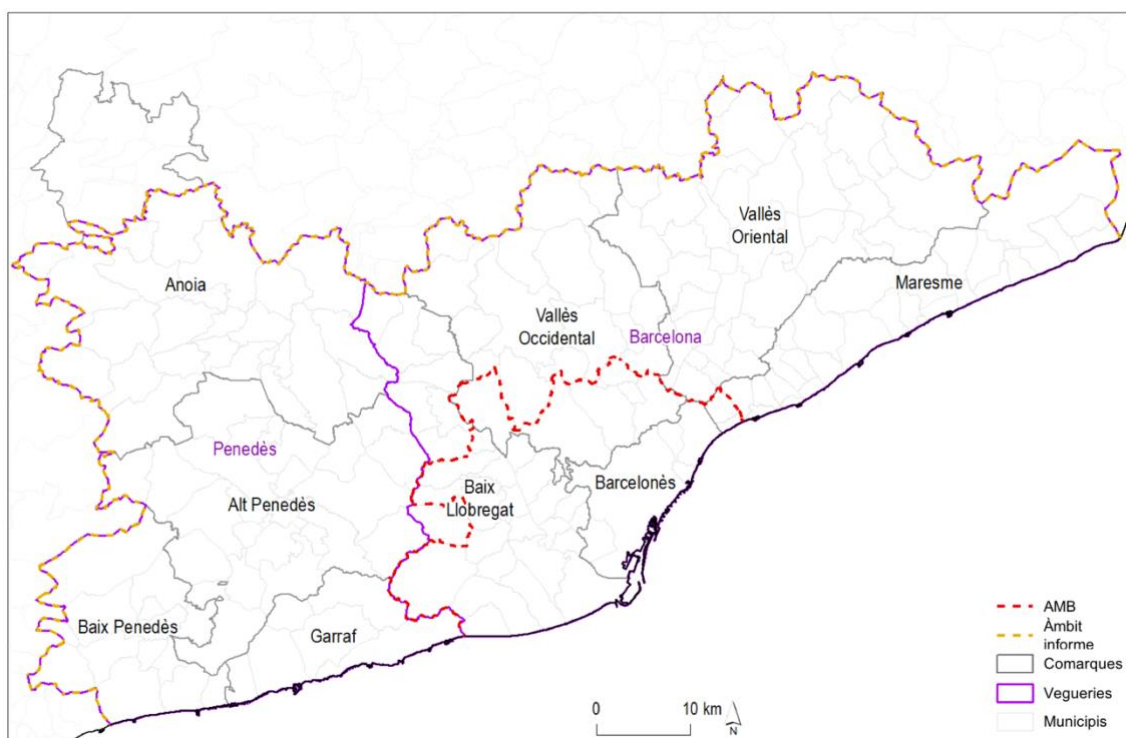
Així doncs, la finalitat d'aquest informe és, en el marc específic de la Regió Metropolitana de Barcelona (RMB), radiografiar i visualitzar els diferents mecanismes de cooperació intermunicipals públics i publico-privats, estudiar tipologies i intensitats d'aquesta xarxa de governança territorial de la regió, i contrastar-ho amb la realitat territorial i politico-administratives que defineix la regió metropolitana. En última instància, l'objectiu és obtenir una imatge més clara del sistema de governança que opera en l'RMB, les seves característiques, forteses i mancances, per avançar en la governança regional més efectiva.

02. Estructura i metodologia

Hem estructurat el present informe de la manera següent: primer presentem la metodologia de l'informe. En segon lloc, el marc teòric de l'acció col·lectiva institucional i la cooperació intermunicipal, i el marc legal en el qual es desenvolupa la cooperació intermunicipal en el context de la regió metropolitana. Tercer, analitzem els principals resultats descriptius del sistema de cooperació, centrant-nos en la tipologia d'instruments de cooperació, els àmbit de la cooperació, la seva distribució territorial, i els actors cooperants. A continuació, presentem l'anàlisi de xarxa del sistema de cooperació a la regió metropolitana. Finalment, resumim les principals conclusions a partir de l'anàlisi dels instruments i la xarxa de la cooperació.

Per tal de caracteritzar la cooperació intermunicipal a la regió metropolitana de Barcelona hem fet una recollida sistemàtica dels mecanismes de cooperació intermunicipals existents en el territori metropolità. Tanmateix, a l'hora de delimitar el territori i els tipus d'instruments hem tingut en compte un seguit de criteris i condicions.

Mapa 1. Àmbit territorial de l'estudi



Font: IERMB.

En primer lloc, si bé no existeix una definició única de la regió metropolitana de Barcelona, per a delimitar l'àmbit d'estudi hem seguit la definició compartida amb el PEMB de la divisió veguerial¹: comprèn 199 municipis que inclouen la totalitat de municipis de la vegueria de Barcelona (127 municipis) i de la vegueria del Penedès (72 municipis), que en conjunt s'estenen a 8 comarques del territori català: Alt Penedès, Anoia², Baix Llobregat, Baix Penedès, Barcelonès, Garraf, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental (veure annex 1).

¹ En aquest estudi quan fem referència a la regió metropolitana (RMB) ho fem en el sentit d'aquesta definició.

² A partir de la Llei 2/2017, del 15 de febrer, de modificació de la Llei 30/2010, de vegueries, per a crear la vegueria del Penedès, 8 municipis de de l'Alta Anoia queden fora de la vegueria del Penedès: Calaf, Calonge de Segarra, Castellfollit de Riubregós, Prats de Rei, Pujalt, Sant Martí Sesgueioles, Sant Pere Sallavinera i Veciana.

En segon lloc, per a l'anàlisi de la cooperació intermunicipal hem seleccionat un seguit de condicions per tal de delimitar l'objecte d'estudi. S'han tingut en compte instruments de cooperació vigents (a partir de l'observació de la activitat i/o recursos actuals, com plantilla o pressupost vigents) i dels quals participin un mínim de dos ajuntament de l'RMB. D'altra banda, per tal de garantir una certa lògica regional-metropolitana dels instruments seleccionats, com a mínim el 50%+1 dels ajuntament participants a l'instrument han de ser de l'RMB, sense perjudici que hi participin altres institucions no-municipals de caràcter públic o privat.

Pel que fa a la tipologia d'instruments s'han tingut en compte aquells reconeguts per la legislació estatal i autonòmica, mecanismes de caire més formal que s'estructuren a partir d'algun tipus d'organisme amb personalitat jurídica, fins a mecanismes menys formals i baixa institucionalització. Igualment, també s'han tingut en compte les administracions de segon nivell que operen en el territori, així com els seus ens dependents.

En total, s'han observat un total de 9 categories d'instruments de cooperació:

- Administracions de segon nivell (AMB i consells comarcals)
- Associacions i xarxes de municipis
- Consorcis
- Empreses (públiques, mixtes)
- Fundacions
- Mancomunitat de municipis
- Comunitat de municipis
- Projectes europeus (FEDER)
- Altres ens de gestió

Dit això, per raons de síntesi i idoneïtat s'han descartat algunes tipologies d'instruments, principalment els convenis³ i els instruments de planificació territorial (plans territorials, plans parcials, plans sectorials, plans directors, PEIN).

Un cop establert tant l'àmbit geogràfic com el tipus d'instruments que volem observar, hem definit els atributs que volem analitzar de cada un dels instruments i que han de nodrir la base de dades d'instruments de cooperació de l'RMB. En total hem analitzat fins a 10 atributs de cada instrument:

- *Any de creació* de l'instrument
- *Àmbits temàtics* (17 àmbits):
 - Aigua
 - Cohesió social/serveis socials
 - Conservació/protecció d'espais naturals
 - Cultura
 - Desenvolupament i promoció econòmica
 - Digitalització i infraestructures associades
 - Educació/formació
 - Esport
 - Gestió d'equipaments
 - Habitatge
 - Medi ambient i canvi climàtica
 - Mobilitat/transport
 - Planificació estratègica

³ Son els principals mecanismes de l'activitat interadministrativa en la legislació espanyola, reforçats a partir de l'aprovació de LRSAL. No requereixen la creació d'entitats específiques i és per això que són uns dels mecanismes més utilitzats per les administracions (Gomis Fons, 2018). En un estudi anterior de l'àrea de Governança de l'IERMB vam caracteritzar la cooperació intermunicipal a partir dels convenis en el context de l'àrea metropolitana de Barcelona (36 ajuntaments) i la seva utilitat en la cooperació amb l'AMB. Veure Metròpoli i mecanismes de cooperació intermunicipal:

<https://iermb.uab.cat/ca/estudi/metropoli-i-mecanismes-de-cooperacio-intermunicipal/>

- Planificació territorial/urbanisme
- Residus
- Salut
- Turisme
- *Actuació* (nombre d'àmbits en els quals actua cada instruments):
 - Monotemàtica (1 àmbit temàtic)
 - Multitemàtica (2-3 àmbits temàtics)
 - Integral (+3 àmbits temàtics)
- *Xarxes temàtiques* (agrupacions d'àmbits temàtics):
 - Economia i coneixement (Desenvolupament i promoció econòmica, Digitalització i infraestructures associades, Planificació estratègica, Turisme)
 - Polítiques socials (Cohesió social/serveis socials, Cultura, Educació/formació, Esport, Gestió d'equipaments, Habitatge, Salut)
 - Sostenibilitat, territori i mobilitat (Aigua, Conservació/protecció d'espais naturals, Medi ambient i canvi climàtic, Mobilitat/transport, Planificació territorial/urbanisme, Residus)
- *Nombre d'actors membres* (total d'actors participants)
- *Tipus de política*:
 - Prestació de serveis (l'instrument presta directament el servei, mitjançant delegació dels seus membres)
 - Coordinació de polítiques (l'instrument no presta directament el servei però exerceix tasques de coordinació de la prestació)
 - Planificació (l'instrument té funcions de planificació, tant territorial com estratègica)
 - Representació d'interessos (l'instrument té funcions de representació d'interessos dels seus membres davant altres agents o d'intercanvi d'informació/experiències entre membres)
 - Gestió del territori (instrument de gestió d'un espai/territori concret)
- *Tipus d'actors membres de l'instrument*:
 - Ajuntaments
 - Altres administracions públiques
 - Agents econòmics i socials
 - Ens instrumentals i de gestió
 - Universitats i centres de recerca
- *Àmbit territorial*:
 - Subcomarcal (participen ajuntaments d'una sola comarca, però no tots els ajuntaments de la comarca)
 - Comarcal (participen tots els municipis d'una sola comarca o instrument dependent)
 - Metropolità (participen els ajuntaments de l'AMB o instruments dependent)
 - Intercomarcal (participen ajuntaments de més d'una comarca)
- *Continuïtat territorial/veïnatge* (dicotòmica)

Les dades dels instruments s'han obtingut mitjançant fonts secundàries, entre les quals els portals dels municipis i portals de transparència, webs corporatius, fonts de la Generalitat de Catalunya com el Muncat, el Cercador d'Informació i Documentació Oficials (CIDO), cartes de serveis i normativa, o resolucions de convocatòries de fons europeus.

Amb tots els atributs s'ha construït la base de dades d'instruments de cooperació. A partir d'aquesta analitzem les principals característiques del sistema de cooperació local a l'RMB, centrant-nos en aspectes com la tipologia de mecanismes utilitzats per a la cooperació, els àmbits de polítiques en els quals es coopera, la distribució territorial de la cooperació i la cobertura de la mateixa, i els tipus d'actors que cooperen.

Al llarg del disseny, creació i primeres anàlisis de les dades s'ha comptat amb la col·laboració i comentaris de membres del procés "Barcelona Demà. Compromís Metropolità 2030", tant

representants del PEMB com del comissariat de la “Metropolí multinivell”, en diverses reunions de seguiment.

D'altra banda, un cop identificats i validats els instruments de cooperació hem creat una base de dades d'interaccions per a l'anàlisi de xarxes. Es tracta d'una base de dades en la qual es defineixen les relacions entre els actors a partir de nodes (els actors) i vectors (relacions bilaterals entre actors). La base de dades la tractem amb el programari Gephi⁴ per a l'anàlisi de la xarxa de cooperació a l'RMB, així com xarxes de cooperació temàtiques.

⁴ <https://gephi.org/>

03. Marc teòric i normatiu

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, 2009)

És sobre aquesta fragmentació i sobre els mecanismes per a superar-la que es fixa la teoria de la governança metropolitana. Històricament la governança metropolitana s'ha analitzat des de tres perspectives diferents, que es tradueixen en les tres escoles teòriques: la *reforma metropolitana*, l'escola de l'*elecció pública* i el *nou regionalisme* (Blais & Loewen, 2009; Savitch & Vogel, 2009).

Primerament, durant la dècada dels 60 i 70, la gran innovació pública que va representar l'expansió de l'estat del benestar va propiciar un gran optimisme respecte a la capacitat dels governs de proveir béns i serveis. En aquest context, sorgeix l'escola de la *reforma metropolitana* que veu en la consolidació dels governs metropolitans, mitjançant la fusió municipal o la creació d'institucions supramunicipals, el principal mecanisme per proveir de manera efectiva i equitativa els serveis públics en els entorns metropolitans (Sharpe, 1995; Stephens i Wikstrom, 2000).

A finals de la dècada dels 70 i durant els 80, les diverses crisis econòmiques i l'arribada de nous marcs i models públics influenciats pel Thatcherisme, van tenir un especial impacte en les teories i pràctiques de la governança metropolitana. En aquest context es consolida la visió de l'escola de l'*elecció pública* que valora la fragmentació de les regions metropolitanes com un mecanisme positiu per a la provisió eficient i efectiva dels béns i serveis públics (Ostrom et al., 1961; Bish & Ostrom, 1973). De fet, durant aquest període, a nivell Europeu, s'eliminen bona part dels governs metropolitans, com els casos de Londres, Copenhaguen, Rotterdam o la Corporació Metropolitana de Barcelona (Sharpe, 1991; 1995).

A partir dels anys 90, i com a contrapunt al debat entre consolidació i fragmentació, sorgeix el *nou regionalisme*. Davant dels nous reptes plantejats per la globalització i el nou rol de les ciutats en el sistema econòmic i social global (Sassen, 1991; Glaeser, 2011; Barber, 2013) apareixen nous models institucionals sota el marc de la nova governança. A més, el procés d'urbanització cada vegada més global fa evidents problemàtiques associades a fenòmens particularment urbans, com la segregació i l'especialització espacial, l'expansió urbana descontrolada (*urban sprawl*) o els efectes sobre el medi ambient, que demanen accions concertades per a fer-hi front (Rusk, 1993; Downs, 1994; Swanstrom, 2001).

El nou regionalisme reconeix l'escala metropolitana com a necessària per fer front a la diversitat de reptes urbans però, a diferència de l'escola reformista, aquest defensa mecanismes més flexibles en forma de mecanismes voluntaris de cooperació entre els diversos actors metropolitans (Blais & Loewen, 2009; Tomàs, 2012), per tant, posa l'accent en la interdependència i la cooperació en entorns institucionalment fragmentats.

En aquest sentit, davant la fragmentació i la distància entre àrees funcionals i institucions governamentals, la solució als problemes socioterritorials passaria necessàriament per la cooperació voluntària entre els diversos actors metropolitans (ajuntaments, governs metropolitans i regionals, agents socioeconòmics, etc.) i mitjançant multiplicitat d'instruments. En aquest context la cooperació intermunicipal, conjuntament amb les institucions de govern metropolità, es presenta com un mecanisme de governança de primer ordre.

Per què els municipis cooperen?

En aquest sentit 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 el nostre cas hem triat el marc que ens 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 el cas d'una regió metropolitana, malgrat la cooperació sigui necessària o fins i tot volguda, apareixeran problemes d'acció col·lectiva entre els actors institucionals que posen en risc la mateixa cooperació (Feiock, 2013; Tavares i Feiock, 2018; Hawkins, 2017).

Des d'aquesta perspectiva l'acció col·lectiva institucional s'ha de basar, d'una banda, en la generació de beneficis col·lectius i la reducció de costos individuals. Així, 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 no-desitjats entre municipis o milloren la distribució dels beneficis i dels seus efectes positius (Feiock, 2007; Ferret i Jacas, 2009; Lago-Peñas i Martínez-Vázquez, 2013; Bel i Warner, 2015; Gomis Fons, 2018).

A més a més, quan 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, 2009).

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: els *costos de transacció* o riscos de la cooperació. Es tracten d'aquells costos comparatius del desenvolupament d'una acció respecte a estructures alternatives (Tavares i Camões, 2007). 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 (Feiock, 2007; Tavares i Feiock, 2018).

Davant dels costos i riscos que potencialment poden desincentivar la cooperació institucionals és important identificar aquells factors que permetin que els beneficis superin als costos de la cooperació i, per tant, que l'afavoreixin. Tal com apunta 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" (2007, pàg. 60).

Factors que afavoreixen la cooperació

A l'arrel de la decisió d'una institució per a cooperar amb altres hi hem de buscar factors que incentiven o desincentiven el comportament cooperatiu. Així, factors com la capacitat d'entrada i sortida del acord de cooperació per part dels actors o els costos de decisió, entesos com el grau de complexitat a l'hora de prendre decisions, són importants a l'hora d'entendre la decisió de participar en acords de cooperació (Feiock, 2009).

D'altra banda, la literatura especialitzada identifica un seguit d'elements, propis tant del context on es produeix la cooperació com de les característiques i naturals dels actors i àmbits de cooperació, que la condicionen. Es poden resumir en: a) model de govern local i marc normatiu; b) la naturalesa dels béns i serveis; c) veïnatge i densitat institucional; d) factors socioeconòmics.

Primerament, els models de govern local i el marc normatiu de cada context condicionen les decisions de cooperació ja que determinen el grau d'autonomia local i en marquen les condicions

i límits (Loughlin i Peters, 1997; Tavares i Feiock, 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 generen desincentius.

D'altra banda, la naturalesa dels serveis i béns que són objecte de cooperació també pot explicar perquè alguns són més proclius a produir-se a través de la cooperació i d'altres ho són internament. D'una banda, per l'especificitat del servei; 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 (Feiock, 2009). D'altra banda, la mesurabilitat dels béns, és a dir, la dificultat per mesurar resultats i per fer-ne el monitoratge i control incrementen els costos de transacció i dificulten la cooperació (Hawkins, 2017).

En tercer lloc, també tenen incidència en la cooperació institucional la proximitat geogràfica entre els actors cooperants i la densitat intergovernamental. Els municipis veïns tenen incentius a cooperar basats en raonaments econòmics, per la reducció dels costos dels serveis compartits (Feiock, 2007). A més, el veïnatge disminueix els costos de transacció en tant que els municipis estan mútuament exposats a externalitats (Miller, 1992; Feiock, 2009; Bel i Warner, 2015). Aquestes interdependències fan que un cop iniciada la cooperació hi hagi molt pocs incentius a abandonar-la i a actuar oportunistament. D'altra banda, un teixit institucional dens afavoreix la confiança entre actors, reduint els costos de transacció i millorant l'eficàcia de la cooperació. Així, 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 (Thurmaier i Wood, 2002).

Finalment, els factors socioeconòmics propis de les comunitats (municipis) cooperants també poden facilitar o dificultar la cooperació. D'una banda, la homogeneïtat de preferències dins d'una comunitat redueix els costos de transacció ja que les resistències als objectius de la cooperació es minimitzen (Tsebelis, 2002) i, en contrast, la heterogeneïtat interna 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 i Feiock, 2018). D'altra banda, la similitud sociodemogràfica entre comunitats 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 (Feiock, 2013).

En un estudi anterior de l'àrea de Governança de l'IERMB vam caracteritzar la cooperació intermunicipal a l'àrea metropolitana de Barcelona (*Metròpoli i mecanismes de cooperació intermunicipal*, 2020). Confirma que els factors de veïnatge i la densitat relacional són els més rellevants a l'hora d'explicar la cooperació, i la comarca emergeix com l'espai més propici per la cooperació.

Igualment també apareix una cooperació centrada en els àmbits de la gestió i planificació territorial i urbana, que contrasta amb una baixa cooperació en polítiques socials. En canvi, els factors socioeconòmics no apareixen com a determinants a l'hora d'explicar la cooperació entre ajuntaments, més enllà de la mida poblacional.

També vam caracteritzar el rol de l'AMB en el sistema de cooperació institucional. En aquest cas la cooperació metropolitana està centrada en relacions bilaterals i *top-down* entre l'administració metropolitana i els ajuntaments, enfocada a la prestació de serveis als municipis i transferències directes, però una baixa participació de l'AMB en altres instruments de governança col·laborativa.

Marc legal de la cooperació en l'RMB

En el context espanyol i català la cooperació intermunicipal està regulada per diverses lleis i normatives. Sota aquest paraigua normatiu, és diversa la normativa que preveu i regula els

instruments als quals poden recórrer les entitats locals a l'hora de cooperar, tant entre elles, com amb altres entitats.

A nivell espanyol, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBL) és el marc regulador base del govern local, i 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. Entre aquests, el dret d'associar-se en mancomunitats (art. 44 LRBL) o la cooperació interadministrativa mitjançant consorcis i convenis (art. 57 LRBL). D'altra banda la LRBL també preveu la creació per part dels ens locals d'instruments de gestió dels serveis públics com els organismes autònoms locals, les entitats públiques empresarials i les societats mercantils locals (art. 85).

Tanmateix, 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 local⁵.

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 LRBL de 1985 que admeten la possibilitat que formin part del consorci entitats privades sense ànim de lucre.

A nivell català, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya reconeix el dret dels municipis a associar-se i cooperar entre ells i la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMLRC) especifica mecanismes i àmbits de cooperació, entre els quals la figura de la comunitat de municipis, exclusiva de la legislació catalana. També la Llei 26/2010 que regula les relacions interadministratives.

Per últim, altres tipus de mecanismes com les associacions, que 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 LRBL reconeix les associacions d'entitats locals com un mecanisme per a la protecció i promoció dels seus interessos comuns (Gomis Fons, 2018).

Dit això, la cooperació també pot ser implementada per nivells de govern supramunicipals. En aquest sentit, Ferrar i Jacas (2009) distingeixen entre coordinació, que és aquella relació obligada i hegemnitzada per un agent coordinador superior, i la cooperació, que és de naturalesa voluntària i en termes d'igualtat.

En l'àmbit de l'RMB els més rellevants són les comarques, les vegueries i l'AMB. Les comarques també estan reconegudes en la LRBL com a entitats locals, però és el marc normatiu català el que les desenvolupa. Si bé l'Estatut de 2006 prioritza l'organització de govern local en municipis i vegueries, també introdueix les comarques com l'àmbit supramunicipal bàsic i les defineix com un ens local amb personalitat jurídica pròpia formada per municipis per a la gestió de competències i serveis locals. El seu desenvolupament normatiu depèn d'una norma anterior a l'Estatut, el Decret Legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya. Les comarques han de ser "espais geogràfics en què

⁵ Això és particularment evident en els límits a la constitució de consorcis i convenis, regulada per la LRSAL, entre les quals destaquen el compliment de la legislació d'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera.

s'estructuren les relacions bàsiques de l'activitat econòmica i han d'agrupar municipis amb característiques socials, culturals i històriques comunes". Els àmbits resultants han de ser "els més adequats per fer efectius els principis d'eficàcia, descentralització, participació i subsidiarietat en la prestació dels serveis públics". És a dir, segons la normativa, les comarques tenen sentit com a unitats bàsiques d'activitat econòmica i, alhora, com l'espai adequat per prestar serveis d'una forma eficaç i propera.

Pel que fa a les vegueries, la regulació vigent se situa en el capítol sobre el govern local de l'Estatut que les defineixen com el principal àmbit de cooperació intermunicipal i alhora com a àmbit de desconcentració territorial de la Generalitat. Si bé l'Estatut del 2006 situa les vegueries, juntament amb els municipis, com els ens locals bàsics, el fet que el desenvolupament d'aquestes prevegi l'extinció de les diputacions va ser declarat inconstitucional en la sentència del Tribunal Constitucional 13/2010, de 28 de juny⁶.

El desenvolupament estatutari de les vegueries es realitza a través de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries. Aquesta Llei reconeix a set vegueries (Alt Pirineu, Camp de Tarragona, Girona, Central, Lleida, Terres de l'Ebre, Penedès i Barcelona) però, a partir de la modificació de 2017 i la introducció de el Penedès, seran vuit a més de el règim especial de l'Aran. La Llei entra en regular la doble naturalesa de la vegueria, com a divisió territorial en què s'organitzen els serveis de la Generalitat i com a àmbit territorial específic per a l'exercici de govern intermunicipal de cooperació local, a través d'un òrgan de govern i administració denominat consell de vegueria. També les seves competències, que fonamentalment reproduïxen les competències de les Diputacions establertes en la LRBL.

També regula la transició de les diputacions cap al consell de vegueries, reservant la província com a circumscripció electoral per a les eleccions generals i com a divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat. Però, davant del bloqueig que representa que la transició cap a les vegueries depengui de la modificació de la normativa estatal, ens trobem davant d'un desplegament incomplet de les vegueries, que només ha avançat com a àmbit de planificació territorial.

Finalment, l'AMB és l'única àrea metropolitana que s'ha constituït a Catalunya i Espanya, desenvolupada amb la Llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Les àrees metropolitanes estan contemplades en la Llei de Bases de Règim Local com a entitats locals integrades pels municipis de grans aglomeracions urbanes amb vinculacions econòmiques i socials que facin necessària la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres (art. 43). La seva aprovació, regulació i supressió, és potestat de les comunitats autònomes. Així mateix, l'Estatut de Catalunya també reconeix les àrees metropolitanes com ens locals supramunicipals fonamentats en la "voluntat de col·laboració i associació dels municipis" (art. 93).

⁶ L'article 91.3 de l'Estatut, declarat inconstitucional especifica que "els Consells de Vegueria substitueixen les diputacions". L'article 91.4, declarat constitucional però interpretat pel TC, estableix que "l'alteració, si s'escau, dels límits provincials es durà a terme d'acord amb el que preveu l'article 141.1 de la Constitució".

04. Anàlisi descriptiva del sistema de cooperació intermunicipal

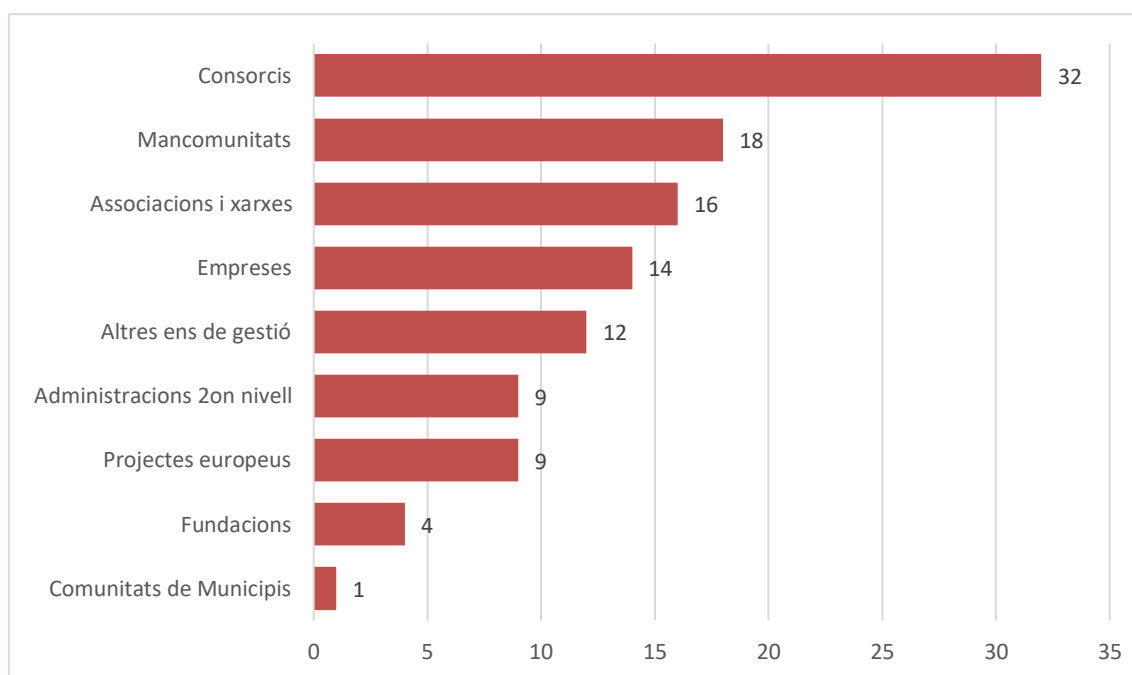
En aquest apartat presentem els principals resultats de l'anàlisi descriptiva a partir dels principals atributs: els tipus d'instruments, els àmbit de cooperació i la seva distribució en el territori de la regió metropolitana, i per últim, els actors que cooperen.

En total s'han identificat **115 instruments de cooperació** a la regió metropolitana de Barcelona, en els quals hi participen els ajuntaments o bé directament o bé a través d'administracions de segon nivell, ja sigui el consell comarcal o l'AMB (veure annex 1).

Tipus d'instruments

Entre els instruments observats destaquen els consorcis com la tipologia més recurrent en el territori de la regió metropolitana (28%). A certa distància els altres instruments més usats són mancomunitats (16%), empreses (12%), i aquells instruments de caire més flexible com associacions i xarxes (14%).

Gràfic 1. Tipus d'instruments de cooperació a l'RMB



Font: IERMB.

Pel que fa als consorcis 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 termes generals, en una figura molt utilitzada per les entitats locals (Galindo, Vilalta i 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 consorcis 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, la Llei 26/2010 regula els consorcis a 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.

Entre les característiques fonamentals dels consorcis trobem 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), així com administracions dels diferents nivells territorials: estatal, autonòmic i local (articles 118.1 LRJSP i 113.2 LRJPCat). També la seva naturalesa instrumental i el seu caràcter associatiu i voluntari. És a dir, 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 d'altres entitats locals supramunicipals com les àrees metropolitanes, les comarques, províncies o vegueries (Renyer i Alimbau, 2009).

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, i 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 pressupostaria i la sostenibilitat financera. A més han de complir 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.

Pel que fa als instruments propis de cooperació intermunicipal que preveu la legislació, no són els instruments més freqüents: les mancomunitats són el segon instrument més utilitzat, però a distància dels consorcis, i només hi ha una comunitat de municipis.

Les mancomunitats són el principal mecanisme de cooperació entre municipis que preveu la legislació. Són entitats locals amb personalitat jurídica constituïdes per l'associació voluntària de dos o més municipis i per a l'execució en comú d'obres o serveis determinats de la seva competència. Per tant, els valors associats a aquesta figura són la voluntarietat, donada la naturalesa de l'associació entre municipis, i la especificitat i la instrumentalitat, donat el seu objectiu específic (Ferret i Jacas, 2009). Tanmateix són un instrument de cooperació exclusiva entre municipis.

Les mancomunitats han estat no només previstes, sinó també promogudes, per la legislació autonòmica i estatal (Galindo, Vilalta, i 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 sectorial⁷. Pel que fa a la legislació espanyola, la Constitució dicta la regulació jurídica bàsica de les

⁷ 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).

mancomunitats de municipis (article 149.1.18) i, finalment, la reforma de la LRSAL sobre l'article 44 de la LRBL preveu també el dret a mancomunar-se dels municipis i l'organització específica d'aquestes mancomunitats.

En contrast, les comunitats de municipis són una figura exclusiva del règim local català. Les seves característiques fonamentals són: 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. De fet, la creació d'aquest mecanisme responia a la voluntat explícita del legislador de disposar d'un instrument flexible per propiciar-ne el seu ús (Font, 2002; Renyer i Alimbau, 2009).

Malgrat això, destaca el poc ús que s'ha d'aquesta figura de la comunitat de municipis. Si bé és un mecanisme dissenyat especialment per afavorir la cooperació intermunicipal, no s'ha consolidat com una opció a Catalunya i se n'han creat molt pocs (Galindo, Vilalta, i Martori, 2016). A la regió metropolitana actualment només s'ha identificat una comunitat de municipis en funcionament, la Comunitat de Municipis del Baix Montseny, creada el 2020 per 13 municipis de la subcomarca del Baix Montseny (entre el Vallès Oriental i la Selva) per al desenvolupament d'un pla estratègic.

Pel que fa a les associacions i xarxes, el tercer instrument més present, destaquen per la baixa institucionalització i el caràcter més representatiu i relacional. De fet, sota el concepte de xarxa s'hi troben tots aquells espais no-formals d'intercanvi entre municipis. D'altra banda les associacions de municipis estan reconegudes per la legislació local com un mecanisme per a la protecció i promoció d'interessos comuns.

Pel que fa a les empreses i altre ens de gestió (particularment consells esportius), destaquen pel seu caràcter instrumental; la LRBL els preveu com a instruments de gestió directa dels serveis públics locals, tot i que s'ha limitat la seva creació a criteris de sostenibilitat i eficiència (art. 85).

Si bé en menor nombre, pel seu caràcter territorial i la seva previsió normativa com a entitats locals, les 9 administracions de segon nivell (consell comarcals i àrea metropolitana de Barcelona) exerceixen un rol de cooperació i coordinació centrals en la regió metropolitana, tant pel que fa al seu caràcter transversal, com pel seu impacte com a agents territorials.

A més, és destacable el potencial impacte sobre la cooperació d'altres mecanismes promoguts per administracions superiors, com els instruments de finançament europeu. En aquest cas, els projectes d'especialització i competitivitat territorial (PECT) creats per la Generalitat de Catalunya, en el marc del Programa Operatiu Regional dels FEDER 2014-2020, que estan dissenyats per promoure la cooperació inter-institucional i publico-privada entre agents del territori. Entre les dues convocatòries que es van subvencionar fins a 16 projectes a la regió metropolitana (per un total de 21 milions d'euros de subvenció), dels quals en 9 participen cooperen més d'un municipi i/o administracions de segon nivell.

Aquesta distribució dels instruments apunta al caràcter instrumental de la cooperació a l'RMB i que, en certa mesura, també podem observar en l'objecte de la cooperació o el tipus d'actuació dels instruments: la majoria dels instruments són de caràcter monotemàtic (70%), enfocats a la prestació de serveis (49%) o a la coordinació de polítiques (23%) (veure taula 1 i gràfic 2).

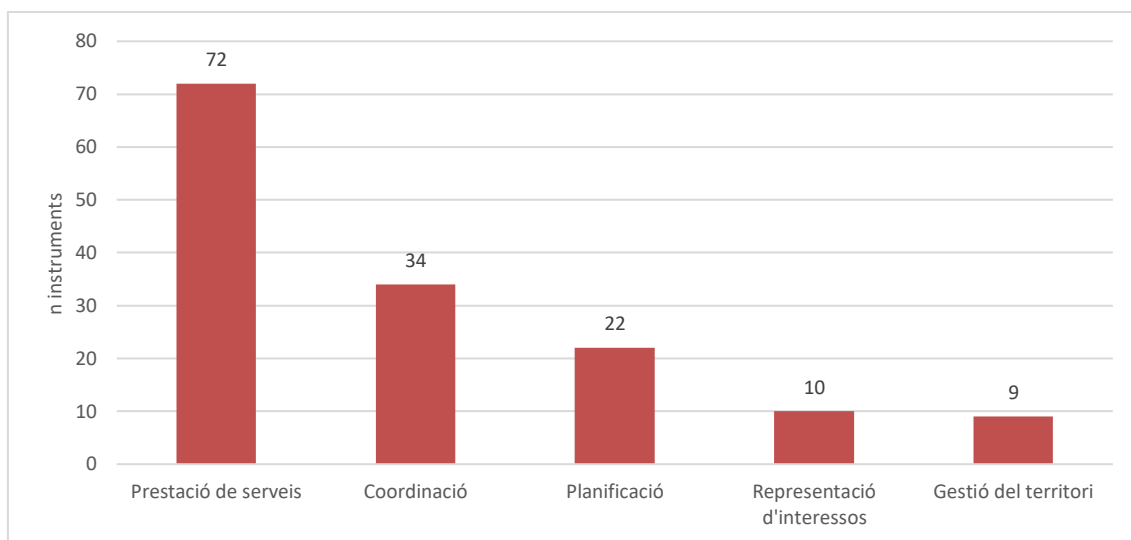
Taula 1. Tipus d'instruments i actuació a l'RMB

Actuacions/ Instruments	Monotemàtica		Multitemàtica		Integral		TOTAL	
	-	-	-	-	9	36%	9	7,8%

<i>Administracions 2on nivell</i>	-		-		100%		100%	
<i>Mancomunitats</i>	11	13,6%	1	11,1%	6	24%	18	15,7%
	61,1%		5,6%		33,3%		100%	
<i>Comunitats de municipis</i>	-	-	-	-	1	4%	1	0,9%
	-		-		100%		100%	
<i>Consortis</i>	30	37%	-	-	2	8%	32	27,8%
	93,8%		-		6,3%		100%	
<i>Fundacions</i>	2	2,5%	1	11,1%	1	4%	4	3,5%
	50%		25%		25%		100%	
<i>Empreses</i>	12	14,8%	2	22,2%	-	-	14	12,2%
	85,7%		14,3%		-		100%	
<i>Associacions i xarxes</i>	9	11,1%	1	11,1%	6	24%	16	13,9%
	56,3%		6,3%		37,5%		100%	
<i>Projectes europeus</i>	5	6,2%	4	44,4%	-	-	9	7,8%
	55,6%		44,4%		-		100%	
<i>Altres ens de gestió</i>	12	14,8%	-	-	-	-	12	10,4%
	100%		-		-		100%	
TOTAL	81	100%	9	100%	25	100%	115	100%
	70,4%		7,8%		21,7%		100%	

Font: IERMB.

Gràfic 2. Tipus de política dels instruments de cooperació a l'RMB



Font: IERMB.

En contrast els instruments de caràcter integral estan representats sobretot per les administracions de segon nivell (AMB i consells comarcals) o certes associacions de municipis i xarxes enfocades a la planificació estratègica i defensa d'interessos territorials.

Tot i això, és destacable que la presència d'instruments de caràcter estratègic, planificació o representació d'interessos representen el 22% del total dels instruments, en comparació als de caràcter instrumental.

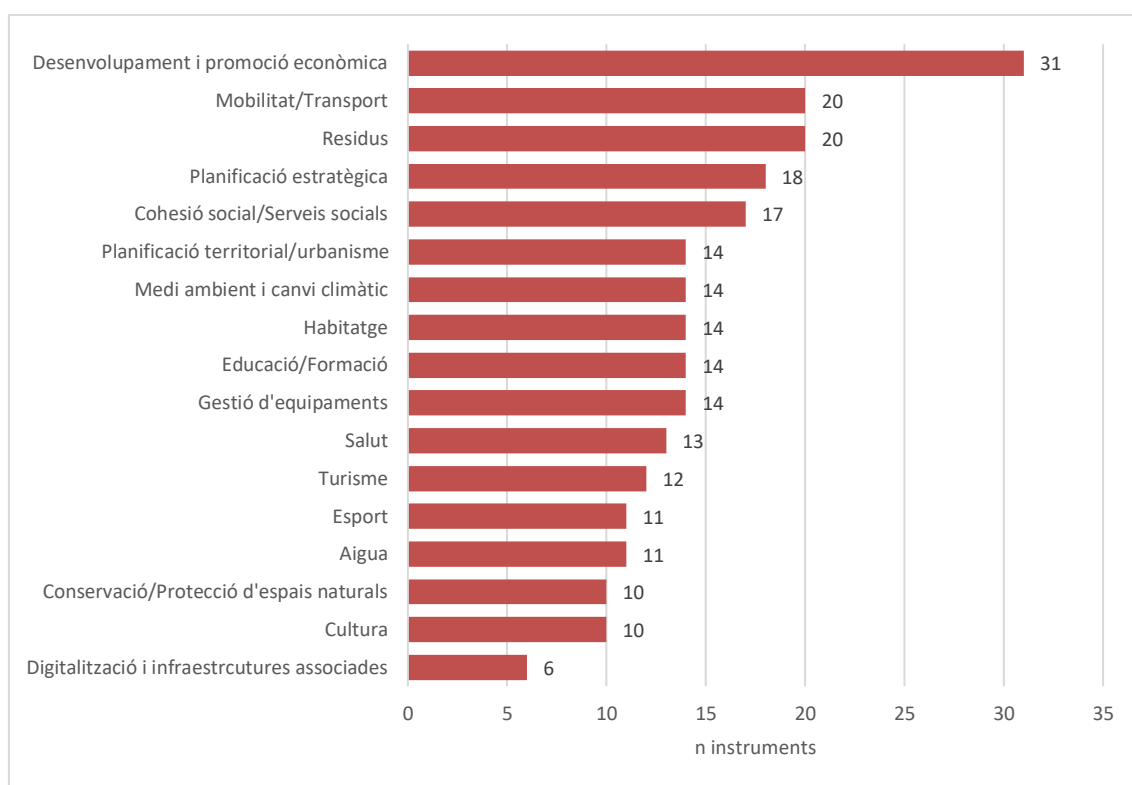
Els temes de cooperació

A l'hora de fixar-nos en els àmbits en els quals es coopera hem utilitzat dos atributs, d'una banda, unes categories més àmplies de grans àmbits de polítiques que donen una visió més àmplia però menys exacte i, una mirada micro, en la qual analitzem els 17 àmbits de política definits anteriorment.

En primer lloc, pels grans àmbits de polítiques trobem que els 115 instruments es reparteixen d'una manera força equitativa, tot i que destaquen els instruments en l'àmbit de la sostenibilitat, territori i mobilitat (58 instruments), incloent polítiques de mobilitat, gestió de residus i aigua, planificació territorial o medi ambient. El segueixen els d'economia i coneixement, que inclou les polítiques de desenvolupament econòmic, turisme o planificació estratègica (52 instruments). Per últim, els instruments de polítiques socials (49 instruments), incloent polítiques d'habitatge, cohesió social, educació i cultura o salut i esport.

Una mirada micro a cada àmbit temàtic fa destacar clarament els instruments de desenvolupament o promoció econòmica. Si a aquests els hi sumem els instruments de promoció turística, representen el 17% del total.

Gràfic 3. Àmbits de la cooperació a l'RMB



Font: IERMB.

Seguidament podem trobar els instruments enfocats a àmbits de polítiques que tradicionalment s'han associat a la governança metropolitana com poden ser la gestió de residus o la mobilitat.

Tot i així, també destaca la presència d'instruments de planificació estratègica i polítiques socials (cohesió social, salut o educació), condicionades en part per la integralitat de les administracions

de segon nivell, que tenen competències en aquests àmbits, tot i que sovint són de baixa intensitat o complementàries (subvencions, serveis associats com el menjador escolar i/o transport escolar, manteniment d'equipaments...). Igualment, la cooperació en polítiques d'habitatge es concentren principalment en ens dependents de l'AMB (Consorci Metropolità de l'Habitatge, Habitatge Metròpolis Barcelona i IMPSOL) i els consells comarcals també tenen alguns instruments de política d'habitatge (subvencions, oficines comarcals d'habitatge...).

Creuant els àmbits de cooperació amb els tipus d'instruments (taula 2) podem observar alguns patrons que permeten caracteritzar la cooperació a la regió metropolitana. Primer, destaca el marcat caràcter transversal de les administracions de segon nivell en el territori metropolità, tant de l'AMB com dels consells comarcals.

En el cas de l'AMB, la LAMB (Llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana) li reconeix unes competències (arts. 13-18), tant pròpies com delegades, que ofereixen un marc d'actuació ample per que fa a les polítiques que pot desenvolupar, tant en polítiques metropolitanes clàssiques (territori, medi ambient, mobilitat) però també amb un potencial en el desplegament de polítiques en àmbits com la cohesió social o el desenvolupament econòmic (Font, 2018).

En el cas dels consells comarcals les seves funcions venen determinades per aquelles que preveu la normativa, entre les quals l'assistència tècnica, jurídica i econòmica als municipis, la cooperació econòmica en la realització d'obres, serveis i activitats dels municipis, o la garantia de la prestació dels serveis municipals obligatoris (Llei 8/2003). També aquelles que deleguin altres administracions, tant Generalitat, diputacions, municipis, mancomunitats o comunitats de municipis (art. 17b). En aquest sentit, la diversitat temàtica dels consells comarcals ens parla de l'ús que s'ha fet d'aquesta flexibilitat funcional i del seu paper com a ens de coordinació i prestació de serveis. Però alhora ha permès un desenvolupament desigual en el territori del tipus d'instruments i polítiques que fan aquestes administracions i que podem observar, sobretot en l'anàlisi de xarxes. De fet, com veurem, es fa essencial tenir en compte les particularitat del fenomen comarcal per poder comprendre i aprofundir en la governança metropolitana en l'RMB.

En segon lloc, l'ús del consorci com a instrument de cooperació territorial i públic-privat en la gestió de serveis, com els consorcis de planificació y desenvolupament urbà, la gestió consorciada dels residus, dels espais naturals⁸, els consorcis sanitaris o els consorcis de desenvolupament econòmic i promoció turística.

També la creació, sobretot per part de les administracions de segon nivell, d'altres instruments mixtes de gestió, empreses públiques i mixtes, per a la prestació de serveis molt variats: mobilitat, residus, habitatge... Així mateix, per part dels ajuntaments si bé el consorci és el mecanisme preferent, també les mancomunitats emergeixen com a instruments enfocats a la gestió/prestació de serveis.

⁸ Principalment inscrits en la iniciativa de la Diputació de Barcelona de la xarxa de parcs naturals de la província de Barcelona (<https://parcs.diba.cat/>)

Taula 2. Tipus d'instruments i àmbits de polítiques de cooperació a l'RMB

Actuacions/ Instruments	Promo. Econ.	Mobilit.	Residus	Plan. estrat.	Cohesió social	Plan. territor./ urban.	Medi ambient	Habitat.	Educa.	Gestió equip.	Salut	Turisme	Esport	Aigua	Espais naturals	Cultura	Digital.
Administracions 2on nivell	9	9	4	7	9	3	7	9	8	5	5	4	-	3	2	6	-
	29%	45%	20%	39%	53%	21%	50%	64%	57%	36%	38%	33%	-	27%	20%	60%	-
Mancomunitats	3	5	8	-	5	4	2	-	2	6	3	2	-	3	1	3	-
	10%	25%	40%	-	29%	29%	14%	-	14%	43%	23%	17%	-	27%	10%	30%	-
Comunitats de municipis	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	6%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Consorticis	3	1	4	1	2	5	-	2	1	1	4	4	-	1	7	1	3
	10%	5%	20%	6%	12%	36%	-	14%	7%	7%	31%	33%	-	9%	70%	10%	50%
Fundacions	2	-	-	2	1	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
	6%	-	-	11%	6%	-	7%	7%	7%	-	-	-	-	-	-	-	-
Empreses	1	2	3	-	-	2	1	2	1	2	-	-	-	2	-	-	1
	3%	10%	15%	-	-	14%	7%	14%	7%	14%	-	-	-	18%	-	-	17%
Associacions i xarxes	6	1	-	7	-	-	1	-	1	-	1	-	-	1	-	-	-
	19%	5%	-	39%	-	-	7%	-	7%	-	8%	-	-	9%	-	-	-
Projectes europeus	7	1	1	-	-	-	2	-	-	-	-	2	-	1	-	-	2
	23%	5%	5%	-	-	-	14%	-	-	-	-	17%	-	9%	-	-	33%
Altres ens de gestió	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	-	-	-
	-	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100%	-	-	-	-
TOTAL	31	20	20	18	17	14	14	14	14	14	13	12	11	11	10	10	6
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

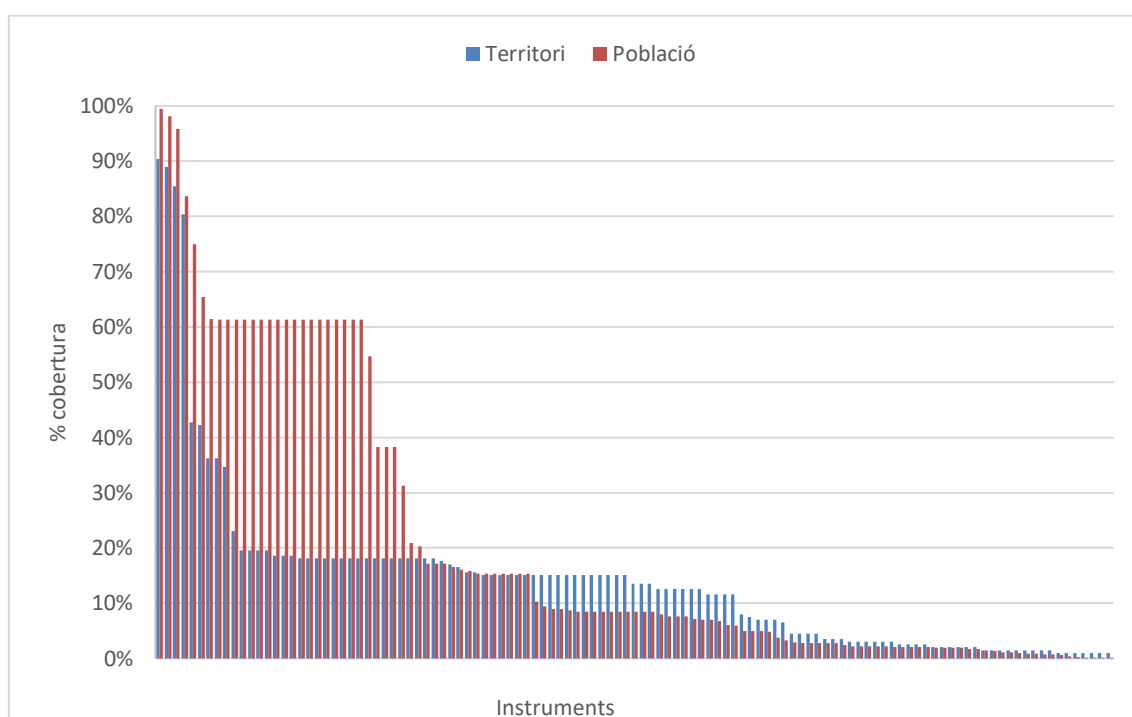
Font: IERMB.

Per últim, destaquem l'ús creixent d'instrument menys institucionalitzats, com poden ser les associacions i xarxes de municipis per a la defensa d'interessos territorials o sectorials, la planificació estratègica o el desenvolupament econòmic. Per exemple, només des d'inicis del 2021 han sorgit diverses xarxes de municipis en l'entorn metropolità com l'associació de nou ciutats de l'Arc Metropolità o l'aliança Barcelonès nord-Besòs entre Badalona, Santa Coloma de Gramenet i Sant Adrià de Besòs.

Cobertura i àmbits territorials de la cooperació

Hem fet una mirada territorial a la cooperació des de dues perspectives. En primer lloc, la cobertura, és a dir, el territori o població que cada instrument aglutina sobre el total de l'RMB⁹. Així, de mitjana, els instruments analitzats tenen una cobertura territorial del 14% i una cobertura poblacional del 21%.

Gràfic 4. Cobertura territorial i poblacional dels instruments de cooperació a l'RMB



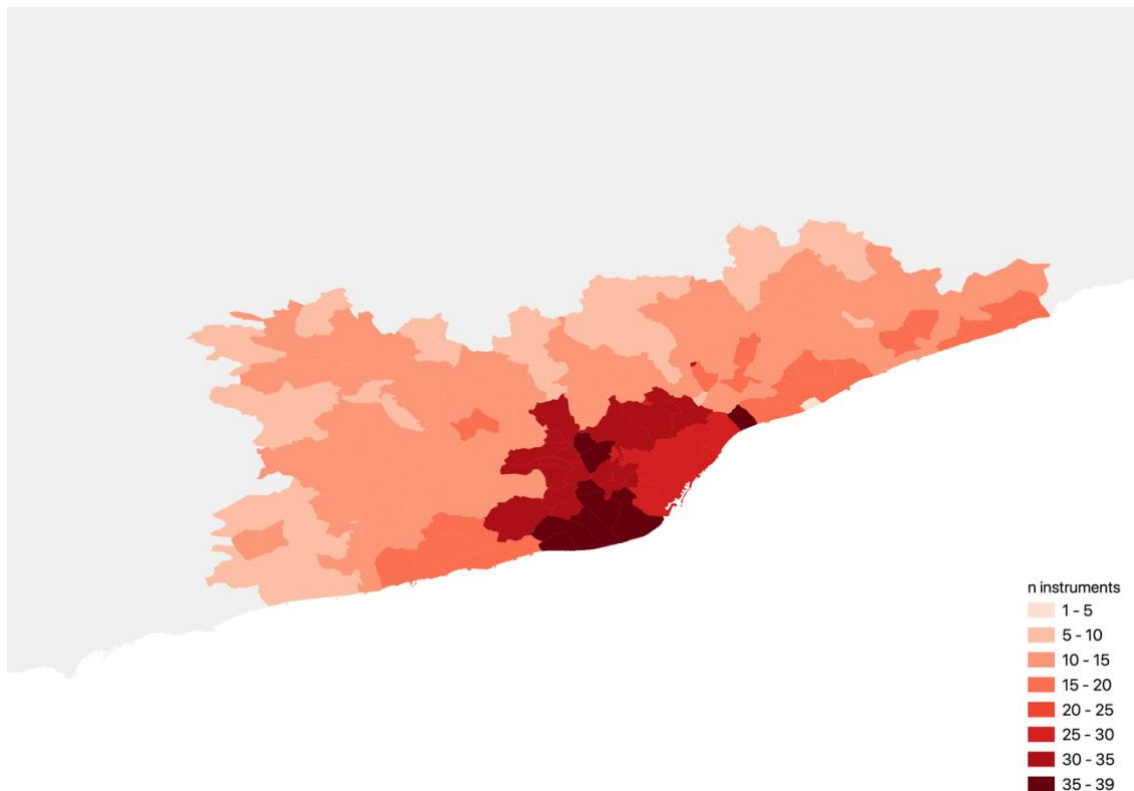
Font: IERMB.

Com podem observar en el gràfic 4 la distribució dels instruments pel que fa a la seva cobertura ens mostra aquesta distribució desigual entre la cobertura territorial i poblacional; d'una banda, la majoria dels instruments tenen una cobertura de menys del 20% del total del territori de l'RMB, però la distribució de la cobertura poblacional ens mostra una concentració més elevada en instruments que concentren prop del 60% de la població de l'RMB.

Aquesta distribució apunta a la centralitat de l'àmbit de l'àrea metropolitana en el sistema de la cooperació regional, el territori que concentra més població. Aquest element també el podem observar en el següent mapa, on el territori de l'àrea metropolitana presenta la densitat més elevada d'instruments, seguit per sectors del seu entorn més immediat al Garraf i al Maresme.

Mapa 2. Municipis de l'RMB per quantitat d'instruments en els quals cooperen

⁹ Els càlculs de la cobertura s'han fet en base municipal, és a dir, la cobertura territorial correspon al % de municipis que integren un instrument sobre el total de municipis de l'RMB.



Font: IERMB.

Si mirem la mateixa distribució dels instruments però per àmbits de polítiques, podem observar algunes particularitats.

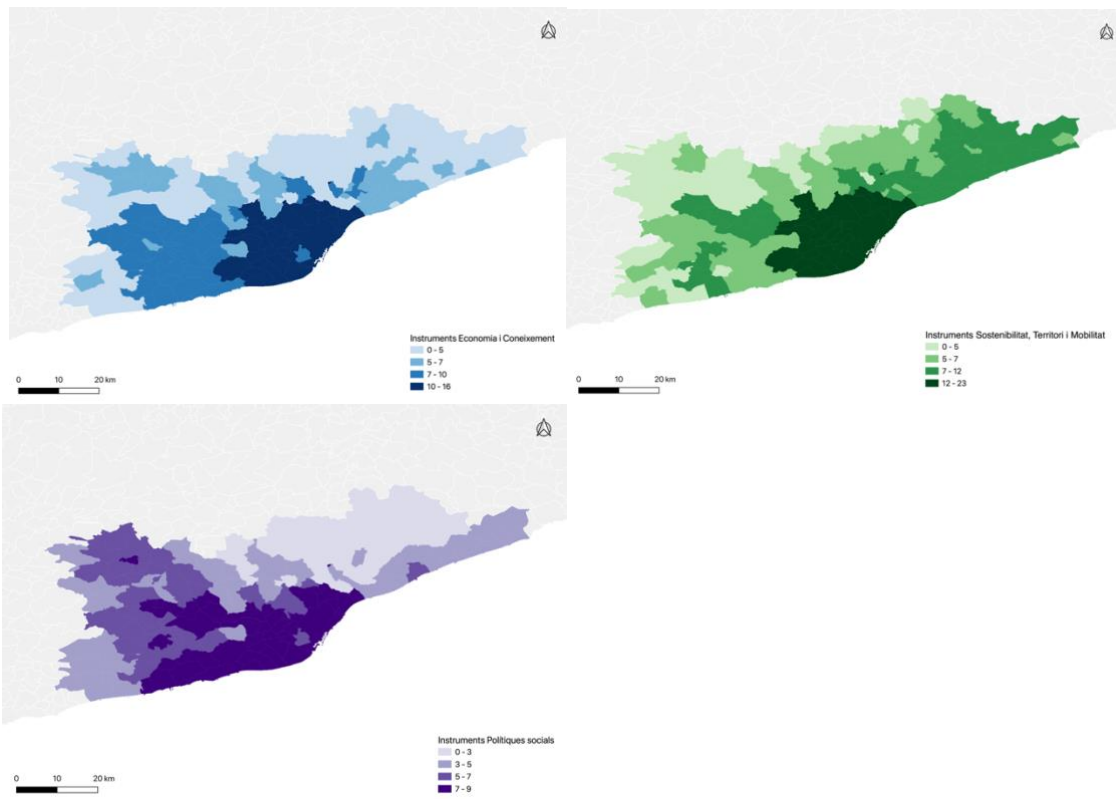
En l'àmbit de les polítiques de desenvolupament econòmic i coneixement de nou veiem com l'àmbit metropolità destaca per sobre de la resta del territorial de la regió, però seguit pels municipis del Baix Llobregat-Garraf. En l'àmbit de polítiques de medi àmbit, territori i mobilitat, de nou l'àmbit metropolità però destaca el sector Maresme-Vallès. En contrast, l'àmbit de polítiques socials l'àmbit metropolità és més distribuït, mantenint-se l'àmbit metropolità i ampliant-se principalment al Baix Llobregat nord i sectors del Penedès.

Si bé aquests mapes ens permeten veure les diferents distribucions dels instruments en el territori de l'RMB, a l'hora de comparar-los entre ells ens poden portar a equívocs, ja que les escales cromàtiques no segueixen els mateixos rangs.

Així, per fer-los comparables en els següents mapes es poden observar les diferències entre municipis i territoris canvien: mentre que les diferències entre els municipis en l'àmbit de polítiques socials no és gaire destacable, aquestes diferències augmenten en les polítiques de desenvolupament econòmic i, sobretot, en l'àmbit de medi ambient i mobilitat.

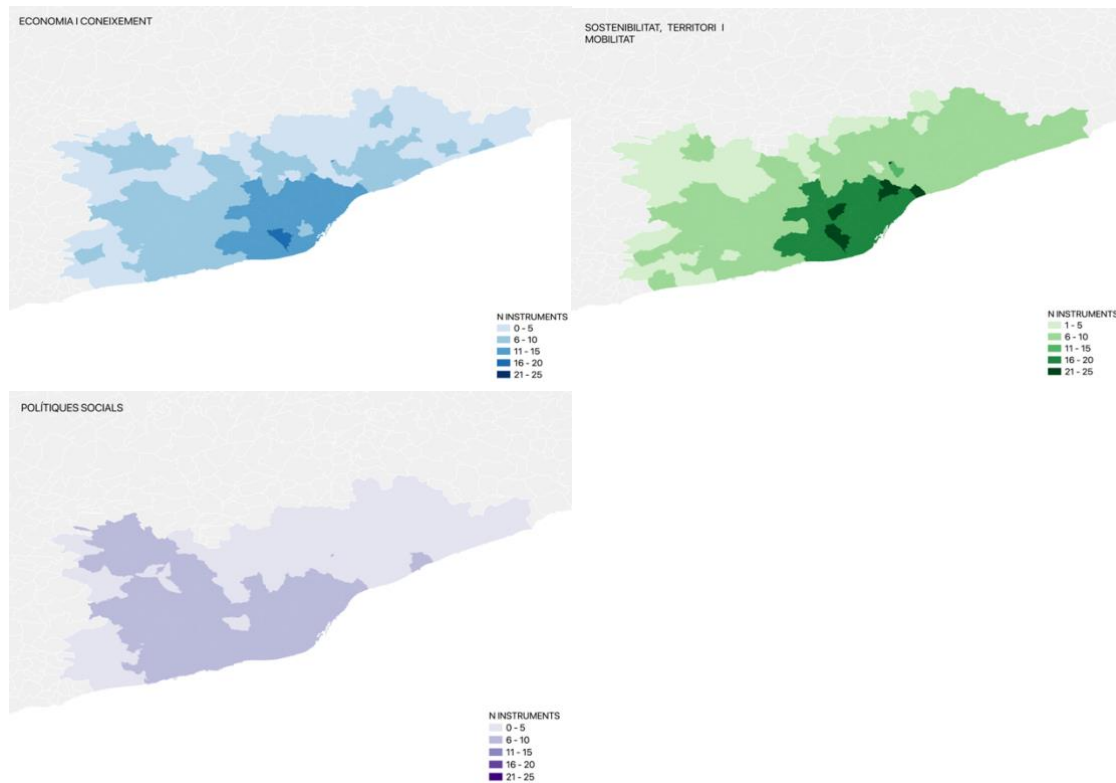
Aquests mapes apunten al territorial com un factor determinant en la cooperació. En primer lloc destaca l'element del veïnatge: del total dels instruments observats, en el 79% hi ha continuïtat territorial entre els municipis cooperants. Això encaixa amb el que apunta la teoria de l'acció col·lectiva institucional, en quant els municipis veïns tenen incentius a cooperar i el veïnatge disminueix els costos de la cooperació (Miller 1992; Feiock, 2007; 2009; Bel i Warner, 2015).

Mapa 3. Instruments als municipis de l'RMB per grans àmbits de polítiques



Font: IERMB.

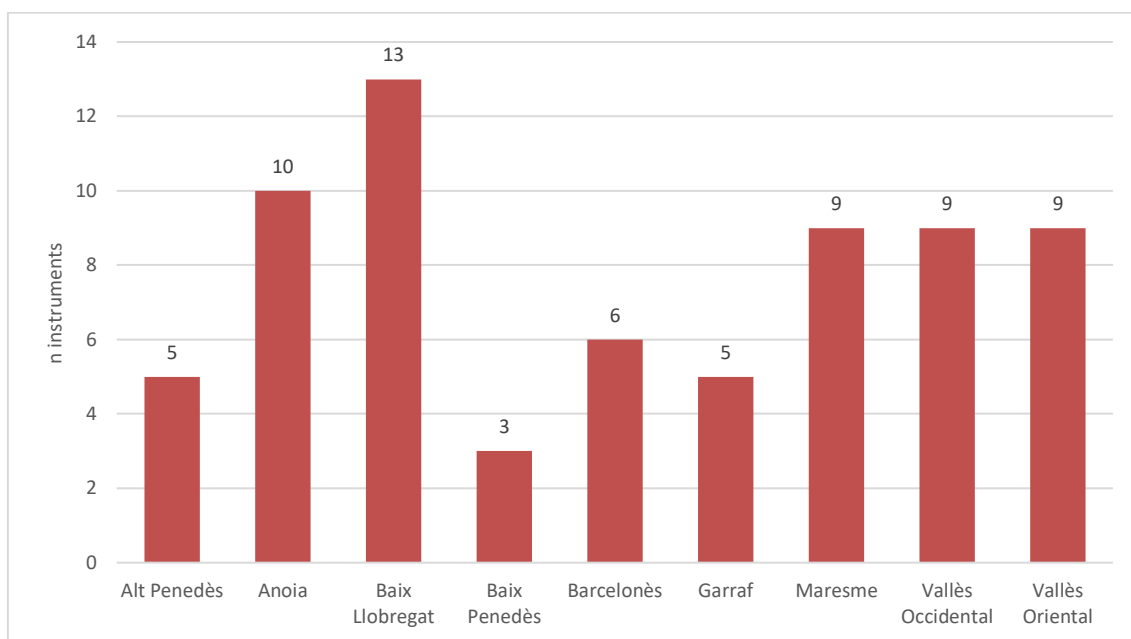
Mapa 4. Comparativa d'instruments per grans àmbits de polítiques a l'RMB



Font: IERMB.

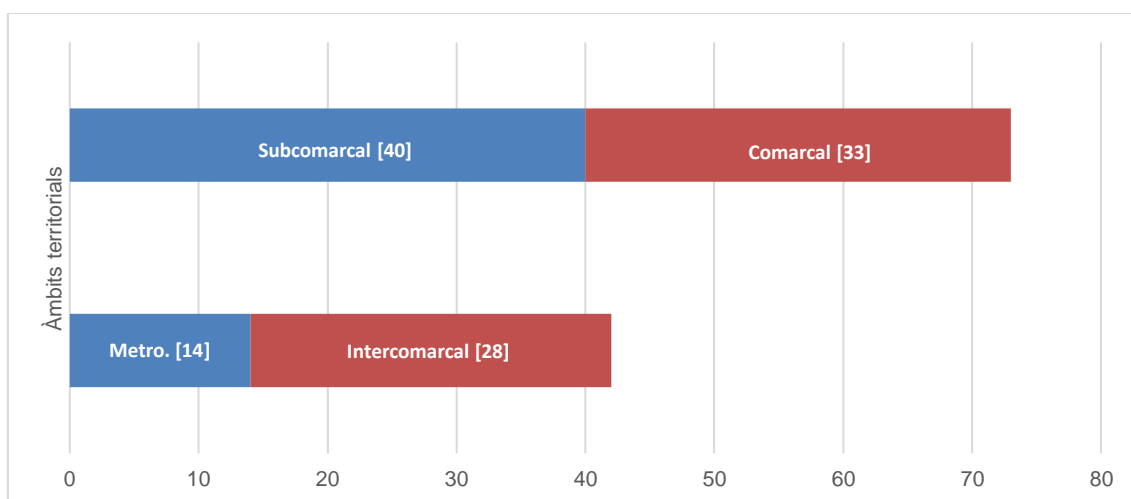
Concretament destaca l'àmbit comarcal com l'espai més propis per a la cooperació. Del total d'instruments el 63% s'inscriuen en l'entorn d'una comarca, ja sigui cooperació de la total dels ajuntaments de la comarca o entre alguns d'ells. Aquest fet també pot apuntar a factors com la densitat institucional i la tradició en la cooperació com a generadors de confiança (Thurmaier i Wood, 2002). També 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 ajuntaments en altres espais.

Gràfic 5. Instruments de cooperació comarcal i subcomarcal per comarca



Font: IERMB.

Gràfic 6. Àmbits territorials de cooperació¹⁰



Font: IERMB.

¹⁰ Subcomarcal: cooperen ajuntaments d'una mateixa comarca però no tots els de la comarca; Comarcal: cooperen tots els ajuntaments d'una mateixa comarca i ens dependents de consells comarcals; Metropolità: cooperen ajuntaments de l'àrea metropolitana o coopera AMB i entitats dependents de l'AMB; Intercomarcal: cooperen ajuntament de més d'una comarca (excepte cooperació a l'àrea metropolitana).

Per nombre d'instruments d'àmbit comarcal destaca el Baix Llobregat com la comarca amb més instruments de cooperació, seguit de l'Anoia, el Maresme i els dos vallesos. Contrasten amb el Baix Penedès que presenta una més alta integració amb les comarques tarragonines.

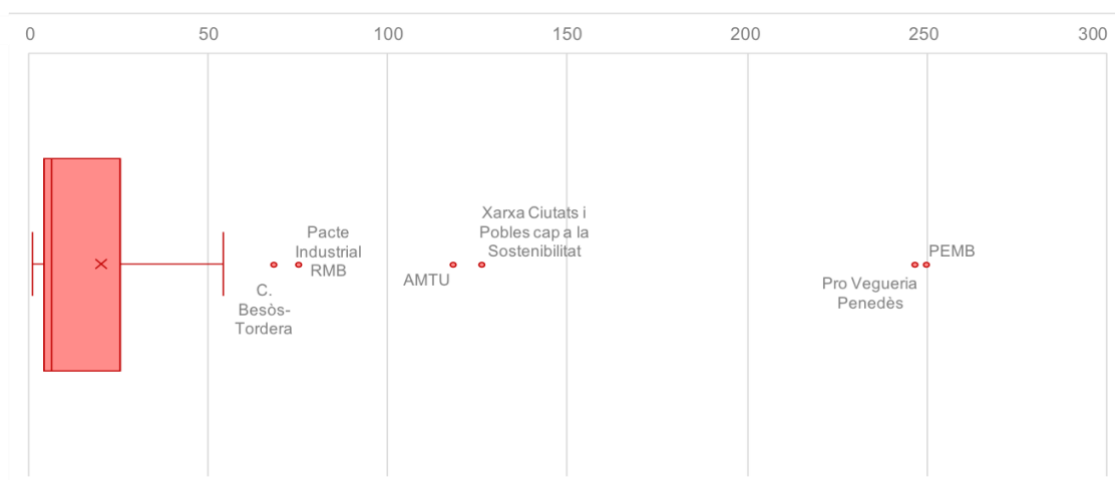
En contrast, la cooperació a l'entorn de l'àrea metropolitana (36 municipis) representa el 13% dels instruments concentrats principalment en l'òrbita de l'AMB, ja que el 90% dels instruments identificats són entitats vinculades al sistema institucional de l'AMB.

El 24% restant correspon a instruments en els qual cooperen ajuntaments que sobrepassen els límits comarcals (però no s'inscriuen en l'àmbit de l'àrea metropolitana). Tot i això, el factor veïnatge es manté rellevant ja que el 68% d'aquests mantenen la continuïtat territorial entre municipis membres.

Els actors cooperants

Per acabar amb l'anàlisi descriptiva ens hem fixat en la tipologia d'actors què cooperen. Primer, apuntem al nombre d'actors participant dels instruments¹¹: de mitjana 21 actors, però una mediana de 6 per la presència de casos extrems, destacant associacions amb un caràcter regional-metropolità com el PEMB (361 membres associats dels quals 250 institucions/entitats + 111 persones a títol individual), l'Associació de Municipis per la Mobilitat i el Transport Públic, AMTU (118 membres, principalment municipis i altres administracions supramunicipals) o el Pacte Industrial de la Regió Metropolitana (75 membres).

Gràfic 7. Nombre d'actors participants



Font: IERMB.

Respecte a la tipologia d'actors participants en la cooperació, d'entre els instruments observats, el 31% són de cooperació exclusivament municipal. D'altra banda, un 10% són instruments dependents de les administracions de segon nivell, en els quals no participen directament els ajuntaments. En canvi, en el 53% dels instruments hi participen tant ajuntaments com administracions de segon nivell.

¹¹ Per manca de dades no s'han comptabilitzat els membres dels Consells Esportius en els quals i participen ajuntaments, consells comarcals, entitats esportives, centres educatius i altres organitzacions/entitats socials.

Pel que fa als actors no institucionals destaca que en el 42% dels instruments hi participen agents econòmics i socials (empreses, sindicats, entitats de la societat civil, etc.) i en un 14%, a més, hi participen universitat i centres de recerca.

Aquests resultats apunten a una certa preferència per a una cooperació públic-privada i multinivell. Si li sumem el caràcter instrumental que hem vist a anteriorment i la preferència per instruments com els consorcis, obtenim una imatge prou clarificadora de la governança a l'RMB, així de les seves potencialitats i mancances, que podem complementar amb l'anàlisi de xarxes que presentem a continuació.

05. Anàlisi de xarxes de cooperació intermunicipal a l'RMB

Prèviament a presentar el resultat de l'anàlisi de xarxes és necessari aclarir alguns supòsits bàsics d'aquesta metodologia i les particularitats de les dades que s'han analitzat.

L'anàlisi de xarxes és una aproximació (metodològica i teòrica) enfocada a les relacions entre actors. La principal eina de representació i anàlisi són els grafs o xarxes, que es visualitzen mitjançant un conjunt de **nodes** (en aquest cas els actors cooperants) i **vectors** que els connecten entre si (en aquests cas la participació en ens i/o cooperació entre actors).

Tanmateix, en l'anàlisi de xarxes no només fem ús de les representacions gràfiques de les interaccions en forma de xarxa, sinó que aquesta es combina amb indicadors que aporten informació sobre l'estructura de la xarxa en el seu conjunt com dels actors individualment. D'entre aquests indicadors s'utilitzaran principalment els següents:

- **Densitat:** proporció de relacions existents a la xarxa sobre el total de relacions possibles. Indica com de prop està el graf de ser complet (100%) i la intensitat de relacions en el conjunt de la xarxa.
- **Grau:** relacions directes que té cada actor amb altres actors de la xarxa. Identifica la influència de l'actor en la xarxa pel nombre d'interaccions que té amb altres actors.
- **Grau mitjà:** mitjana de relacions (vectors) dels actors (nodes) en el conjunt de la xarxa.
- **Modularitat:** detecta estructures de comunitat en la xarxa. Mesura la divisió de la xarxa en clústers o comunitats a partir de connexions denses entre nodes d'un mateix clúster i connexions febles entre nodes de diferents clústers.
- **Centralitat d'intermediació:** mesura de centralitat, indica la posició intermediària de cada actor en el conjunt de la xarxa. Quantifica el nombre de vegades que un node actua com a pont al llarg del camí més curt entre altres dos nodes. Una centralitat d'intermediació elevada indica que el node està connectant diverses parts de la xarxa.
- **Excentricitat:** mesura la distància entre un node i el més allunyat. L'excentricitat alta mostra nodes perifèrics i una excentricitat baixa nodes centrals.

La base de dades d'aquest estudi no ens proporciona informació sobre les qualitats d'aquestes relacions: intensitat o freqüència de la relació, el rol efectiu de cada actor en la seva relació amb els altres, etc. Per tant, l'element central d'aquesta anàlisi és observar quins nodes estan connectats amb quins i l'estructura resultant d'aquestes relacions.

Així mateix, alhora d'interpretar les xarxes que mostrarem a continuació s'han de tenir presents els criteris de selecció dels nodes i els tipus de vectors.

Pel què fa als nodes hi són representats tant els 199 municipis de l'RMB, més les administracions de segon nivell (AMB i 8 consells comarcals), més tots aquells altres instruments analitzats amb un cert grau d'institucionalització (mancomunitats, consorcis, empreses, fundacions, associacions, consells esportius, etc.). Un total de 300 actors o nodes (potencials) en el conjunt xarxa. La resta d'instruments de baixa institucionalització (xarxes i projectes europeus) les hem inclòs com a relacions directes entre els actors institucionals.

Posant un exemple aclaridor, el Consorci del Besòs és un node connectat amb els ajuntaments de Barcelona, Badalona, Sant Adrià de Besòs i Santa Coloma de Gramenet (que en són els seus membres consorciats). Passa el mateix amb l'AMB (connectada amb 36 ajuntaments), els

consells comarcals connectats amb els municipis que en formen part, les mancomunitats, consorcis, etc.¹²

Contràriament, l'Aliança Barcelonès Nord-Besòs no es representa com un node sinó que es veurà representada a partir d'una connexió directe entre els ajuntaments de Badalona, Sant Adrià de Besòs i Santa Coloma de Gramenet. Igualment passa amb altres xarxes de municipis no formalitzades i els projectes europeus.

Aquesta estratègia (que inclou altres instruments a part dels ajuntaments) és útil per identificar la posició i rol dels agents no-municipals en el conjunt de la xarxa i que, contràriament, si només tinguéssim en compte els ajuntaments com a nodes quedarien amagades sota relacions entre municipis.

Els vectors (connexions) també poden tenir atributs propis. En primer lloc, no s'ha dotat de direcció al tipus de relació. És per això que les relacions entre actors tenen el mateix valor, són bidireccionals. Per altra banda no tenen intensitat. Per tant, només s'ha tingut en compte si els nodes tenen connexions entre ells però no la intensitat d'aquesta relació (que requeriria una anàlisi posterior a partir, per exemple, de mètodes qualitius). Si bé totes les relacions són representades amb el mateix grau d'intensitat, si es pot donar més d'una connexió entre dos nodes quan dos nodes cooperen en dos espais diferents (una xarxa i un projecte europeu, per exemple).

La xarxa de cooperació a l'RMB

A continuació presentem una primera anàlisi de la xarxa de la cooperació a l'RMB (gràfic 8). Es tracta d'una xarxa que representa les interaccions i el grau d'interacció de cada actor (mitjançant el color i la mida dels nodes).

Primerament, es tracta d'una xarxa amb una densitat del 5,2% i un grau mitjà de 15,5. És a dir, es produeix un 5% del total de relacions possibles i de mitjana els actors estan connectats 15 vegades entre ells.

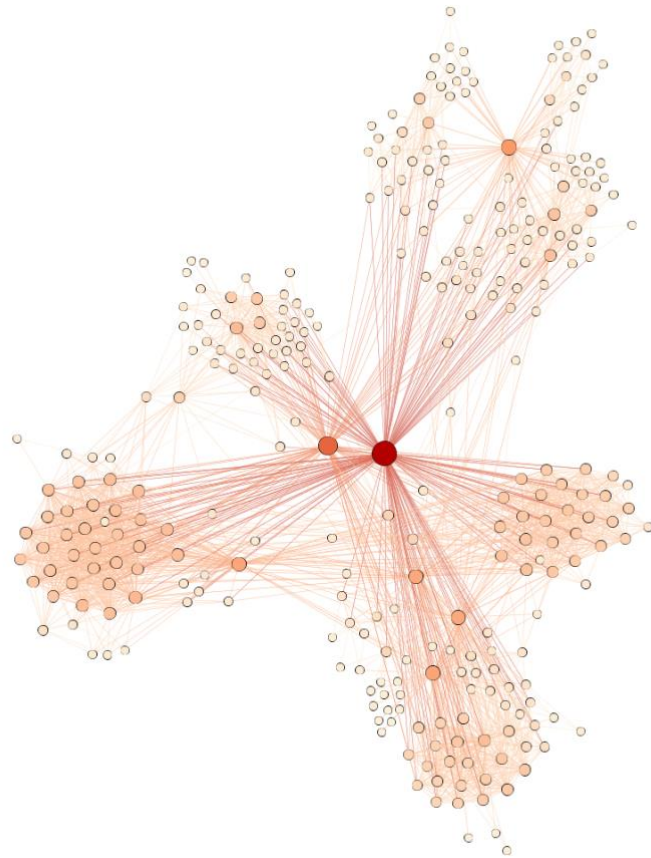
En aquest primer gràfic ja es poden intuir diversos elements: emergeix una xarxa amb una estructura en comunitats i apareixen alguns actors molt connectats (grau de relacions) que tenen posicions centrals en el conjunt de la xarxa o altres que tenen posicions entre comunitats (grau d'intermediació), i que coincideixen amb alguns dels instruments amb més membres.

La mesura de modularitat (gràfic 9) confirma aquesta estructura en comunitats o clústers de la xarxa de cooperació. En concret identifica 5 comunitats. Si ens fixem en els actors que formen cada una d'aquestes comunitats podem comprovar que tenen un caràcter marcadament territorial, però apareixen algunes particularitats:

- Tres comunitats amb un clar caràcter comarcal: el Maresme, el Vallès Oriental i el Vallès Occidental. En aquest últim cas destaca la baixa densitat de relacions entre els dos vallesos.
- Dues comunitats territorials supracomarcals: la comunitat metropolitana (o Baix Llobregat-Barcelonès-AMB) i la Vegueria Penedès.

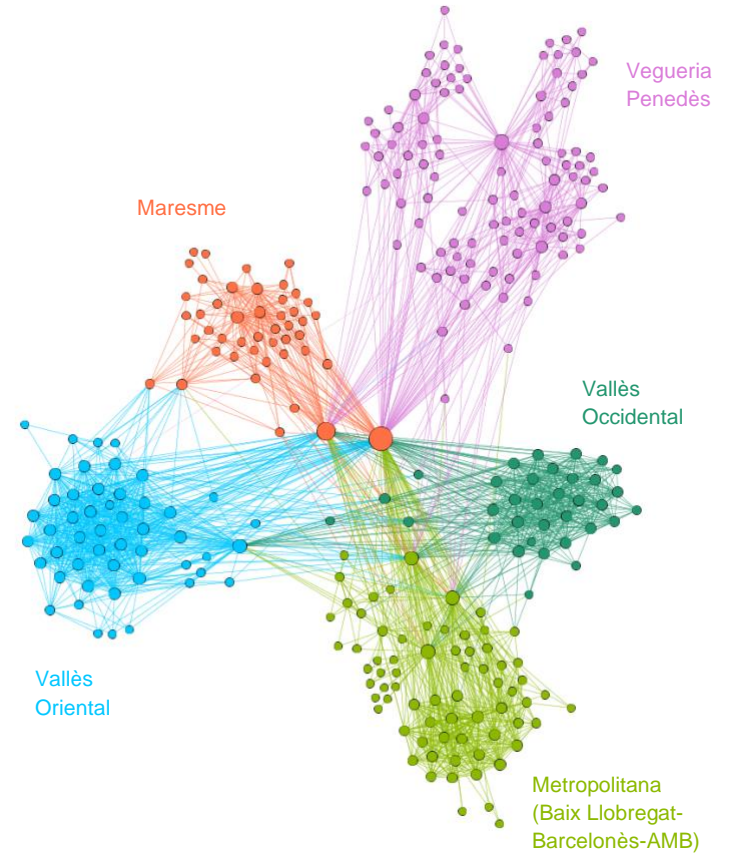
¹² S'ha de tenir en compte que altres agents no-institucionals però que són membres d'instruments (per exemple, una empresa privada que forma part d'una empresa mixta) no són nodes.

Gràfic 8. Xarxa de cooperació de l'RMB



Font: IERMB.

Gràfic 9. Modularitat de la xarxa de cooperació de l'RMB



Font: IERMB.

Aquests dos darrers casos són interessants per la seva diferent naturalesa. En el cas del Penedès és el procés de reivindicació i constitució de la vegueria com a comunitat territorial el que ha enfortit llaços de cooperació entre institucions, construint una comunitat integrada. En el cas de l'àrea metropolitana és central el paper de l'AMB, des d'una triple perspectiva: com a espai de trobada dels actors institucionals locals, com a agent generador d'instruments de governança (un 80% dels instruments en l'entorn de l'àrea metropolitana estan vinculats a l'AMB) i, en menor mesura, com a palanca per a nous espais de coordinació i intercanvi en un nou territori que supera al divisió comarcal, el metropolità.

Un cop identificada aquesta estructura en comunitats de la xarxa, és important identificar també aquells actors que tenen potencial de connectar les diverses comunitats i, per tant, poden exercir un rol d'intermediaris i cohesionadors del conjunt de la xarxa regional (gràfic 10). Com hem vist, aquest rol es pot mesurar a partir de la centralitat d'intermediació que, a diferència del grau de relació que quantifica el nombre de connexions que té un actor, és una mesura de centralitat que observa el seu rol a l'hora de connectar diverses parts de la xarxa en el seu conjunt.

Amb aquesta mesura primerament apareixen, de nou, aquells actors amb un alt grau de connexions. Destaca la [Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat](#)¹³ i l'[AMTU](#), ja que en son membres la majoria d'administracions locals de la regió metropolitana.

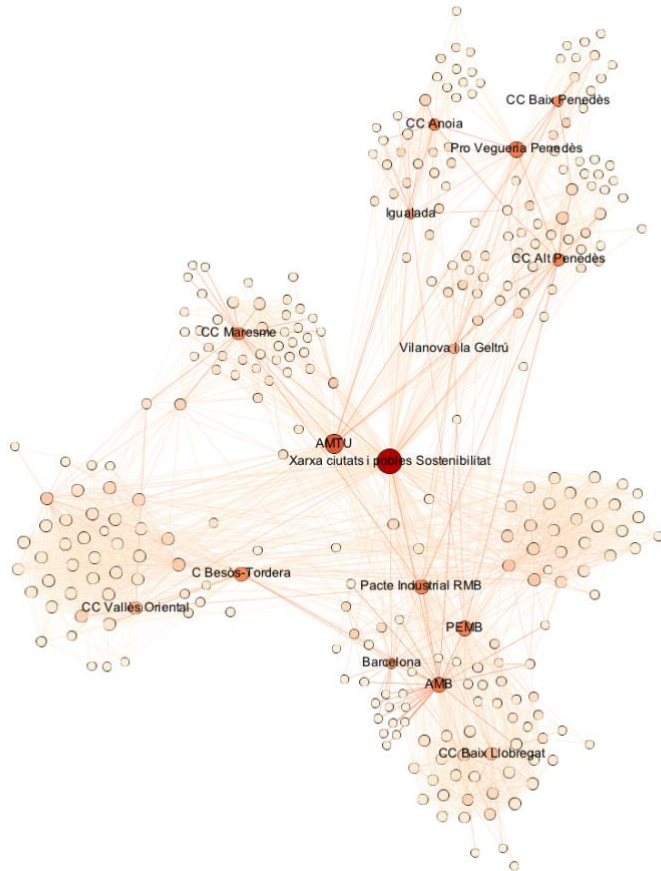
Altres que tenen un àmbit d'actuació metropolità i que exerceixen un paper d'intermediació de l'àrea metropolitana amb la regió, com el [PEMB](#) o el [Pacte Industrial](#). O el [Consorti Besòs-Tordera](#), que es tracta del consorci més gran de la regió (en nombre de membres consorciats), i que pel seu caràcter territorial connecta territoris de Vallès Oriental i del Barcelonès. També altres instruments que connecten comunitats internament, com l'associació [Pro Vegueria Penedès](#), que aglutina actors institucionals i no-institucionals de les comarques de la vegueria del Penedès. En aquest cas també destaca el paper que poden desenvolupar les capitals comarcals per connectar-se amb la regió. També l'AMB exerceix un rol similar perquè connecta els municipis metropolitans alhora que participa en diversos instruments i té un dens entramat d'ens dependents.

En aquesta mateixa línia emergeixen els consells comarcals, que exerceixen un rol cohesionador de les comunitats, pel seu doble rol de connector entre municipis i promotors d'altres instruments. En aquest sentit, sembla rellevant apuntar a la importància de les administracions supralocals, AMB però també consells comarcals, alhora de vehicular i aprofundir en la governança de la regió metropolitana. També algunes ciutats tenen potencial d'exercir aquest rol com per exemple Vilanova i la Geltrú connectant la vegueria del Penedès amb la resta de la regió.

Per últim, la mirada inversa, a través de la mesura d'excentricitat (gràfic 11), ens mostra com els ens dependents (particularment de l'AMB, però també dels consells comarcals) i els espais de cooperació bilateral entre municipis (mancomunitats i consorcis), són els actors més perifèrics de la xarxa i, per tant, un baix potencial de connectar el conjunt de la xarxa.

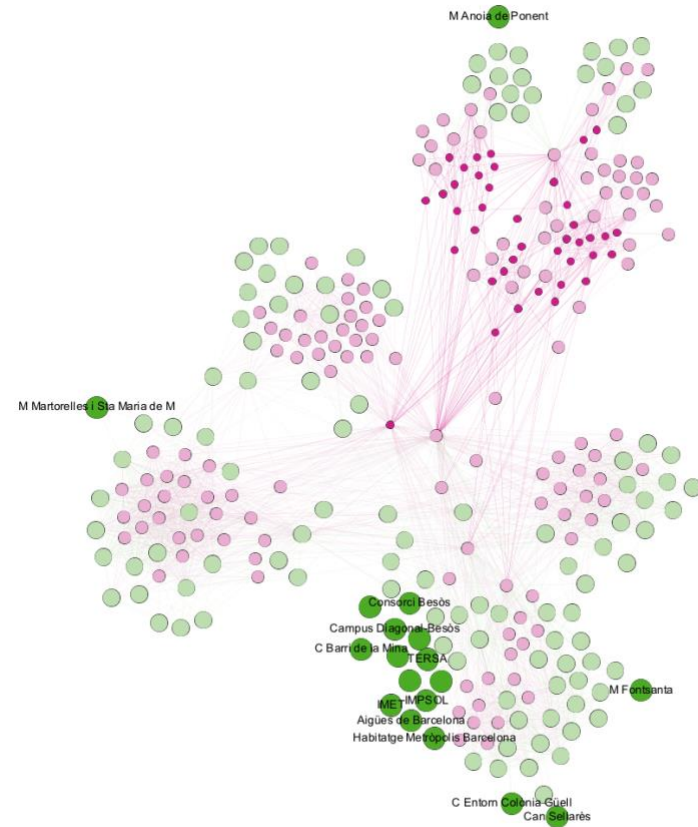
¹³ Associació de municipis promoguda per la Diputació de Barcelona, enfocada a la cooperació i intercanvi d'experiències i informació en l'àmbit del desenvolupament sostenible.

Gràfic 10. Centralitat d'intermediació en la xarxa de cooperació de l'RMB



Font: IERMB.

Gràfic 11. Excentricitat* en la xarxa de l'RMB



*Els verds mostren major excentricitat i els violetes menor excentricitat.
Font: IERMB.

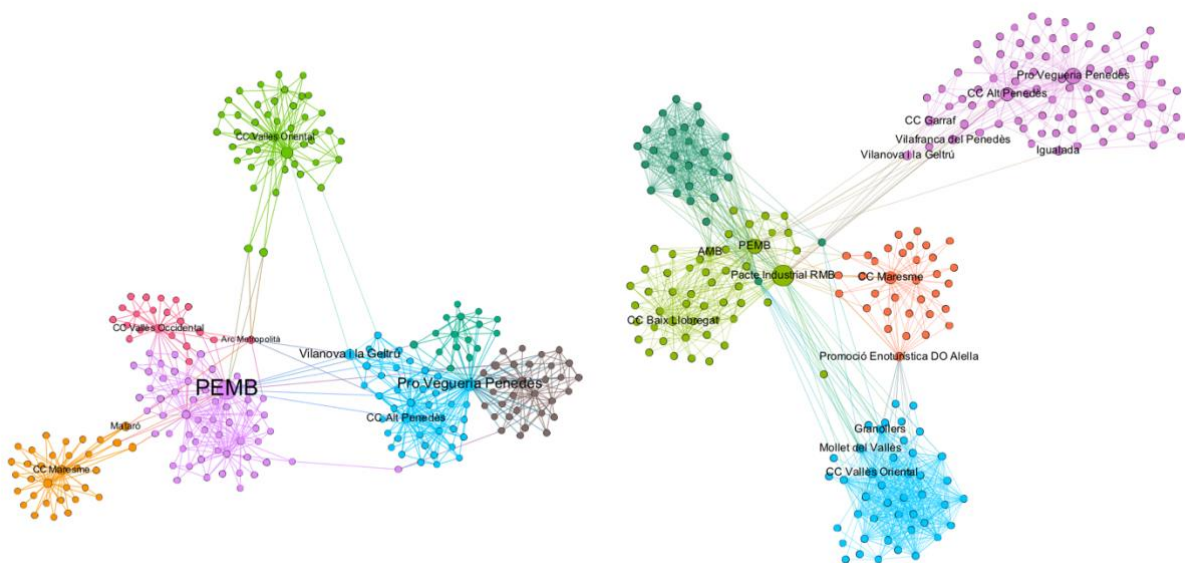
Les xarxes de cooperació temàtiques

És adient complementar aquesta mirada general a la xarxa de cooperació de la regió metropolitana amb una anàlisi de caire sectorial. D'aquesta manera podem fer emergir estructures de xarxa i centralitats diverses.

Per a fer-ho hem utilitzat les mateixes categories dels grans àmbits de polítiques, és a dir, la xarxa de polítiques de sostenibilitat, territori i mobilitat, la xarxa d'economia i coneixement, i la xarxa de polítiques socials. En aquest cas mostrem la modularitat cromàticament i la centralitat d'intermediació a partir de la mida dels nodes.

Com podem veure en el gràfic 12, tant la xarxa de polítiques socials com de desenvolupament econòmic reproduïxen l'estructura de comunitats.

Gràfic 12. Modularitat i intermediació en les xarxes de polítiques socials, i economia i coneixement



Font: IERMB.

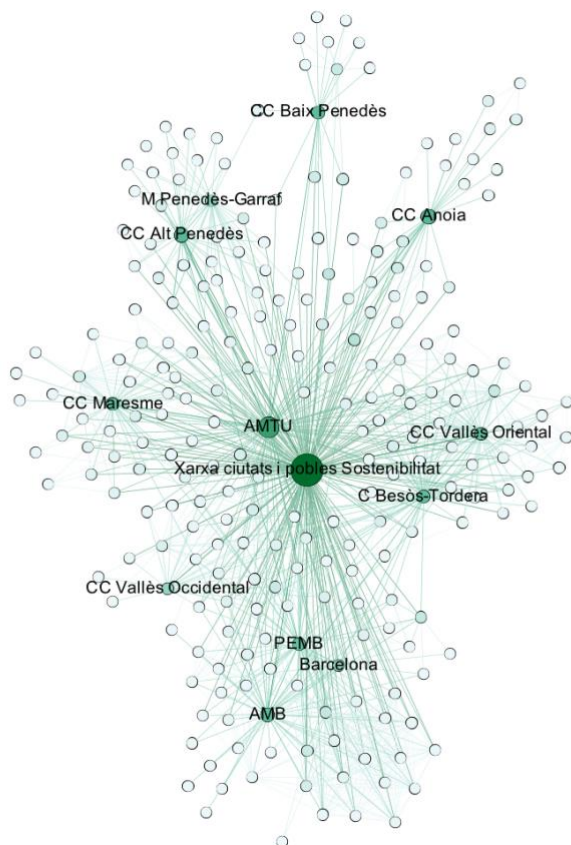
Tot i això destaca que, en el cas de la xarxa de polítiques socials, la comunitat Vegueria Penedès es desintegra en tres comunitats, possiblement per la influència dels consells comarcals en aquest àmbit de polítiques. En aquesta xarxa la centralitat li correspon al PEAB, i es mantenen els consells comarcals i algunes capitals comarcals com a agents d'intermediació entre les comunitats i el conjunt de la xarxa.

En la xarxa de polítiques de desenvolupament econòmic també apareixen noves centralitats, sobretot el Pacte Industrial i el PEAB, els consells comarcals, i algun actor nou que connecta comunitats (el cas del consorci DO Alella que connecta el Vallès Oriental amb el Maresme).

En contrast, la xarxa pròpia de les polítiques territorial (gràfic 13) presenta una estructura diferent. En aquest cas la mesura de modularitat no ens aporta una estructura en comunitats clara com les anteriors. Ens trobem davant d'una xarxa més interconnectada. De fet, no és tracta d'un fet sorprenent sinó que encaixa amb l'objecte de les polítiques que desenvolupen els actors d'aquesta xarxa; bé polítiques de gestió d'espais geogràfics concrets que molt sovint sobrepassen límits administratius (espais naturals, conques fluvials, etc.) o bé instruments de gestió i planificació territorial de caire regional, particularment aquells vinculats al transport públic. Aquesta particularitat ens pot apuntar al potencial de les polítiques territorials i de mobilitat en la

integració regional-metropolitana en contrast amb una certa auto-concentració de les polítiques socials i econòmiques.

Gràfic 13. Modularitat i intermediació en la xarxa de sostenibilitat, territori i mobilitat



Font: IERMB.

06. Conclusions

L'inici del procés de planificació estratègica que representa el “Barcelona Demà. Compromís Metropolità 2030” ha demanat un salt d'escala a la regió metropolitana, no només del propi instrument de planificació, sinó de la mirada que tenim a la pròpia ciutat metropolitana i de la governança.

Actualment, a l'RMB no hi ha un sistema institucionalitzat de governança que integri el conjunt de la regió. Els principals òrgans de cooperació supramunicipal institucional tenen caràcter territorial però inferior a la regió, els consells comarcals i l'Àrea Metropolitana de Barcelona, mentre altres, com els consells de vegueria, que responen millor a la realitat regional, estan bloquejats. En paral·lel, s'ha anat desenvolupant una gran diversitat d'instruments de cooperació que caracteritzen una xarxa complexa i fragmentada.

En aquest context, sorgeix la necessitat d'avançar en la comprensió d'aquest sistema o xarxa de governança regional i concretament de la cooperació local. Mentre no s'avanci en la creació d'instruments institucional de caràcter regional, és clau comprendre la cooperació institucional a l'RMB i així poder avançar en el desenvolupament de mecanismes i espais alternatius que permetin enfortir una sistema governança regional propi. A continuació podem presentar algunes claus.

115 instruments de cooperació: una xarxa de governança regional fragmentada i especialitzada

Primer, ens trobem davant d'un **sistema de cooperació o xarxa regional-metropolitana complexa: fragmentada i distribuïda, tant en termes sectorials/temàtics com en la tipologia d'instruments, i amb una vocació vers a la instrumentalitat i la cooperació mixta, entre actors institucionals i no-institucionals.**

En total hem observat **115 instruments de cooperació**. Destaca el **caràcter instrumental de la cooperació a la regió metropolitana**. Això queda reflectit en la l'ús del consorcis com el principal mecanisme de cooperació, però seguit per entitats empresarials, ens autònoms de gestió o mancomunitats. En total, representen dos terços dels instruments presents a la regió metropolitana.

Un altre element destacable del sistema de cooperació a l'RMB és el seu marcat caràcter monotemàtic; **la transversalitat o la integralitat no són factors definidors del sistema de cooperació, primant l'especialització**. Una majoria rellevant (70%) dels instruments observats centren la seva acció en un sol àmbit. De fet, el caràcter integral en el sistema de cooperació l'hem de situar sobretot en les administracions de segon nivell, tant consells comarcals com AMB.

Solucions o complexitat afegida?

Aquest caràcter instrumental de la cooperació apunta a 1) una necessitat de superar problemes d'escala derivats del model territorial i competencial local vigent i 2) a la voluntat dels actors institucionals de millorar l'eficiència i eficàcia dels serveis públics, i de fer-ho amb la participació dels actors econòmics i socials del territori.

Tanmateix, l'alta fragmentació d'instruments precisament pot reproduir i escalar problemàtiques d'eficàcia i eficiència en la prestació de serveis. També, en línia amb les crítiques que sovint ha

rebut la teoria de la nova governança, això pot plantejar alguns problemes de transparència, retiment de comptes i de dèficits democràtics.

Importància de la cooperació entre diferents administracions i amb altres agents

A més, dels consorcis destaca la seva flexibilitat **per incorporar administracions de diferents nivells** i altres agents per desenvolupar formes de governança col·laborativa. Així, un altre element definidor és la **importància de la cooperació publico-privada**; en un 44% dels instrument cooperen administracions locals amb agents econòmics o socials per davant del 31% que és cooperació exclusiva entre ajuntaments o un 15% d'instruments de participació interinstitucional. Això, de nou, encaixa amb la naturalesa dels instruments més comuns. En aquest sentit, instruments com els consorcis o entitats empresarials són els mecanismes que millor s'adapten a models de gestió que trenquen amb la separació departamental i d'actors (Martín Mateo, 1992; Gomis Fons, 2018).

La comunitat de municipis encara no s'ha consolidat com una alternativa, malgrat el seu caràcter flexible. La recent creació de la Comunitat de Municipis del Baix Montseny, pel desenvolupament del pla estratègic i un marcat caràcter territorial, podria ser una oportunitat per avaluar el funcionament d'aquest instrument.

Entre la gestió de serveis públics, la planificació i la representació d'interessos

Prop del 50% són instruments de gestió directa de serveis públics, al qual s'hi poden sumar un 23% d'instruments de coordinació de serveis públics. Per altra banda, la presència d'instruments de caràcter estratègic, planificació o representació d'interessos representen prop del 20% del total dels instruments. Aquests instruments, com les associacions i les xarxes de municipis, destaquen per la baixa institucionalització, el seu caràcter més representatiu i relacional, i amb potencial de transversalitat i d'integració regional. En aquest sentit, la recent creació de l'associació de l'Arc Metropolità (que integra les ciutats de la segona corona metropolitana) o l'Aliança Barcelonès nord-Besòs (que es presenta com a alternativa a altres instruments de cooperació existents en el mateix sector sense la ciutat de Barcelona) són significatius i serà important fer-ne el seguiment.

Predomini de les polítiques de desenvolupament econòmic

Un darrer factor que hem observat del sistema de cooperació a la regió metropolitana són els àmbits o temes d'aquesta. Primer destaquen les polítiques de desenvolupament econòmic i promoció turística, que és l'àmbit amb més instruments. Igualment, és destacable l'incentiu potencial que poden tenir instruments de naturalesa financera per incentivar la cooperació en àmbits de desenvolupament econòmic. En aquest cas, els instruments vinculats a objectius i finançament dels FEDER promoguts per la Generalitat són interessants per la seva novetat i ja que són pocs els programes europeus que fomenten la cooperació entre administracions locals, i entre aquestes i altres agents territorial.

Tot i això, agafades conjuntament les més recurrents són aquelles polítiques que tradicionalment s'han associat a la governança metropolitana: la mobilitat, la gestió residus, o la planificació territorial i urbana.

Si bé s'han observat un nombre significatiu d'instruments enfocats a polítiques socials, destaca que ens molts casos es tracten de polítiques de baixa intensitat o complementàries, particularment en les polítiques d'habitatge, educació, cultura o serveis socials.

Una xarxa estructurada territorialment

Els àmbits comarcals, juntament amb els dos àmbits supra-comarcals (AMB i Penedès), estructuren la xarxa de cooperació a l'RMB. En primer lloc la xarxa destaca per la seva fragmentació a nivell regional; trobem **pocs instruments de cooperació amb un abast d'àmbit regional-metropolità.** Les mesures de cobertura que hem utilitzat en l'anàlisi així ens ho apunten: de mitjana els instruments tenen un cobertura del 14% del territori del conjunt de l'RMB i tant sols un 3,5% són instruments que representen més del 80% del territori. En canvi hem pogut observar la concentració d'instruments de cooperació en la primera corona metropolitana.

Dit això, els resultats obtinguts ens apunten a la preeminència d'altres àmbits en la capacitat de vehicular la governança a la regió metropolitana. En concret **emergeixen les comarques com a un espai propici per a la cooperació, i també l'àrea metropolitana i la vegueria del Penedès,** dues àrees ben integrades que superen l'àmbit comarcal.

De fet, com ja hem dit amb anterioritat, factors com el veïnatge i la densitat intergovernamental poden ser determinants en la cooperació institucional (Thurmaier i Wood, 2002; Feiock, 2007). Certament, **el veïnatge emergeix com un factor important de la cooperació a l'RMB,** que en el cas dels instruments d'àmbit comarcal és gairebé total, però també és majoritari en aquells mecanismes d'àmbit supra-comarcal.

D'altra banda destaca el **rol integrador/cohesionador de les institucions territorials, consells comarcals i AMB,** en els seus respectius àmbits. Aquest fet tant pot respondre al seu rol actiu en la promoció i desenvolupament d'instruments de cooperació, com a l'efecte que poden tenir com a espais de trobada i generació de confiança.

Actors amb gran potencial d'intermediació en la xarxa regional

En aquest context, és clau identificar aquells **agents que tenen potencial d'intermediació en el conjunt del sistema.** Com hem observat alguns actors tenen aquest potencial, principalment, la Xarxa de ciutats i pobles cap a la Sostenibilitat i l'AMTU, tot i que són instruments sectorial i amb una baixa institucionalització. Cal destacar altres instruments, com el PEMB i el Pacte Industrial que exerceixen un paper de connector entre l'àmbit de la primera corona amb la resta de la regió metropolitana. En el cas del PEMB, pel seu caràcter estratègic i multitemàtica, destaca el seu potencial de coordinació del debat sobre la governança a l'RMB. En contrast, el Consorci Besòs-Tordera, que és d'àmbit sectorial i connecta un àmbit territorial molt específic de la regió.

Però molt rellevants també són aquells **agents que tenen centralitat dins de les seves comunitats i, per tant, tenen potencial d'intermediació d'un àmbit concret amb el conjunt de la xarxa,** sobretot els consells comarcals, l'AMB i alguns caps comarcals. Davant d'aquest sistema complex i per tal d'avançar en la governança regional és clau reconèixer i actuar tenint en compte les dinàmiques territorials dins de l'RMB i aprofitar el potencial dels agents intermediaris en la xarxa i dins de cada comunitat.

Les polítiques de territori i mobilitat son les que tenen un major potencial d'integració regional

Per altra banda, l'anàlisi de xarxes temàtiques també ens ha permès observar que més enllà de la posició dels actors, **les polítiques de territori i mobilitat apunten a un major potencial d'integració del conjunt de la regió metropolitana, per davant d'una cerca auto-concentració de les polítiques socials i econòmiques.**

En conjunt, avançar en la governança regional pot passar per potenciar instruments de caràcter instrumental i escala supra-comarcal. D'altra banda, aprofitar el potencial dels instruments de

polítiques territorials/ambientals alhora que s'avança en la cooperació en sectors menys integrats en l'àmbit de les polítiques socials i econòmiques.

També es presenta interessant el paper que poden desenvolupar altres tipus d'instruments, de caràcter més estratègic i representatiu, que per la seva naturalesa flexible i relacional tenen potencial per construir nous espais i territoris compartits.

Encara no en sabem prou

Amb tot, aquí hem presentat uns primers resultats que obren les portes a continuar la amb la comprensió de la governança regional. Principalment, la necessitat d'aprofundir en la qualitat de la xarxa de cooperació des d'un punt de vista més qualitatiu: quines relacions reals s'estableixen més enllà de l'adscripció formal? amb quina freqüència i intensitat es donen? Quin valor li donen els actors cooperants als instruments de cooperació, segons la seva tipologia, àmbit d'actuació o mecanismes/regles internes? Quines barreres identifiquen els mateixos actors institucionals a l'hora de cooperar? Com es podria millor l'eficiència en la cooperació, la transparència i el retiment de comptes? Quin ha de ser el rol de la Generalitat i de l'Estat en relació a aquestes formes de cooperació? Més enllà de la seva posició a la xarxa, quins actors tenen capacitat real de connectar/integrar la xarxa regional? En definitiva, avançar en la comprensió de la regió metropolitana des d'una perspectiva multidimensional i complexa -caracteritzada per la diversitat d'actors institucionals i no-institucionals, d'escales i territoris, d'instruments i mecanismes de polítiques, de recursos i de rols- per, en última instància, pensar i dissenyar instruments i espais de governança regional.

07. Bibliografia

Barber, B. (2013). *If mayors ruled the world: Dysfunctional nation, rising cities*. New Haven: Yale University Press.

Bel, G., & Warner, M. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67.

Bish, R., & Ostrom, V. (1973). *Understanding urban government. Metropolitan reform considered*. Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Blais, A., & Loewen, P. (2009). The French electoral system and its effects. *West European Politics*, 345-359.

Downs, A. (1994). *New visions for Metropolitan America*. Washington DC: The Brookings Institution.

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. En *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.

Font, T. (2018). Cap a un govern local metropolità: el potencial de la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 72-79.

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.

Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. New York: Penguin Books.

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.

Lago-Peñas, S., & Martínez-Vázquez, J. (2013). *The challenge of local government size*. Edward Elgar.

- Loughlin, J., & Peters, G. (1997). State traditions, administrative reform and regionalization. En M. Keating, & J. Loughlin (Edits.), *The political economy of regionalism* (págs. 41-62). Londres: Frank Cass.
- Martín Mateo, R. (1992). Los consorcios locales: una institución en auge. *Revista de Administración Pública*, 7-18.
- 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.
- Renyer i Alimbau, J. (2009). Els ens supramunicipals de caràcter potestatiu: entitats metropolitanes, mancomunitats, consorcis i altres formes associatives. En *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch.
- Rusk, D. (1993). *Cities without suburbs*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Sassen, S. (1991). *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Savitch, H., & Vogel, R. (2009). Regionalism and urban politics. En S. Davies, & D. Imborscio, *Theories of urban politics* (págs. 106-124). Londres: Sage.
- Sharpe, L. (1995). *The government of world cities: The future of the metro world*. Chichester: Wiley.
- 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.
- Swanstrom, T. (2001). What we argue about when we argue about regionalism. *Journal of Urban Affairs*, 479-496.
- 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.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.

08. Annexos

Annex 1. Municipis de l'àmbit d'estudi

Vegueria	Comarca	Municipis		
Barcelona [127]	Baix Llobregat [30]	Abrera	la Palma de Cervelló	
		Begues	el Papiol	
		Castelldefels	el Prat de L.L.	
		Castellví de Rosanes	Sant Andreu de la Barca	
		Cervelló	Sant Boi de L.L.	
		Collbató	Sant Climent de L.L.	
		Corbera de L.L.	Sant Esteve Sesrovires	
		Cornellà de L.L.	Sant Feliu de L.L.	
		Esparreguera	Sant Joan Despí	
		Esplugues de L.	Sant Just Desvern	
		Gavà	Sant Vicenç dels Horts	
		Martorell	Santa Coloma de Cervelló	
		Molins de Rei	Torrelles de L.L.	
		Olesa de Montserrat	Vallirana	
		Pallejà	Viladecans	
		Badalona	Sant Adrià de Besòs	
		Barcelona	Santa Coloma de Gramenet	
		l'Hospitalet de L.L.		
		Maresme [30]	Alella	Palafolls
			Arenys de Mar	Pineda de Mar
	Areny de Munt		Premià de Dalt	
	Argentona		Premià de Mar	
	Cabrera de Mar		Sant Andreu de Llavaneres	
	Cabrils		Sant Cebrià de Vallalta	
	Caldes d'Estrac		Sant Iscle de Vallalta	
	Calells		Sant Pol de Mar	
	Canet de Mar		Sant Vicenç de Montalt	
	Dosrius		Santa Susanna	
	Màlgrat de Mar		Ieia	
	el Masnou		Tiana	
	Mataró		Tordera	
	Montgat		Vilassar de Dalt	
	Orrius		Vilassar de Mar	
	Vallès Occidental [23]		Badia del V.	Rubi
			Barberà del V.	Sabadell
			Castellar del V.	Sant Cugat del V.
			Castellbisbal	Sant Llorenç Savall
			Cerdanyola del V.	Sant Quirze del V.
		Gallifa	Santa Perpètua de Mogoda	
		Matadepera	Sentmenat	
		Montcada i Reixac	Terrassa	
		Palau-solità i Plegamans	Ullastrell	
		Polinyà	Vacarisses	
		Reüllers	Viladecavalls	
		Ripollat		
		Vallès Oriental [39]	Aiguafreda	Montmeló
			l'Ametlla del V.	Montornès del V.
			Bigues i Riells del Fai	Montseny
	Caldes de Montbui		Parets del V.	
	Campins		la Roca del V.	
	Canovelles		Sant Antoni de Vilamajor	
	Canoves i Samalús		Sant Celoni	
	Cardedeu		Sant Esteve de Palautordera	
	Figaró-Montmany		Sant Feliu de Codines	
	Fogars de Montclús		Sant Fost de Campsentelles	
	les Franqueses del V.		Sant Pere de Vilamajor	
	la Garriga		Santa Eulàlia de Ronçana	
	Granollers		Santa Maria de Martorelles	
	Gualba		Santa Maria de Palautordera	
	la Llagosta		Tagamanent	
	Lliçà d'Amunt		Vallgorquina	
	Lliçà de Vall		Vallromanes	
	Llinars del Vallès		Vilaiba Sasserra	
	Martorelles		Vilanova del V.	
	Alt Penedès [27]		Mollet del V.	
		Avinyonet del P.	Sant Cugat Sesgarrigues	
		les Cabanyes	Sant Llorenç d'Hortons	
		Castellet i la Gornal	Sant Martí Sarroca	
		Castellví de la Marca	Sant Pere de Riudebitlles	
		Font-rubi	Sant Quintí de Mediona	
		Gelida	Sant Sadurní d'Anoia	
		la Granada	Santa Fe del P.	
		Mediona	Santa Margarida i els Monjos	
		Olèrdola	Subirats	
		Olesa de Bonesvalls	Torreblanca	
		Pacs del P.	Torrelles de Foix	
		el Pla del P.	Vilafranca del P.	
		Pontons	Vilobí del P.	
		Puigdàlber		
	Anoia [25]	Argencola	Montmaneu	
		Bellprat	Òdena	
		el Bruc	Orpi	
		Cabrera d'Anoia	Piera	
		Capellades	la Pobla de Claramunt	
		Carme	Rubió	
		Castelloi	Sant Martí de Tous	
		Copons	Santa Margarida de Montbui	
		els Hostalets de Pierola	Santa Maria de Miralles	
		Igalada	la Torre de Claramunt	
		Jorba	Vallbona d'Anoia	
		la Llacuna	Vilanova del Camí	
		Masquefa		
		Baix Penedès [14]	Albinyana	Cunit
			l'Arboç	Llorenç del P.
	Banyeres del P.		Maslorenc	
	Belvei		el Montmell	
	la Bisbal del P.		Sant Jaume dels Domenys	
	Bonastre		Santa Oliva	
	Calafell		el Vendrell	
	Garraf [6]	Canvelles	Sant Pere de Ribes	
		Cubelles	Sitges	
		Olivella	Vilanova i la Geltrú	

Annex 2. Instruments de cooperació a l'RMB

Instrument	Tipologia
Agència de Desenvolupament Econòmic del Garraf (Node Garraf)	Consorci
Aigües de Barcelona	Empresa
Aliança Barcelonès nord-Besòs	Associació/xarxa
AMB	Administració 2on nivell
Àmbit B30	Associació/xarxa
AMTU	Associació/xarxa
Arc Metropolità	Associació/xarxa
ATM	Consorci
Barcelona Regional	Empresa
Can Sellarès	Mancomunitat
CIDOB	Fundació
C.M. Baix Montseny	Comunitat de Municipis
C.C. Alt Penedès	Administració 2on nivell
C.C. Anoia	Administració 2on nivell
C.C. Baix Llobregat	Administració 2on nivell
C.C. Baix Penedès	Administració 2on nivell
C.C. Garraf	Administració 2on nivell
C.C. Maresme	Administració 2on nivell
C.C. Vallès Occidental	Administració 2on nivell
C.C. Vallès Oriental	Administració 2on nivell
Consell Econòmic i Social de l'Anoia	Associació/xarxa
Consell Econòmic i Social del Baix Llobregat	Associació/xarxa
Consell Esportiu de l'Alt Penedès	Altres ens de gestió
Consell Esportiu de l'Anoia	Altres ens de gestió
Consell Esportiu del Baix Llobregat	Altres ens de gestió
Consell Esportiu del Baix Penedès	Altres ens de gestió
Consell Esportiu del Barcelonès Nord	Altres ens de gestió
Consell Esportiu del Garraf	Altres ens de gestió
Consell Esportiu del Maresme	Altres ens de gestió
Consell Esportiu del Vallès Occidental-Sabadell	Altres ens de gestió
Consell Esportiu del Vallès Occidental Sud	Altres ens de gestió
Consell Esportiu del Vallès Occidental-Terrassa	Altres ens de gestió
Consell Esportiu del Vallès Oriental	Altres ens de gestió
C. Besòs	Consorci
C. Besòs-Tordera	Consorci
C. Campus Diagonal-Besòs	Consorci
C. de Gestió de l'Aeròdrom d'Igualada-Odena	Consorci
C. de l'Entorn de la Colònia Güell	Consorci
C. de la Colònia Güell	Consorci
C. de Promoció Turística Costa del Maresme	Consorci
C. de Promoció Turística del Penedès	Consorci
C. de Turisme del Baix Llobregat	Consorci
C. del barri de la Mina	Consorci
C. ecoparc4	Consorci
C. Metropolità de l'Habitatge	Consorci
C. per a la Gestió dels Residus del Vallès Oriental	Consorci
C. per al Tractament de Residus Sòlids Urbans del Maresme	Consorci
C. per la Gestió de Residus del Vallès Occidental	Consorci
C. Sanitari Alt Penedès-Garraf	Consorci
C. Sanitari de l'Anoia	Consorci
C. Sanitari del Maresme	Consorci
C. Sanitari Integral	Consorci
EcoBP	Empresa
Ferrocarril Metropolità de Barcelona (TMB)	Empresa
Fira 2000	Empresa
Fòrum Ambiental	Fundació
Habitatge Metròpolis Barcelona	Empresa
IERMB	Consorci
IMPSOL	Empresa
Innovaix	Associació/xarxa
Institut Metropolità del Taxi	Altres ens de gestió
M. de l'Alt Maresme per la gestió de residus sòlids urbans i del medi ambient	Mancomunitat
M. Cerdanyola-Ripollet-Montcada	Mancomunitat
M. de la Conca d'Odena	Mancomunitat
M. de la Font Santa	Mancomunitat
M. de la Vall del Tenes	Mancomunitat
M. de Municipis de l'Alt Penedès	Mancomunitat
M. de Municipis del Galzeran	Mancomunitat
M. de Serveis d'Alella, el Masnou i Teià	Mancomunitat
M. de l'Anoia per a la Recollida, Gestió i Reducció de Residus	Mancomunitat
M. de la Beguda Alta	Mancomunitat
M. de Martorelles i Santa Maria de Martorelles	Mancomunitat
M. de Serveis Anoia de Ponent	Mancomunitat
M. Penedès-Garraf	Mancomunitat
M. per l'Atenció dels DP de la Comarca de l'Anoia	Mancomunitat
M. Premià de Dalt, Premià de Mar i Vilassar de Dalt per a la Prestació del Servei de Deixalleria	Mancomunitat
M. sobre el Sector Territorial de la Pista de Proves de Vehicles l'Albornar	Mancomunitat
Mobility Lab Anoia	Projecte europeu
Municipis i Entitats per l'Aigua Pública	Associació/xarxa
Pacte Industrial RMB	Associació/xarxa
Pacte per la Reindustrialització del Vallès Occidental	Associació/xarxa
Parc Agrari del Baix Llobregat	Consorci
Parc de l'Espai d'Interès Natural de Gallecs	Consorci
Parc de la Serralada de Marina	Consorci
Parc de la Serralada Litoral	Consorci
Parc del Foix	Consorci
Parc Natural Serra de Collserola	Consorci
Parc Tecnològic del Vallès	Empresa
PECT HUB 30	Projecte europeu

PECT InnoDelta	Projecte europeu
PECT Litoral Besòs Territori Sostenible	Projecte europeu
PECT Mataró Maresme	Projecte europeu
PECT Penedès sostenible i saludable	Projecte europeu
PECT Penedès, territori vitivinícola	Projecte europeu
PECT Vallès Industrial	Projecte europeu
PEMB	Associació/xarxa
Taula Vallès Oriental Avançada (Pla Estratègic Vallès Oriental)	Associació/xarxa
Pla Muntanyes del Baix	Associació/xarxa
Pro Penedès	Fundació
Pro Vegueria Penedès	Associació/xarxa
Promoció Enoturística del Territori DO Alella	Consorci
RESMAR	Empresa
SESMAR	Empresa
SIMMAR	Empresa
TecnoCampus	Fundació
Tegar del Garraf	Mancomunitat
Teledigital Garraf	Consorci
Teledigital Granollers	Consorci
Teledigital Mollet	Consorci
TERSA	Empresa
Torre de Collserola	Empresa
TMB	Empresa
Turisme sostenible al Baix Montseny	Projecte europeu
Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat	Associació/xarxa
Xarxa metropolitana de ciutats EDUSI	Associació/xarxa

**Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de
Barcelona**

Universitat Autònoma de Barcelona (Campus de Bellaterra)

Plaça del Coneixement, edifici MRA, planta 2

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

iermb@uab.cat