

ABORDAR EL REpte METROPOLITÀ A L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Annex. Casos d'estudi de cinc àrees metropolitanes: Amsterdam, Copenhaguen, Gran Manchester, Stuttgart i Zuric



Casos d'estudi de cinc àrees metropolitanes: Amsterdam, Copenhaguen, Gran Manchester, Stuttgart i Zuric forma part de l'estudi *Abordar el repte metropolità a l'Àrea Metropolitana de Barcelona*, que va ser un encàrrec de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) al Metropolitan Research Institute de Budapest. Els punts de vista que s'hi expressen són responsabilitat exclusiva dels autors de l'estudi i l'AMB no es fa responsable de cap utilització de la informació continguda en aquest document.

© Àrea Metropolitana de Barcelona

Juny 2018

Taula de continguts

| | |
|------------------------------|-----------|
| Amsterdam | 29 |
| Copenhaguen | 36 |
| Gran Manchester | 43 |
| Stuttgart | 53 |
| Zuric | 61 |

AMSTERDAM

(Països Baixos)



1. Marc nacional

1.1. Sistema de govern formal

Als Països Baixos hi ha una monarquia constitucional, amb una democràcia parlamentària representativa i un estat unitari descentralitzat gràcies a una tradició política consolidada que busca un ampli consens en l'elaboració de polítiques. Això també es reflecteix en el marc institucional dels nivells administratius territorials, que inclouen diversos àmbits de governança metropolitana. Té quatre nivells administratius territorials formals:

- L'estat central.
- Quatre *landen*, que consisteixen en els Països Baixos continentals i tres territoris d'ultramar.
- Dotze províncies (només als Països Baixos continentals).
- Uns 400 municipis (només als Països Baixos continentals, amb tres «òrgans públics» en els territoris caribenys del Regne).

L'actual estructura d'administració territorial,¹ juntament amb el sistema d'ordenació territorial, és el resultat d'una exhaustiva reforma governamental, que es va iniciar el 2008 com a resposta a l'immens impacte de la crisi econòmica global (Delsen, 2012:4). La reforma tenia com a objectiu la reducció de les unitats administratives, així com el traspàs de competències a nivells inferiors de govern. Com a resultat, la naturalesa unitària descentralitzada del país es va reforçar, principalment mantenint només com a competències exclusives de l'Estat aquelles tasques que només es poguessin implementar eficientment a escala central (com la legislació i els tribunals nacionals, el cos de policia i militar, afers exteriors, etc.). L'estat desenvolupa estratègies integrals en tots els àmbits de polítiques, incloent-hi l'ordenació territorial; tanmateix, les estratègies de zonificació i d'usos del sòl desenvolupades en alguna de les esferes administratives són autovincolants; és a dir, només són vinculants

per a l'esfera administrativa que les ha desenvolupat (OCDE, 2017a:21). A banda de configurar el marc jurídic general i les línies estratègiques, l'Estat va definir 13 àrees d'interès nacional on el govern central n'assumeix responsabilitat directa: els projectes de desenvolupament *Mainport Rotterdam Development Project*, el mar de Wadden, el litoral que inclou les defenses contra inundacions, llocs declarats Patrimoni de la Humanitat, terres reservades, seguretat de navegació, entre d'altres (Ministeri d'Infraestructura i Medi Ambient, 2013:20).

Les dotze províncies tenen competències relativament limitades, majoritàriament pel que fa a qüestions de rellevància regional o temes subnacionals que no es poden gestionar correctament a escala municipal. L'assignació pressupostària predominant prové sobretot del finançament estatal, tenen una capacitat reduïda per recaptar impostos i taxes administratives (per exemple, permisos mediambientals) i tenen una complexa estructura de govern tripartida de directius electes i un comissari designat per la Corona. L'Associació de Províncies dels Països Baixos (*Interprovinciaal Overleg*; IPO) segueix i dóna suport als interessos de les províncies, a la vegada que funciona com a plataforma d'intercanvi de coneixement i com a impulsor de la reforma proposada.

Les funcions bàsiques de les províncies són:

- La coordinació d'àmbit provincial del desenvolupament territorial i gestió de l'aigua, incloent-hi la coordinació de la gestió del sòl i les normatives de zonificació, així com qüestions mediambientals, energètiques i climatològiques.

¹ El panorama actual només se centra en l'Europa continental.

- Infraestructura de transport, especialment transport públic regional i accessibilitat.
- Economia regional i desenvolupament de zones rurals.
- Infraestructura cultural.
- La millora de la qualitat dels serveis públics.

Totes aquestes funcions suposen una col·laboració propera i la coordinació amb els municipis dels seus territoris, que també tenen amplis poders en aquestes qüestions. Al final, les províncies són essencialment plataformes de governança amb un paper orientador i de coordinació.

Les tasques municipals són àmplies i variades, i engloben funcions administratives, mesures de suport social, institucions culturals, escoles públiques i centres de joventut, permisos per a comerciants, etc. No obstant això, una gran part de les funcions inequívokes de l'autoritat local estan estretament interrelacionades amb la planificació i els usos del sòl: la planificació territorial per a zones residencials, industrials i verdes; la supervisió de la construcció d'habitatges en cooperació amb associacions d'habitatge; la infraestructura de transport municipal i accessibilitat de diverses zones de planificació, amb voreres i carrils bici, entre d'altres. El finançament dels municipis prové majoritàriament

de l'Estat, que s'assegura del fons municipal, on es destina part dels ingressos tributaris estatals. Els municipis també apliquen els seus impostos per funcions municipals (com la propietat de l'habitatge, el turisme, etc.) tot i que de manera molt limitada en comparació amb el finançament de l'Estat. En els últims anys, el govern holandès s'ha esforçat per descentralitzar una part creixent de les tasques a l'àmbit municipal, fins i tot abans de la reforma administrativa del 2008. La Llei d'assistència social del 2007 ja va delegar un nombre important de tasques d'assistència social i d'activació laboral en l'àmbit municipal, fet que va permetre als municipis concedir un major nombre de prestacions locals i mesures d'ajuda (Delsen, 2012:14, 17-18). La fusió de municipis (també com a resultat de rebre més tasques del govern nacional sense un finançament adequat) també ha estat un procés continuat, així que el nombre de municipis varia segons les fonts, encara que la web del govern dels Països Baixos actualment determina que són 390.²



Figura 3: Províncies dels Països Baixos

² <https://www.government.nl/topics/municipalities/municipalities-tasks> as of 8 December 2017

2.2. Àrea Metropolitana d'Amsterdam (MRA)³

Les estructures de governança metropolitanas han anat evolucionant i s'han anat desenvolupant en les últimes dècades per respondre als reptes d'una economia i una població creixents i els conseqüents nous reptes que se'n deriven.

A mitjan dècada dels noranta, quan Amsterdam va començar a experimentar una reemergència del creixement econòmic i poblacional, es va impulsar la cooperació de la ciutat regió. Es va crear formalment la Regió Metropolitana el 2007, després de formalitzar-ne el precursor, una cooperació de l'«Ala Nord» de Randstad. Actualment, la MRA està governada per un òrgan de coordinació informal, amb representants de 34 municipis, 2 províncies i l'autoritat de transport regional (Regió de Transport d'Amsterdam) que engloba 15 municipis.

Malgrat la cooperació entre els diversos àmbits, l'òrgan té un pressupost limitat sense mecanismes de vinculació.

En resum, la Regió Metropolitana d'Amsterdam (*Metropoolregio Amsterdam*) es pot considerar una esfera intermèdia de les diverses entitats metropolitanas estadístiques i funcionals que se centren en Amsterdam i els seus voltants.

L'Àrea Metropolitana actualment constitueix un marc per a projectes bilaterals i multilaterals de cooperació. Tota l'àrea no actua conjuntament com a àrea metropolitana, però alguns dels grans actors involucrats mostren interès per formar coalicions. Si ens fixem, per exemple, en la construcció d'habitatges nous, segons les estimacions, s'haurien de construir uns 250.000 habitatges a l'àrea

Taula 3. Dates clau de l'avaluació de la governança metropolitana d'Amsterdam

| Dates clau | Institució | Forma de col·laboració |
|---|---|---|
| Principis del 1970 | Aglomeració de consulta informal d'Amsterdam – consulta regular entre Amsterdam i els municipis veïns | Coordinació <i>bottom-up</i> voluntària i informal amb Amsterdam i els 25 municipis veïns |
| 1986 | Consulta Regional d'Amsterdam | Coordinació <i>bottom-up</i> voluntària i informal de 23 municipis |
| 1992 | Organització Regional d'Amsterdam (ROA) | Coordinació voluntària i informal, evolució de la Consulta Regional d'Amsterdam amb un nou nom |
| 1992 | Cooperació Regional d'Amsterdam | Òrgan informal regional i evolució de la ROA |
| Finals del 1990 | <i>Noordvleugeloverleg</i> | Una xarxa cooperativa de municipis i províncies |
| 1995 (nou mandat el 2015) | Ciutat regió d'Amsterdam (<i>Stadregio</i>) | Un consorci formal de 15 municipis que inclou un Consell Regional i una Junta Executiva, responsable de la deliberació i assignació de comissions. Competències en qüestions de polítiques i assignació de finançament. |
| 2000 | Converses de l'Ala Nord (<i>Noordvleugeloverleg</i>), precursora de la MRA | Xarxa cooperativa en l'àmbit de l'ordenació territorial, desenvolupament econòmic i infraestructures entre municipis i províncies del nord de Randstad |
| 2007 | Àrea Metropolitana d'Amsterdam (MRA) | Una associació <i>bottom-up</i> informal de 34 municipis, les províncies d'Holanda Septentrional i Flevoland, i la ciutat regió d'Amsterdam. |
| Ha evolucionat de manera orgànica amb el temps. | The city region of Amsterdam became a transport authority, retaining statutory powers and resources for this competency. | A formal consortium of 15 municipalities comprised of a Regional Council and Executive Board, responsible for deliberation and commissions. Policy and grant-funding powers. |
| 2015 (nou mandat) | La ciutat regió d'Amsterdam es va convertir en una autoritat de transport i va mantenir competències estatutàries i recursos d'aquesta competència. | Un consorci formal de 15 municipis que inclou un Consell Regional i una Junta Executiva, responsable de la deliberació i assignació de comissions. Competències en qüestions de polítiques i assignació de finançament. |
| 2017 | Es formalitza l'Àrea Metropolitana d'Amsterdam | Els 33 municipis, 2 províncies i l'autoritat de transport firmen un conveni i s'estableix una agència comuna (<i>MRA Bureau</i>). |

³ Segons l'OCDE 2017a.



Font: OCDE 2017a:35

Figura 5: Àrea Metropolitana d'Amsterdam

metropolità fins al 2040. Les negociacions comencen coordinades per la província d'Holanda Septentrional (la província que inclou Amsterdam). Sembla obvi que les 5 ciutats tindran el territori per construir habitatges nous i, per tant, comencen a cooperar cap a aquest objectiu. També hi ha exemples de coalicions ocasionals, per exemple, quan 4 de les grans ciutats van exercir pressió conjuntament per fer front al govern nacional respecte a l'habitatge social i el tema dels refugiats.

L'Àrea Metropolitana és una plataforma i una xarxa on els membres s'informen els uns als altres, i això no significa que tots cooperaran entre ells en tots els casos. No obstant això, amb la formalització parcial el 2017 de l'Àrea Metropolitana i amb la configuració d'una agència comuna, s'espera que la xarxa es reforci. Actualment, l'Àrea Metropolitana és una plataforma només per a projectes que resulten beneficiosos per a tots.

A més d'això, ja s'ha iniciat la creació d'una visió estratègica i un pla d'acció: primer es van seleccionar temes econòmics, de trànsit, mediambientals i d'habitatge, on era més fàcil arribar a un acord. Com a primer resultat, es va aprovar un programa d'acció amb 59 accions, debatudes primer en els 33 municipis i després aprovades en una reunió amb tots els 800 representants polítics. Cada alcalde té diverses funcions en l'àmbit metropolità, i els grups d'acció es formen a escala de funcionari civil i polític. D'aquesta manera, encara que l'Àrea Metropolitana d'Amsterdam sigui de cooperació voluntària, hi ha l'esperança que avanci cap a la gestió de temes més complexos (presentació de Jeroen van Spijk, tinent d'alcalde de Haarlem a la conferència de Varsòvia de l'European Metropolitan Authorities, el 20 d'octubre de 2017).

L'Àrea Metropolitana es divideix en 5 subregions: una al voltant d'Amsterdam, una al litoral, que una inclou l'aeroport de Schiphol i una conté les zones residencials més benestants. Dues d'aquestes subregions tenen

oficines de cooperació. En les subregions (que són plataformes de cooperació voluntària), que no tenen oficines, la província actua com a guia per a la cooperació.

La cooperació metropolitana té lloc principalment entre municipis, províncies i la regió de transport. Tanmateix, a la Junta Econòmica d'Amsterdam, els governs, les empreses i els centres d'investigació treballen conjuntament en una configuració de triple hèlice.

2.3. Xarxes urbanes més àmplies

L'OCDE (2014) defineix l'àrea urbana funcional d'Amsterdam com un conglomerat de més de 57 municipis i més de 2,4 milions d'habitants. Aquest fet mostra que l'àrea urbana funcional (FUA) segons l'OCDE (que generalment és més petita que les FUA tal com les defineix l'ESPON) és considerablement més gran i policèntrica que l'àrea metropolitana d'Amsterdam. No té òrgans formals ni de cooperació, sinó que més aviat és un concepte territorial.

Finalment, totes aquestes entitats estan ubicades a l'«Ala Nord» de la megalòpolis Ranstad (una conurbació europea amb uns 7 milions d'habitants). Amsterdam, La Haia, Rotterdam, Utrecht i les seves àrees urbanes funcionals circumdants s'inclouen a Ranstad, que és una de les grans conurbacions europees. El Ministeri d'Habitatge, Ordenació Territorial i Medi Ambient va crear Ranstad cap al 2040 (escurçat a "Ranstad 2040"), que



es va publicar el setembre de 2008 i resumeix la visió estructural del futur de la regió; posteriorment es va decidir substituir el document amb una Visió Estructural d'Infraestructura i Territori (s'està elaborant). Actualment, com a incentiu de l'Estat nació, s'està desenvolupant un nou concepte de desenvolupament, l'anomenada Estratègia de Desenvolupament Econòmic Regional (Regional, Economische Ontwikkelings Strategie), que inclou no només les quatre ciutats de Ranstad, sinó també Eindhoven. Això comporta una agenda metropolitana més enllà de l'esfera de Ranstad. L'agenda ara l'implementaran una cooperació informal entre l'Estat, les províncies i les 5 ciutats.

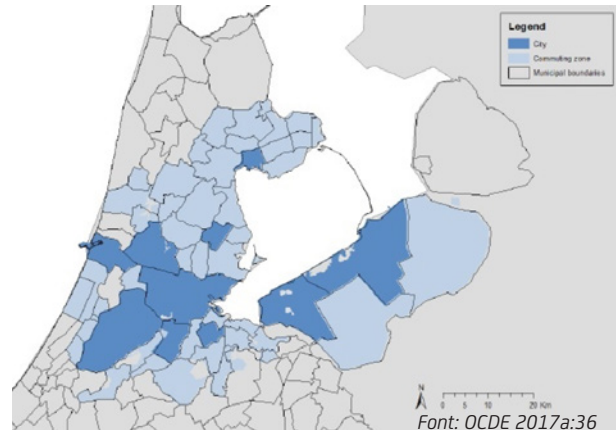


Figura 6: Àrea urbana funcional d'Amsterdam per l'OCDE

3. Avaluació i resum

Hi ha formacions metropolitanes amb dimensions territorials diverses al voltant d'Amsterdam. Cap encaixa amb l'àrea urbana funcional que defineix l'OCDE: una és més petita amb competències més sòlides en transport públic (Regió de Transport), una altra és una mica més petita i feble a l'hora de promoure les negociacions (Àrea Metropolitana) i una altra és considerablement més àmplia i es concentra en la cooperació econòmica (Ranstad). De totes maneres, la més pròxima a la FUA és l'Àrea Metropolitana d'Amsterdam.

Als Països Baixos, l'estructura de governança metropolitana està en evolució constant pel que fa a la dimensió territorial i les competències. L'estabilitat està força lligada al transport, que tradicionalment pertany a les províncies, però que en el cas d'Amsterdam i Rotterdam/La Haia pertany a les aglomeracions metropolitanes.

La coordinació en l'àmbit metropolità a Amsterdam es pot considerar feble, ja que es tracta d'una cooperació voluntària basada en les negociacions bilaterals i multilaterals entre municipis i províncies, amb una estructura institucional laxa (equip de coordinació i agències). L'àmbit metropolità no té competències, els seus punts forts (com l'ordenació territorial o l'habitatge) es deleguen als àmbits municipal i provincial. Per tant, l'àmbit metropolità segueix sent un fòrum per compartir informació i desenvolupar projectes, amb un abast inicial limitat a situacions beneficioses per a tots i no pot gestionar les qüestions més conflictives, com l'habitatge social o la ubicació de les grans línies d'infraestructures.

Els experts locals, actors polítics i responsables de govern veuen les deficiències de l'actual situació, i es fan esforços constants per organitzar la governança regional de manera més eficient. Fa tres anys, el govern va estar a punt de reduir dràsticament el nombre de províncies, però com que les competències de les províncies no augmentaven com aquestes volien, van rebutjar la proposta de reforma. S'espera que la coordinació territorial a escala metropolitana evolucioni, i l'esfera nacional demostra estar-hi compromesa per a dur-ho a terme. A més, tal com corroboren els avenços des del 2017, es canalitzen noves energies cap a una cooperació metropolitana: es van seleccionar qüestions d'habitatge, transport i economia per elaborar-ne plans d'acció i preparar grups d'acció. La idea la van acceptar 33 municipis i 800 representants polítics la primavera del 2017. Aquest fet aporta esperança per a un avenç en les interaccions i la planificació coordinada.



Taula 4: Diferents nivells de cooperació metropolitana al voltant d'Amsterdam

| Forma de cooperació | Dimensió | Funcions |
|--|--|---|
| Autoritat del Transport d'Amsterdam (<i>Vervorregio Amsterdam</i>) | 15 municipis, 1.498.791 habitants (2016) | Autoritat del transport regional, consell regional format per membres delegats dels municipis |
| Àrea Metropolitana d'Amsterdam (<i>Metropoolregio Amsterdam</i>) | 33 municipis, representants de les províncies d'Holanda Septentrional i Flevoland, i la ciutat regió d'Amsterdam, amb 2.388.318 habitants (2015) | Associació informal basada en tres comitès: planificació, accessibilitat i estructura econòmica |
| Randstad | Col·lecció de petites i grans ciutats d'Holanda Septentrional, Holanda del Sud, Utrecht i Flevoland, 7,1 milions d'habitants (2016, estimat) | Sense òrgan formal o informal de governança i sense límits oficials |
| Randstad + Eindhoven | 4 grans ciutats de Randstad + Eindhoven | S'està elaborant l'Estratègia de Desenvolupament Econòmic Regional |

Referències

Delsen, Lei 2012. From welfare state to participation society. Welfare state reform in the Netherlands: 2003-2010. Nijmegen Centre for Economics (NiCE) Working Papers 12-103, May 2012; Radboud University Nijmegen. file:///C:/Users/User/Downloads/nice_12103.pdf (extret el 7 de desembre, 2017)

Ministry of Infrastructure and the Environment 2013. Summary National Policy. Strategy for Infrastructure and Spatial Planning: Making the Netherlands competitive, accessible, liveable and safe. <https://www.government.nl/documents/publications/2013/07/24/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning> (extret el 8 de desembre, 2017)

MLIT 2015. An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism of Japan, information last updated: March 2015. http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/netherlands/index_e.html (extret el 7 de desembre, 2017)

OCDE 2014. Netherlands, in OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet, p. 262-263, <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Netherlands.pdf> (extret el 7 de desembre, 2017)

OCDE 2017a. The Governance of Land Use in the Netherlands: The Case of Amsterdam. OECD Publishing, Paris. doi: 10.1787/9789264274648-en

OCDE 2017b. The State of National Urban Policy in the Netherlands, in: National Urban Policy in OECD Countries 2017. OECD Publishing, Paris, pp. 95-96. doi: 10.1787/9789264271906-en

PBL 2016. Cities in the Netherlands: Facts and figures on cities and urban areas. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2016-Cities-in-the-Netherlands-2470.pdf> (extret el 7 de desembre, 2017)

Entrevista amb Marjolein Stamsnijder (ciutat d'Amsterdam), drs. O. (Olga) Prins (Ministeri de l'Interior i de Relacions del Regne) i aportacions escrites de Leo van 't Hof (coordinador de MIRT de la província d'Utrecht) i Joost Schrijnen (KP Rotterdam)

COPENHAGUEN

(Dinamarca)



1. Marc nacional

1.1. Sistema de govern formal

Els nivells de govern territorials a Dinamarca estan formats segons la Reforma de Govern Local de 2007 (*Strukturreformen*, efectiva des de l'1 de gener de 2007). En aquesta reforma, el nombre de municipis es va reduir de 271 a 98; i els 13 comtats anteriors es van fusionar en 5 regions —una de les quals és la Regió de la Capital (*Region Hovedstaden*). Es va emprendre aquesta reforma per tal de gestionar els defectes que presentava l'estructura administrativa territorial prèvia; particularment les petites dimensions dels municipis i la distribució ineficaç de tasques entre les diferents nivells de govern, fet que suposava l'existència de tasques i funcions paral·leles i «zones grises» sense gestionar (Ministeri d'Interior i Sanitat, 2005:7). Amb la fusió de municipis, els pobles i la seva aglomeració propera es van convertir, en molts casos, en una sola entitat.

Es va dur a terme una important redistribució de tasques paral·lela a la reestructuració territorial. Un cop abolits els comtats, part de les tasques es van transferir a l'àmbit estatal; no obstant això, la major part de les competències es van delegar als municipis, incloent-hi la majoria de funcions relacionades amb la planificació territorial. Actualment, les tasques municipals inclouen:

- Ordenació territorial a escala municipal i estatal i temes de protecció mediambiental (que a Dinamarca és una qüestió estretament vinculada a tots els altres aspectes de l'ordenació territorial).
- Promoció de serveis empresarials i turisme (estretament vinculat a l'ordenació territorial i la zonificació).
- Transport col·lectiu i carreteres dins dels límits municipals, així com la gestió de la participació en les xarxes de transport regional.
- Assistència sanitària local i preventiva i atenció ambulatoria.

- Serveis socials, que inclouen assistència infantil i a la tercera edat, educació primària i especial per adults, integració i aprenentatge d'idiomes per a immigrants.
- Cultura, biblioteques, instal·lacions culturals.
- Les mesures d'activació laboral i projectes laborals es duen a terme conjuntament amb l'Estat.
- Centres de serveis administratius per als ciutadans: finestretes úniques amb un organisme públic que gestiona la tramitació de documents (DNI, passaports, etc.) i tributacions.

En part, el motiu de la reforma de govern local va ser que l'anterior sistema de districtes i barris de les localitats més petites tenia més sentit quan hi havia una distinció òbvia entre les àrees rurals i urbanes. Amb l'emergència d'una xarxa d'àrees residencials i empresarials, i el repte de l'expansió urbana en diverses ubicacions periurbanes, aquesta distinció va quedar obsoleta. Així doncs, els municipis ja ampliat van rebre gran part de les funcions relacionades amb l'ordenació territorial (urbana i rural) d'àmbit local i estatal. S'ha de tenir en compte que els municipis han estat les principals esferes administratives subnacionals i tradicionalment es feien càrrec de la majoria de funcions públiques: la Constitució de 1953 de Dinamarca (§82) estableix el seu dret a «gestionar els seus afers [dels municipis] de manera autònoma, sota la supervisió de l'Estat».

La principal responsabilitat de les regions recentment establertes és l'administració dels hospitals: una centralització i gestió eficient del finançament de l'assistència sanitària, la gestió dels pacients interns, metges de capçalera i especialitzats i assegurances mèdiques. Tot això es finança del pressupost central mitjançant paquets de subvencions, un fons comú estatal i una contribució relativament menor (d'un 10 %)

dels municipis. Aquestes noves regions també duen a terme activitats de planificació i serveixen com a eines de coordinació per als municipis. A més, obtenen finançament de la Unió Europea i, per tant, també desenvolupen una certa tasca de distribució dels fons. Altres funcions que exerceixen són la consolidació de xarxes de transport regional i el suport als municipis per canalitzar les seves activitats de transport en l'àmbit regional.

Els municipis i les regions estan dirigits per consells, elegits per sufragi directe per mandats de quatre anys. Els municipis apliquen impostos i tenen una àmplia gamma de competències, des de l'àmbit laboral, educatiu i d'assistència social fins a la majoria de funcions de planificació. D'altra banda, les regions no apliquen impostos i, a part de l'administració sanitària, la majoria de funcions es limiten a la coordinació i orientació informal per a la cooperació municipal (Galland & Enemark, 2012:2).

Finalment, l'Estat és el responsable de les funcions de gran envergadura que no podrien gestionar-se eficientment a una esfera de govern inferior, com ara els cossos policials, el sistema de defensa i el judicial o la política exterior. L'estat també finança i coordina els estudis superiors, així com la recerca, el desenvolupament

i la innovació (R+D+I) en cooperació amb iniciatives de desenvolupament empresarial municipals. Igual que la major part de les prestacions d'assistència sanitària, això no es podria gestionar eficientment en l'àmbit local.



Font: www.nordregio.se

Figura 7. Regions de Dinamarca (excepte Bornholm)

2. Col·laboracions metropolitanes

2.1. La Regió de la Capital de Dinamarca (Region Hovedstaden)

La població de Dinamarca era d'uns 5,6 milions d'habitants el 2012, en una àrea de 42.900 quilòmetres quadrats, excepte Groenlàndia i les illes Fèroe (la població de Dinamarca continental s'estima en 5,7 milions d'habitants el 2017). Els residents de l'àrea urbana representen quasi el 88 per cent de la població total. La Regió de la Capital (*Region Hovedstaden*) està formada per 29 municipis després de la *Strukturreform* i el 2012 tenia una població d'1,7 milions de persones en un territori de 2.546 quilòmetres quadrats. D'aquesta manera, a la Regió de la Capital hi viu aproximadament un terç de la població del país. Copenhaguen és el municipi més gran de la regió, amb uns 550.000 habitants.

Del 2000 al 2007 hi havia una Autoritat del Gran Copenhaguen (*Hovedstadens udviklingsrad, HUR*), en part per gestionar la complexa coordinació i els reptes

de desenvolupament de l'àrea d'Øresund, un cop es va obrir el pont d'Øresund el juliol del 2000. Prèviament a la Reforma Municipal, funcionava de forma similar a un comtat, ja que gestionava el transport públic, el desenvolupament empresarial, el turisme i la indústria, així com altres funcions normalment assignades als comtats. Malgrat això, es va abolir amb la reforma del 2007 i, des de llavors, no l'ha substituït cap altra organització formal. La dissolució de l'Autoritat del Gran Copenhaguen després de l'entrada en vigor de la Reforma de govern local del 2007 pot entendre's com un pas cap a l'equiparació, per esmorteir el pes de la regió d'Øresund vers les altres regions daneses. Tanmateix, es va produir un canvi «neoliberal» gradual en la formulació de polítiques daneses, i es va anar donant una importància creixent al posicionament territorial (Galland & Enemark, 2012:23-24).

Tal com s'ha destacat anteriorment, les competències jurídiques de la Regió de la Capital es van limitar amb la reforma del 2007: al marge de ser l'actor més important en qüestions d'assistència sanitària, les seves capacitats pel que fa a desenvolupament empresarial i planificació es limiten a eines de governança «febles». Cal subratllar que el 2008, només el 2,6 % del pressupost de la Regió de la Capital es va assignar al desenvolupament regional; la resta del pressupost es va destinar majoritàriament a l'administració i serveis d'assistència sanitària i, en menor grau, a les prestacions socials (OCDE, 2009:2010).

Després de la dissolució de l'Autoritat del Gran Copenhaguen el 2007, la Regió de la Capital es va convertir en el coordinador més indicat per a una cooperació metropolitana a l'Àrea Metropolitana de Copenhaguen, però la seva dimensió és massa limitada per dur-ho a terme. La Regió de la Capital té un consell elegit per sufragi directe, compost per 41 representants polítics elegits en mandats de quatre anys. El Consell Regional també té un Comitè Executiu. Malgrat això, a causa de la seva capacitat limitada i d'un pressupost específic per al desenvolupament regional o cooperació metropolitana, el seu paper segueix sent informal i amb mecanismes de coordinació febles, mentre que els municipis funcionen de manera autònoma i s'erigeixen com els actors més forts en la cooperació metropolitana i la presa de decisions.

No hi ha una prestació comuna de serveis, a part dels hospitals, en l'àmbit de la Regió de la Capital. El transport públic, que és el servei integrat més habitual a escala

metropolitana en altres països, aquí el gestionen agències estatals desconcentrades, que majoritàriament operen a escala regional. L'organització que gestiona el transport públic dels voltants de Copenhaguen (Movia) engloba dues regions: la Regió de la Capital i Selàndia. En aquesta àrea hi ha un sistema de bitllet únic amb horaris coordinats i línies de transport integrades.



Font: https://wikivisually.com/wiki/Region_Hovedstaden

Figura 8. Els 29 municipis de la *Region Hovedstaden* (excepte Bornholm)

2.2. L'Àrea Metropolitana de Copenhaguen

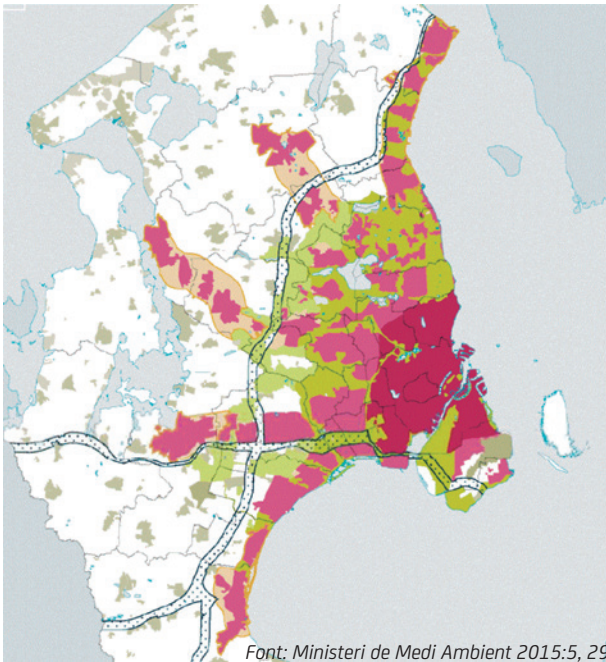
Al mateix temps, la capacitat de coordinació de la Regió de la Capital queda anul·lada pel paper prominent de l'Àrea Metropolitana de Copenhaguen (lleugerament més gran que la mateixa Regió de la Capital i on hi viuen uns 2 milions de persones, distribuïdes en 34 municipis), que es fonamenta en la seva posició oficial dins la Llei de planificació. L'Àrea Metropolitana de Copenhaguen engloba 28 municipis (tots de la Regió de la Capital, excepte l'illa de Bornholm) i sis municipis addicionals de regions daneses veïnes; per tant, no constitueixen una única unitat estadística ni governamental. L'Àrea Metropolitana de Copenhaguen és un fenomen territorial i no una entitat organitzativa. Es tracta de l'àrea que el Ministeri de Medi Ambient va dissenyar per al pla territorial metropolità (la nova versió del *Finger Plan*).

Entre el 2000 i el 2007 la Regió del Gran Copenhaguen

tenia competències de planificació territorial i una institució especial destinada a aquestes competències (HUR). La reforma del govern del 2007 va delegar les competències de planificació territorial als municipis, que es van engrandir. D'altra banda, no es van atorgar drets de planificació a cap de les 5 regions, i encara que fos summament important en el cas de la Regió de la Capital, la decisió de no fer excepcions va ser rotunda: les 5 regions havien de tenir les mateixes competències. Per això, la nova versió del *Finger Plan* la va elaborar el Govern central amb una dimensió territorial més àmplia que la Regió de la Capital.

El *Finger Plan*

La planificació territorial de la Regió de la Capital es basa en el *Finger Plan* del 1947: zones urbanes residencials



Font: Ministeri de Medi Ambient 2015:5, 29

Figura 9. Un dibuix del *Finger Plan* (1947); àrea de classificació actual

i empresarials organitzades en cinc “dits” de transport configurats al voltant del sistema ferroviari i separats per franges verdes. Aquest pla expressa el concepte de ciutat habitable amb àrees combinades, és accessible per a dirigents polítics i ciutadans, gaudeix d’una àmplia entesa i acceptació i, al llarg de les dècades, s’ha incentivat els municipis afectats a participar-hi. Després de diverses revisions, el pla va acabar incloent-hi l’Àrea Metropolitana de Copenhaguen; les versions més actuals són les edicions del 2007 i del 2013.

El *Finger Plan* es va acordar com a cooperació voluntària de tres comtats i 22 municipis en la llavors àrea

metropolitana de 1947. Amb certa implicació de l’Estat, la planificació i el desenvolupament metropolitans de l’Àrea Metropolitana de Copenhaguen ha continuat tenint naturalesa de cooperació voluntària intermunicipal fins avui en dia. El 1958, l’Estat danès va instaurar una Secretaria de Planificació Regional, que es va substituir pel Consell de Planificació Regional el 1967, format pels municipis de Copenhaguen, Fredriska i Roskilde. El 1974 se li va canviar el nom per Consell del Gran Copenhaguen i va elaborar plans regionals fins al seu tancament, el 1989. Els tres comtats de la regió, juntament amb els municipis de Copenhaguen i Fredriska, van seguir gestionant la planificació regional a la dècada dels noranta. Posteriorment, el 2000 es va instaurar un Consell de Desenvolupament de la Capital que va perdurar fins al 2007, i que va sorgir gràcies a la cooperació de la regió d’Øresund i es va interrompre quan va entrar en vigor la *Strukturreform*, l’1 de gener de 2007. Des de llavors, la planificació de la Regió de la Capital s’ha dut a terme amb la cooperació dels municipis de les dues regions veïnes (la Regió de la Capital i els 6 municipis afectats de Selàndia) i el Ministeri de Medi Ambient (Ministeri de Medi Ambient, 2015:5-6). El nombre de municipis que engloba el *Finger Plan* es va reduir de 52 a 35 després de la reforma, fet que podria afavorir la cooperació intermunicipal de l’àrea (2009:2011).

El *Finger Plan* revisat del 2007, en consonància amb la *Strukturreform*, va oferir més llibertat als municipis que els anteriors plans de la Regió de la Capital, que encara confiava en el paper de coordinació dels diversos consells regionals. Des del 2012, la Llei de planificació va especificar que el Ministeri de Medi Ambient havia d’elaborar una directiva de planificació nacional per a l’Àrea Metropolitana de Copenhaguen.

En conseqüència, el *Finger Plan* ara és una directiva nacional elaborada de conformitat amb la Llei de planificació, i defineix els principis de planificació per l’Àrea Metropolitana de Copenhaguen que han de respectar els municipis inclosos. S’hi estableixen les zones de planificació urbanística i de regeneració, així com les franges verdes que no poden convertir-se en zones urbanes. S’hi defineixen quatre tipus d’àrea geogràfica:

- El nucli de la regió urbana (el palmell de la mà), que inclou els municipis urbans centrals de Copenhaguen, Frederiksberg i Gentofte, així com alguns dels districtes suburbans propers i l’illa d’Amager (amb l’aeroport i l’àrea de desenvolupament d’Ørestad).
- La regió urbana perifèrica (els dits).
- Les franges verdes entre els dits (s’han de preservar com a zones verdes d’oci, també per evitar l’expansió urbana).

- La resta de l'Àrea del Gran Copenhaguen, amb una combinació d'àrees rurals i urbanes, on el desenvolupament urbà es concentra al voltant dels centres municipals.

No només es van definir els quatre tipus d'àrees geogràfiques, sinó també els principis de planificació que han de respectar els municipis a l'hora d'elaborar el seu pla territorial municipal:

- El transport s'ha de planificar d'acord amb el *Finger Plan*.
- Hi ha un creixement màxim permès per a cada municipi (zones verdes protegides).
- Els edificis, nous desenvolupaments empresarials i les denses àrees urbanes haurien d'estar en un radi de 600-1.200 metres de les estacions de tren (és a dir, a poca distància).
- Els grans comerços i serveis residencials s'han d'ubicar als centres dels municipis i en centres d'altres pobles i del districte.

Al *Finger Plan* hi apareixen disposicions especials aplicables a la planificació municipal de les quatre àrees geogràfiques, així com qüestions transversals, com corredors de transport i àrees aeroportuàries (Ministeri de Medi Ambient, 2005:18-28).

El Pla no especifica quin tipus de desenvolupament s'hauria de fer (per exemple, on s'han de construir físicament les oficines o centres comercials), sinó que més aviat diu que es pot construir qualsevol cosa sempre que es respectin els principis. Naturalment, no tots els municipis estan satisfets amb aquesta solució. Els municipis més allunyats del centre de Copenhaguen van rebre importants limitacions de creixement a causa de no tenir principals línies ferroviàries, només línies secundàries, fet que no els feia aptes per a construir-hi al seu voltant. A més, 11 municipis estaven descontents amb les possibilitats que el pla els oferia i ara fan pressió política per obtenir fons estatals i desenvolupar un sistema de tramvia, per tal que les estacions es puguin considerar de nou com a pols de creixement (aquests 11 municipis configuren la Coalició Loop-city).

Hi va haver una forta oposició d'actors regionals pel fet que el govern central fos el responsable de dissenyar el pla d'ordenació territorial metropolitana, però hi havia motius per fer-ho: 1) afectava dues regions, 2) el 2007 no hi va haver prou temps per obtenir resultats de planificació com més aviat millor. I, tal com demostren les experiències després de 10 anys, el Pla metropolitana va resultar concís a l'hora de regular el creixement estrictament vinculat al transport públic d'alta capacitat

i, malgrat generar situacions desfavorides per a diverses poblacions, també va generar el desenvolupament de noves línies de transport públic allà on eren necessàries.

Les competències del *Finger Plan* van migrar del Ministeri de Medi Ambient al Ministeri d'Empresa després de les últimes eleccions del 2015. Això no és només un canvi de rumb organitzatiu, sinó que reflecteix també un canvi d'aproximació de la planificació: la implementació del *Finger Plan* té com a objectiu donar més llibertat a empreses i actors locals, ja que una de les al·legacions habituals és que el Pla és massa rígid i no pot reaccionar a un entorn empresarial en canvi constant. No obstant això, aquest canvi de l'aproximació de planificació també es qüestiona, ja que debilita les eines que els alts nivells de govern tenen per sobre dels interessos locals. Hi ha negociacions contínues entre el Ministeri d'Empresa i els actors locals sobre com protegir el medi ambient —la proposta del Ministeri— vers com generar més oportunitats per a l'habitatge i l'economia —la proposta local (el 50 % dels impostos sobre la renda personal es redistribueixen a escala local, motiu pel qual als municipis els interessa atreure el nombre més gran possible d'habitants pròspers).

Com ja s'ha dit anteriorment, l'Àrea Metropolitana de Copenhaguen és un fenomen territorial que conforma la base del pla d'ordenació territorial metropolitana. L'àrea no té una estructura organitzativa oficial, sinó que més aviat és una xarxa de cooperació de projectes i serveis. Amb tot, l'Associació de Municipis té un comitè a l'Àrea del Gran Copenhaguen, on els 28 municipis de la Regió de la Capital, i ocasionalment 6 de zones veïnes, coordinen les seves iniciatives de desenvolupament.

A més, els municipis més petits (encara que després de la reforma del govern de 2007 un municipi hagi de tenir com a mínim 30.000 habitants) cooperen en certes prestacions de serveis per tal de ser econòmicament viables (per exemple, en el cas de la gestió de residus o serveis psiquiàtrics). A més, els grups de municipis cooperen entre ells i amb l'Estat nació per implementar determinats projectes, com els 11 municipis en el cas d'una nova línia de tramvia, o en el cas de grans terrenys industrials abandonats, o en la creació de noves àrees urbanes al voltant d'estacions ferroviàries noves.

2.3. L'Àrea del Gran Copenhaguen (regió d'Øresund)

El terme Gran Copenhaguen s'utilitza per diferents fenòmens territorials: l'Àrea Metropolitana de Copenhaguen s'anomena Gran Copenhaguen fins i tot als documents oficials, i sovint l'àrea que comprèn l'Àrea Metropolitana de Copenhaguen, Bornholm i Escània a Suècia (també coneguda com a regió d'Øresund) és la base territorial del Gran Copenhaguen. Aquesta àrea engloba una cooperació trans fronterera entre la Regió de

la Capital de Dinamarca i la regió de Selàndia, per la part danesa, i Escània, per la part sueca. Les dues àrees estan connectades pel pont d'Øresund i per una línia de ferri.

Aquesta àrea tan àmplia és una base per al desenvolupament econòmic, la cooperació i la construcció de marca, i la seva rellevància està just aflorant.

3. Avaluació i resum

Hi ha com a mínim 3 tipus diferents de cooperació a Copenhaguen, que es descriuen en la taula següent:

Taula 5: Cooperació metropolitana a Copenhaguen

| Forma de cooperació | Dimensió | Funcions |
|-----------------------------------|--|---|
| Regió de Copenhaguen | Copenhaguen + 27 municipis; assemblea per elecció directa | Serveis hospitalaris i eines «febles» de desenvolupament econòmic i planificació regional |
| Àrea Metropolitana de Copenhaguen | Copenhaguen i 33 municipis (6 de fora del límit de la Regió de la Capital). No té estructura organitzativa | Pla territorial obligatori (<i>Finger Plan</i>) |
| Àrea del Gran Copenhaguen | Àrea de Copenhaguen, Bornholm, i Escània a Suècia | Cooperació econòmica, construcció de marca |

Així i tot, no hi ha cap nivell organitzatiu metropolità formal a Copenhaguen (la regió de Copenhaguen és més petita que l'àrea metropolitana i les seves competències estan pràcticament limitades als centres sanitaris). Després de la reforma del govern del 2007, sembla que no hi hagi ni la voluntat d'establir cap tipus d'organització. La coordinació del desenvolupament metropolità es basa en un pla d'ordenació territorial molt consolidat, elaborat pel govern central, i que proporciona unes directrius obligatòries de planificació territorial. Aquest pla protegeix en menor o major mesura el paisatge natural i desvia el creixement cap a àrees on el transport públic està ben implantat. La cooperació metropolitana està sota l'empara del pla d'ordenació del territori metropolità, que compta amb la cooperació

bilateral i multilateral amb l'objectiu d'implementar projectes de desenvolupament a una escala més àmplia o de prestació de serveis comuns entre diversos municipis.

Tanmateix, aquesta solució presenta defectes que els actors locals avaluen de maneres diferents: les externalitats del desenvolupament (com que famílies socialment vulnerables migrin cap a Copenhaguen i necessitin habitatge social) potser no estan correctament distribuïdes entre les poblacions. A més, no s'han dissenyat mesures compensatòries per a les àrees amb un menor potencial de creixement, i tampoc hi ha eines per accelerar-lo en aquelles àrees on un creixement seria factible però que les mateixes poblacions s'hi oposen.

Referències

Galland, Daniel and Stig Enemark (2012): The Danish National Spatial Planning Framework. Draft version. Planning for States and Nation/States: A TransAtlantic Exploration, 15-16 October 2012, UCD Newman House, St Stephen's Green, Dublin 2

Ministeri de Medi Ambient (2015): The Finger Plan. A Strategy for the Development of the Greater Copenhagen Area. Copenhagen: The Danish Nature Agency, disponible a www.naturstyrelsen.dk

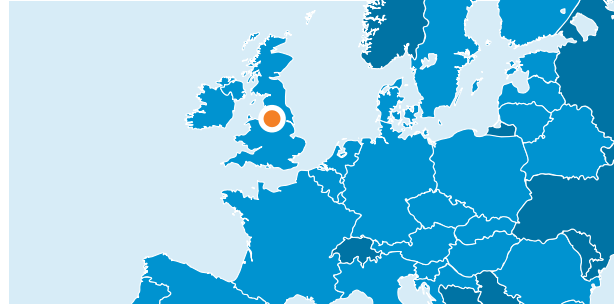
Ministeri d'Interior i de Sanitat (2005): The Local Government Reform – in brief. Departament d'Economia, Copenhaguen, http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64104/cf_202/The_Local_Government_Reform_in_Brief.PDF

OCDE (2009): Territorial Review Copenhagen (Preliminary draft, January 2009)

Entrevista amb Gertrud Jørgensen, Professor, Secció d'Arquitectura del Paisatge i Planificació, Departament of Geociències i Gestió de Recursos Naturals, Universitat de Copenhaguen i Jeppe Jørgensen, urbanista, Ministeri d'Empresa.

GRAN MANCHESTER

(Regne Unit)



1. Marc nacional

1.2. Sistema formal de govern

El Regne Unit de Gran Bretanya i Irlanda del Nord és una democràcia parlamentària dins d'una monarquia constitucional. Té un sistema de govern unitari, on el poder és central, tot i que algunes competències s'han descentralitzat als governs d'Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord.

La presentació actual se centra en Anglaterra, on està situat el Gran Manchester. Moltes parts d'Anglaterra tenen dos nivells d'administració local:

- Consells del comtat
- Consells del districte (*borough*) o municipals

En algunes parts del país, només hi ha un nivell de govern local que assumeix totes les funcions i es coneix com a «autoritat unitària». Aquesta pot ser un consell municipal, de districte o de comtat, o simplement s'anomena «consell». Moltes àrees també tenen un ajuntament local o *parish* (parròquia), que funciona per sota dels consells del districte i municipals i, en alguns casos, per sota d'autoritats unitàries.

Hi ha un total de 353 consells a Anglaterra:

- 36 districtes metropolitans que formen part de 6 comtats metropolitans, incloent-hi el Gran Manchester
- 32 municipis de Londres més la *City* de Londres
- 55 autoritats unitàries més les illes Scilly
- 27 consells del comtat no metropolitans
- 201 consells de districte no metropolitans¹

Les configuracions no metropolitanes

Gran part de l'àrea geogràfica d'Anglaterra té una configuració no metropolitana de dos nivells, que consta

de 27 comtats no metropolitans i 201 consells de districte. Els districtes no metropolitans, a més, poden tenir la consideració de municipi o ciutat, tot i que això no afecta les seves competències o funcions.

Els comtats no metropolitans proporcionen una gran quantitat de serveis, com ara: educació, transport, planificació, assistència social, normativa comercial i gestió de residus.

Els consells de districte no metropolitans tenen un paper més limitat i normalment són els responsables de serveis com ara habitatge, gestions de planificació, recollida de residus, reciclatge i recaptació d'impostos.²

Autoritats unitàries

Les 55 autoritats unitàries d'Anglaterra tenen les mateixes competències i funcions que els nivells administratius no metropolitans. Són les responsables de la prestació de tots els serveis de govern local (que es comparteixen entre comtat i consell de districte en el sistema de dos nivells, descrit anteriorment). Les autoritats unitàries no engloben la totalitat d'Anglaterra, només les àrees amb un sol consell. La majoria es va establir durant els noranta i una altra part es va crear el 2009.

Els tipus d'autoritats unitàries principals són:

- Autoritats unitàries en zones de comtats (*shires*)
- Municipis de Londres (32)
- Districtes metropolitans

¹ Font: Gov.uk: List of councils in England

² Font: Gov.uk: Understand how your council works

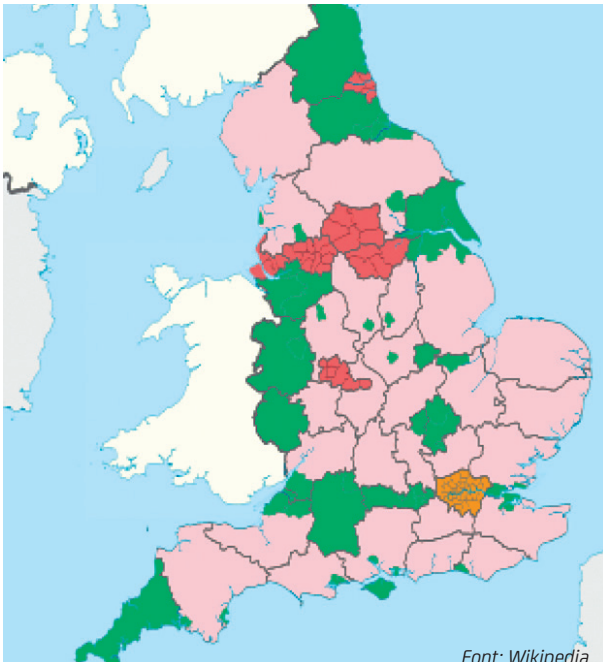
L'Autoritat del Gran Londres és una entitat jurídica diferent d'*autoritat* metropolitana i és la responsable del pla de desenvolupament territorial, que és un pla intersectorial que se centra en el transport, el desenvolupament econòmic, l'habitatge i la cultura.

La parròquia (*parish*), la comunitat i l'ajuntament local funcionen a un nivell per sota dels consells de districte i de municipi i, en alguns casos, de les autoritats unitàries. S'elegeixen i poden ajudar a solucionar una gran quantitat de temes locals, com facilitar terrenys, rellotges públics, consultes sobre planificació veïnal, etc. També poden posar multes fixes per infraccions, com pintar grafitis, penjar cartells il·legalment o delictes relacionats amb la tinença de gossos.

Comtats i districtes (o municipis) metropolitans

A Anglaterra hi ha sis grans conurbacions que tenen la categoria jurídica de comtats metropolitans (Gran Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne i Wear, West Midlands i West Yorkshire). Des del 1974 fins al 1986, cada comtat metropolità tenia un consell de comtat que ofería serveis estratègics limitats, com el transport públic i la planificació. El 1986, es van abolir els consells metropolitans i la cooperació metropolitana va continuar voluntàriament, però els comtats metropolitans encara existeixen com a entitats jurídiques.

■ Municipi metropolità ■ Autoritat unitària
■ Districtes de Londres ■ Comtat no metropolità de dos nivells



Font: Wikipedia

Figura 10: Diferents tipus d'autoritats a Anglaterra

³ Font: Wikipedia.org: Combined Authority.

Un municipi (*borough*) metropolità és una circumscripció territorial d'Anglaterra a nivell de districte i una subdivisió d'un comtat metropolità. Es van crear el 1974 amb la Llei de govern local de 1972 i la legislació anglesa els defineix com a districtes metropolitans. Des del 1986, els 36 districtes metropolitans funcionen de manera efectiva com autoritats unitàries i ofereixen la majoria de serveis, incloent-hi el transport, l'educació i l'assistència social. No obstant això, aquests districtes reuneixen gran part de la seva autoritat i exerceixen funcions com el transport públic, en consells conjunts i altres configuracions que engloben tot el comtat metropolità, com les autoritats combinades.

Autoritats combinades

Una autoritat combinada és una institució de govern local introduïda a Anglaterra a part del Gran Londres per la Llei per la democràcia, desenvolupament econòmic i construcció del 2009 (*Local Democracy, Economic Development and Construction Act*). Actualment, hi ha nou autoritats com aquestes: l'Autoritat Combinada del Gran Manchester, que es va establir l'1 d'abril de 2011, quatre més es van establir l'abril del 2014, dues més el 2016 i dues més el 2017. Es creen de manera voluntària i són entitats jurídiques d'elecció indirecta. Sis d'aquestes nou autoritats van implementar una elecció per sufragi directe de l'alcalde metropolità el 2017. Atorguen determinades responsabilitats a un grup d'autoritats locals i reben diverses funcions delegades del govern central per tal de ser més eficaços en qüestions de transport, desenvolupament econòmic i de regeneració en una àrea més extensa.³



2. Col·laboracions metropolitanes

2.1. Autoritat Combinada del Gran Manchester (GMCA)

Informació bàsica

El nombre d'habitants de l'àrea del Gran Manchester va disminuir entre el 1970 i el 2000, però va començar a augmentar de manera significativa des de llavors. El 2011, la població era de 2.682.500 persones⁴ i des de llavors no ha parat de créixer. És el tercer comtat més gran d'Anglaterra i inclou deu municipis metropolitans, un dels quals és Manchester.

Té un territori de 1.277 km², format majoritàriament per zones urbanitzades on alguns dels municipis metropolitans pràcticament pertanyen al teixit urbà de Manchester (part de l'àrea morfològica), com Salford, Trafford i Stockport, i d'altres estan situats a 20-25 kilòmetres de Manchester, com Bury, Bolton, Rochdale i Wigan. La població al centre de l'àrea (Manchester) és de 530.300 habitants (2015) i les ciutats centrals dels municipis majoritàriament superen o s'aproximen als 100.000 habitants.⁵

Segons l'OCDE, l'àrea urbana funcional (FUA) de Manchester té 1.935.559 habitants (2014), mentre que segons la definició d'ESPON, la FUA té 2.556.000 residents (2006). Per tant, l'àrea del Gran Manchester pràcticament té el mateix nombre de residents que l'àrea urbana funcional segons l'ESPON.

Trajectòria de l'Autoritat Combinada del Gran Manchester

El Gran Manchester va ser un comtat metropolità entre el 1974 i el 1986 amb un sistema governamental de dos nivells (ja s'havia planificat la seva instauració el 1965). El 1969, l'informe Redcliffe-Maud suggeria l'abolició del plantejament de districtes urbans i rurals i centrar la cooperació en funció dels trajectes en transport públic i la prestació de serveis. Així, proposava un territori més extens del que el Gran Manchester és avui (anomenat SELNEC: South East Lancashire, North East and Central Cheshire).

El 1969, es va configurar el SELNEC *Passenger Transport Executive* (una entitat que coordinava i gestionava el transport públic de la regió), i que englobava una part

més petita que el SELNEC proposat i, altre cop, diferent del Gran Manchester final. El govern va rebutjar l'informe, però després de les eleccions de 1970, el tema de la metropolització va guanyar rellevància. La Llei de govern local (1972) va reformar el sistema de govern local a Anglaterra amb el disseny d'un sistema de comtats i districtes metropolitans i no metropolitans de dos nivells en tot el país. Com a resultat d'això, l'1 d'abril de 1974 es va formar el comtat de Gran Manchester amb 9 districtes metropolitans i Manchester. Tenia abundants competències en prestació de serveis, com transport públic, gestió de residus, serveis d'emergència i planificació estratègica, però diversos membres van criticar que estava massa centrat en Manchester.

Els consells metropolitans del país en general eren d'esquerres, mentre que el partit governant a Anglaterra en aquell moment era de dretes, fet que va generar certs conflictes. Es diu que va ser això el que va suposar l'abolició dels consells metropolitans el març de 1986. Van continuar existint com a unitats estadístiques (NUTS 2) amb un Lord *Lieutenant* (representant del monarca al comtat) i un *High Sheriff* (oficial superior) i la majoria de les competències es van transferir als districtes del comtat. No obstant això, diversos serveis de l'àmbit del comtat es van coordinar mitjançant l'Associació d'Autoritats del Gran Manchester fins a l'abril de 2011. Era un marc de cooperació voluntària dels municipis en qüestions de transport, gestió de residus i mercat laboral.

El 2011 es va fundar l'Autoritat Combinada del Gran Manchester per fer-se càrrec de les funcions anteriorment gestionades voluntàriament sota el paraigua d'una única autoritat combinada. A més, el 4 de maig de 2017 es van fer les primeres eleccions per al càrrec d'alcalde, on en va sortir representant el partit laborista. En 6 de les àrees d'autoritat combinada s'hi van celebrar eleccions a l'alcaldia el 2017: Gran Manchester, Cambridge i Peterborough, la Regió de la Ciutat de Liverpool, Tees Valley, Anglaterra Occidental i West Midlands.

Aquest va ser el resultat d'un procés gradual que va començar a finals de la dècada dels noranta, i a partir de llavors es van publicar diversos estudis sobre opcions de cooperació metropolitana. El Ministeri d'Hisenda també va publicar un informe on recomanava que el govern permetés a les regions de les ciutats que volguessin treballar junts a concebre un marc

4 Font: Wikipedia.org: Greater Manchester.

5 Font: Wikipedia.org: Greater Manchester.

estatutari per a l'activitat regional de la ciutat, incloent-hi competències en transport, formació, planificació i desenvolupament econòmic. El problema dels peatges de congestió també accentuava la necessitat de constituir autoritats metropolitanas (el desembre de 2008, els habitants de l'Àrea del Gran Manchester van votar en contra dels peatges de congestió). El 14 de juliol de 2008, deu autoritats locals del Gran Manchester van aprovar un acord multiàrea intercomtal integrat i estratègic: una iniciativa voluntària que tenia com a objectiu que els consells de districte «treballessin junts per tal de desafiar els límits artificials de les fronteres». Els temes que tractava l'acord eren transport, regeneració i com atreure inversions.⁶

El 2009, es va concedir al Gran Manchester i a la Regió de la Ciutat de Leeds la possibilitat d'obtenir la categoria de zones pilot per a una Regió de Ciutat Estatutària (en cas que ho volguessin), per tal de posar en comú els recursos i convertir-se en Autoritats Combinades estatutàries amb competències comparables a l'Autoritat del Gran Londres. Els 10 municipis metropolitanos havien d'aprovar aquest plantejament i, en el cas del Gran Manchester, els deu consells de districte van aprovar la creació de l'Autoritat Combinada del Gran Manchester (GMCA) el 29 de març del 2010 i van presentar les recomanacions finals per a la seva constitució al govern nacional. La nova autoritat va néixer l'1 d'abril del 2011. El mateix dia, també es va constituir el Comitè de Transport del Gran Manchester (*Transport for Greater Manchester Committee*) amb un grup de 33 consellers nomenats pels consells (aproximadament un conseller per cada 75.000 habitants) per tal d'examinar el funcionament dels organismes de transport del Gran Manchester i les seves finances, aprovar les decisions i polítiques d'aquests

organismes i elaborar projectes o recomanacions de polítiques estratègiques per a la seva aprovació per part de l'Autoritat Combinada.⁷

El març de 2012 també es va firmar el Pacte Urbà del Gran Manchester entre l'autoritat combinada i l'estat nació. Consistia en els següent termes:

- Un fons rotatori d'infraestructures que permetia a la GMCA recuperar fins a 30 milions de lliures a l'any per dedicar a projectes d'infraestructures.
- La conformació d'un «Marc d'inversió del Gran Manchester» que li permeti utilitzar de manera més eficient els fons de la Unió Europea i del govern central.
- L'establiment d'una «Junta d'inversió en habitatge del Gran Manchester» per construir nous habitatges a la zona.
- La creació d'un «Centre de formació i competències de la ciutat» per augmentar el nombre de formacions disponibles a la zona.
- La configuració d'un «Centre de baixes emissions» per integrar múltiples mesures de reducció d'emissions de gasos.

Des de llavors, s'han firmat altres pactes urbans el 2014, el 2015 i el 2016 amb la descentralització de diverses tasques nacionals i l'elecció de l'alcalde.

Forma/representació organitzativa

Actualment, el Gran Manchester és un comtat geogràfic i cerimonial sense autoritat administrativa. La constitució de l'Autoritat s'estableix en un Conveni operatiu, que l'han aprovat els 10 consells integrants: Bolton, Bury, Manchester, Oldham, Rochdale, Salford, Stockport, Tameside, Trafford i Wigan.

L'Autoritat Combinada del Gran Manchester va substituir els organismes amb una única funció que existien entre el 1986 i el 2011. Tanmateix, hi ha organismes funcionals a gran escala dins de l'organització, com el Transport de Gran Manchester (*Transport for Greater Manchester*), el Cos de Bombers del Gran Manchester (*Greater Manchester Fire and Rescue Service*), i l'Autoritat d'Eliminació de Residus (*Waste Disposal Authority*). També hi ha un cos de policia comú i els deu municipis tenen conjuntament el Grup d'Aeroports de Manchester (*Manchester Airport Group*).

El Consell de l'Autoritat Combinada que, a la vegada, és el gabinet de l'alcalde, consta de 10 membres elegits indirectament, cada un dels quals és un conseller dels 10 municipis elegit per sufragi directe. Cada membre té un vot. En molts casos, l'autoritat decideix per majoria

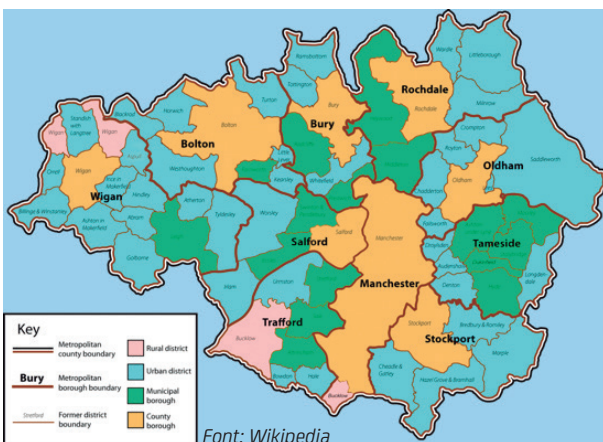


Figura 11: Els municipis del Gran Manchester

6 Font: Wikipedia.org: Greater Manchester.

7 Font: Wikipedia.org: Greater Manchester.

simple, però hi ha qüestions que requereixen un mínim de 7 vots dels 11, com ara l'adopció de determinades estratègies, plans, el pressupost anual o l'acceptació de funcions delegades per l'Estat.

El maig de 2017 es van celebrar les primeres eleccions a l'alcaldia del Gran Manchester. Les pròximes eleccions seran d'aquí a 3 anys, juntament amb les eleccions locals, de manera que el proper mandat durarà 5 anys. A l'alcalde també l'assisteix un tinent d'alcalde en matèria policial i penal i un tinent d'alcalde en matèria de creixement econòmic i empresarial. L'alcalde és l'únic punt de responsabilitat i representa la totalitat del Gran Manchester.

La idea de tenir un alcalde elegit per sufragi directe va venir del govern central, però, en un inici, no tots els municipis hi estaven d'acord. L'alcalde elegit finalment va rebre diverses competències, tot i que les decisions més importants les han d'aprovar dos terços del consell de l'alcalde o amb el consens de la GMCA (per exemple, en el cas del marc territorial).

El Consell de l'Autoritat Combinada del Gran Manchester (els representants dels 10 municipis i l'alcalde) es reuneix mensualment en diverses ubicacions de tot el Gran Manchester. Les reunions són obertes al públic i també es retransmeten.

L'autoritat té juntes, panels i comitès en àrees com transport, salut i assistència social, planificació i habitatge. Normalment formen una associació àmplia entre els actors d'una àrea en concret. Per exemple, el Grup Assessor d'Infraestructures del Gran Manchester (*Greater Manchester Infrastructure Advisory Group*) es va instaurar el juny del 2014 amb representants de United Utilities, BT, Electricity North West, National Grid UK Gas Distribution, Environment Agency, Highways England i Transport for Greater Manchester, Homes and Community Agency i el Departament d'Habitatge i Planificació de la GMCA.⁸

L'Autoritat Combinada té una oficina administrativa amb uns 200 treballadors. En comptes de les qüestions pròpies d'una autoritat, principalment investiguen, elaboren estratègies i duen a terme formacions.

Funcions comunes

A finals del 2016, l'Autoritat Combinada va adquirir competències directes en la prestació de serveis de

determinats camps (com el transport, cos de policia i gestió de residus) i té eines (estratègies, fons, treball en xarxa, desenvolupament de bases de dades, orientació) per intervenir en altres sectors com l'habitatge, la cultura o el desenvolupament econòmic.

Malgrat això, és important tenir en compte que encara que l'Autoritat Combinada sigui la responsable de la prestació de serveis en molts camps, les organitzacions que ofereixen aquests serveis són pràcticament independents de l'Autoritat Combinada en el seu funcionament diari. L'Autoritat Combinada més aviat els proporciona orientació estratègica a través dels seus 10 membres, cada un dels quals és el responsable de determinats camps. Tal com va dir un dels entrevistats, «hi ha una responsabilitat indirecta entre l'Autoritat Combinada i l'organisme de prestació de serveis». El que sí que aporta l'Autoritat Combinada amb la seva oficina administrativa és la planificació, la presa de decisions i el pensament estratègic.

Transport

L'organització del transport es va configurar com a SELNEC PTE el 1969 i se li va canviar el nom a *Greater Manchester Passenger Transport Executive* (GMPTE) el 1974. En aquells moments, el comtat també es feia càrrec de la planificació, el transport públic i les autopistes. El GMPTE va seguir sent el responsable del transport públic més enllà del 1986, quan es va abolir el Consell Metropolità. Va tornar a canviar de nom el 2011, *Transport for Greater Manchester* (TfGM), i va adquirir competències addicionals del govern central.

L'organització gestiona el servei de transport integrat i, a la vegada, també és la propietària de determinades parts de la infraestructura, com el sistema de tramvia que dona servei a 7 dels 9 municipis de Manchester. També té les parades d'autobús, estacions i connexions. El funcionament del tramvia, els trens i els autobusos l'implementen contractistes privats. El TfGM també és el responsable de la infraestructura per a bicicletes. A part del transport públic, el TfGM gestiona 580 quilòmetres de xarxa de carreteres, l'anomenada Key Route Network.

Amb aquestes responsabilitats, el TfGM és una organització més forta que altres organitzacions de transport públic integrades d'altres àrees metropolitanes, ja que no només coordina el servei, sinó que també aplica inversions significatives i és propietari d'una part de la infraestructura; a més, a part del transport públic, també és responsable de les carreteres.

⁸ Source: Website of Greater Manchester

Les decisions sobre noves infraestructures són el resultat de negociacions a llarg termini: per exemple, sempre hi ha debats sobre si les noves connexions de tramvia haurien de connectar les zones més riques o les més desafavorides de l'àrea metropolitana amb el centre. En el passat, les zones perifèriques benestants estaven connectades, i ara hauria de ser el torn de les més pobres, encara que el seu poder adquisitiu sigui inferior. Tard o d'hora totes les àrees haurien d'estar connectades.

L'Autoritat Combinada aplica les seves competències en transport a través del *Transport for Greater Manchester Committee* (TfGMC) i els subcomitès formen un grup designat de 33 consellers que gestionen el TfGM i elaboren polítiques de transport en nom de la GMCA. Aquests consellers tenen dret a vot en la majoria de qüestions relacionades amb el transport tot i no ser membres de la GMCA; no obstant això, algunes decisions necessiten l'aprovació de la GMCA. Aquest Comitè decideix sobre la majoria de temes relacionats amb el TfGM (plans de transport i fons, per exemple); així que, a la pràctica, el comitè és el client i el TfGM és l'organisme executor. L'empresa té competències decisòries només respecte a seguretat viària i gestió del trànsit.

A més, l'alcalde del Gran Manchester és el «conseller» oficialment responsable de l'àmbit del transport, fet que evidencia la importància del transport.

Medi ambient

El Gran Manchester té una Autoritat d'eliminació de residus responsable de l'eliminació i reciclatge de residus. L'autoritat engloba 9 dels 10 municipis (Wigan té el seu propi sistema d'eliminació de residus).

A part de la gestió de residus, l'Autoritat Combinada té un Pla d'implementació del canvi climàtic i de baixes emissions 2016-2020, que complementa l'Estratègia de baixes emissions del Gran Manchester i el Pla d'acció per la millora de la qualitat de l'aire del Gran Manchester. En funció del pla estratègic, es defineixen diversos projectes pilot en el camp de l'eficiència energètica i la introducció de nous sistemes de calefacció.

Polítiques i seguretat

L'alcalde del Gran Manchester també és la persona que gestiona els pressupostos del cos policial i de bombers del Gran Manchester. El cos de bombers té 41 estacions i 2.100 treballadors, el més gran del país després de Londres.

El cos de policia engloba el territori dels 10 municipis, amb filials locals en cada una d'aquestes àrees.

Planificació territorial

L'Autoritat Combinada està elaborant el Marc territorial del Gran Manchester. Fa poc es va tancar la primera ronda de debat públic i es planeja que el segon esborrany es publiqui el juny de 2018, per tenir-lo acabat a la tardor. La pàgina d'inici de l'Autoritat Combinada del Gran Manchester parla del marc territorial: «S'està elaborant amb els 10 consells treballant conjuntament en associació, garantirà l'assignació del sòl adequat als llocs adequats per tal de generar els habitatges i l'ocupació que necessitem fins al 2035, i identificarà les noves infraestructures com el transport, les escoles, els centres sanitaris i les xarxes de serveis necessàries per aconseguir-ho.»

El marc té com a objectiu assignar més zones per a l'habitatge i l'ocupació, per tal d'ajudar al constant creixement econòmic i poblacional. Tanmateix, molts dels 27.000 comentaris rebuts en la primera fase de debat públic expressaven preocupació a l'hora de sacrificar zones verdes per poder acomodar aquest creixement. Aquest problema d'àrees de desenvolupament versus zones verdes és crucial i el pla intenta superar-lo integrant el creixement en àrees properes al centre de cada municipi tot utilitzant, en la mesura del possible, sòls industrials abandonats. La implementació del pla territorial necessita la cooperació de tots els municipis: encara que, teòricament, l'alcalde tingui el dret d'expropiar terrenys, els consells dels municipis poden oposar-s'hi, de manera que les negociacions són necessàries en tots els casos. 6 de cada 10 municipis ja han aprovat el marc territorial i com s'hauria de gestionar en les seves àrees centrals.

Habitatge i sensellarisme

L'Autoritat Combinada no té competències directes en habitatge ni tampoc disposa d'edificis, però pot accelerar el desenvolupament de l'habitatge mitjançant mesures indirectes:

- L'Autoritat administra el Fons de l'habitatge del Gran Manchester que, combinat amb recursos del govern, rep 300 milions de lliures i ofereix préstecs a curt termini a constructors per impulsar la construcció o per projectes de revitalització.
- L'Autoritat ha desenvolupat el Control del Mercat de l'Habitatge, una base de dades en línia sobre preus d'habitatge i nivells de lloguer que aporta estadístiques sobre processos de construcció.

- L'Autoritat actua com a agent que connecta cases buides amb clients que busquen habitatges assequibles. «Hi ha una gran demanda d'habitatge assequible, és bàsic que treballem amb propietaris immobiliaris per poder donar una altra vida a les cases buides», segons la pàgina d'inici de la GMCA.
- L'alcalde té un fons propi per ajudar les ONG que treballen en temes de sensellarisme. Aquesta competència es reforçaria encara més si aquest 2018 s'introduís un impost directe que proporcionaria ingressos directes a l'Autoritat Combinada sota els auspicis de l'alcalde, per destinar la part principal dels diners a combatre el sensellarisme.

Creixement econòmic i empresarial

La GMCA també ajuda a promoure les activitats empresarials de diferents maneres:

- El Gran Manchester té un Pla d'estratègia i prioritats d'ocupació i formació pel 2016-2019. L'Autoritat utilitza –entre d'altres– fons de la Unió Europea per qüestions educatives i de formació per implementar-lo (sigui com a intermediari o bé proporcionant informació). La GMCA proporciona serveis per promoure activitats empresarials, com el programa del Centre de creixement empresarial, que inclou ajuda individualitzada d'experts a empreses, esdeveniments, programes d'especialistes i accés a assessorament financer.
- L'Autoritat va instaurar el Panel Assessor per a Empreses que ajuda personalment l'alcalde.
- L'Autoritat va establir una associació d'empreses locals del Gran Manchester.

- L'Autoritat va instaurar el Fons d'Inversió del Gran Manchester, que proporciona préstecs flexibles de 500.000 a 5 milions de lliures, de fins a 5 anys, per ajudar empreses de més risc a obtenir finançament. A més, "Our Core Investment Fund" ofereix préstecs flexibles i inversió de capital entre 0,5 milions i 5 milions de lliures a tipus comercials. A més, té un Fons de capital de formació que ja ha aconseguit 71 milions de lliures pel període 2017-2020.

L'àmbit del Gran Manchester també està al mapa mental dels actors empresarials, ja que fins i tot la Cambra de Comerç actua a escala del Gran Manchester.

Esport i cultura

En el camp de l'esport i la cultura, l'Autoritat dirigeix diversos programes, gestiona instal·lacions (com el Water Adventure Centre a Droylsden) i dona suport als teatres. A més, dirigeix el Northern Cultural Regeneration Fund (15 milions de lliures).

Des del 2018, l'Autoritat intenta establir un Fons d'impacte social i cultural per ajudar projectes culturals sense ànim de lucre.

Assistència sanitària i social

El 2015 l'Autoritat va arribar a un acord amb el govern central amb el qual es feia càrrec de la coordinació de recursos nacionals associats a l'assistència sanitària i prevenció de malalties. Això es va decidir principalment per fer un ús més eficient dels recursos naturals i evitar



que es dupliqui. Les entitats de prestació de serveis van seguir sent les mateixes, però el canvi va permetre una coordinació més eficaç dels recursos i les tasques. Es va establir una nova associació amb la participació d'actors pertinents del sector, i es va dissenyar un pla estratègic, que actualment s'està implementant a diferents ritmes en tots els municipis.

S'ha iniciat el mateix procés en un segment especial de l'educació, on diversos petits proveïdors de serveis ofereixen formació professional a joves de més de 19 anys. Gràcies a un pacte urbà, la GMCA ja ha adquirit la competència per coordinar aquests proveïdors de serveis.

Mecanismes de finançament

L'Autoritat Combinada del Gran Manchester té diferents fonts d'ingressos:

- Recaptar impostos locals (71,86 £/persona) per sufragar el finançament del transport públic.
- També hi ha altres recaptacions d'impostos locals per als serveis directes que proporciona la GMCA, com el cos de policia o la gestió de residus. (En el cas de la policia, es proposa una quantitat anual de 135,56 £/contribuent pel 2018/2019, mentre que per als serveis del cos de bombers es proposen 46,62 £/contribuent.) L'impost es basa en el valor de la propietat privada, per tant, aquest import mitjà inclou diverses càrregues impositives en diverses propietats.
- L'Autoritat rep transferències del govern nacional segons els acords individuals amb la ciutat, a través de diversos fons (com el Fons de transport del Gran Manchester). Un dels motius principals per dur a terme acords amb la ciutat és que cada cop hi ha menys fons per als serveis públics i l'estat vol transferir competències a nivells inferiors per tal de coordinar els fons amb l'esperança que es gestionaran de manera més eficient i coordinada.
- La GMCA participa en diverses convocatòries per rebre finançament. Per exemple el 2017 va rebre quasi 1,5 milions de lliures del Consell de les Arts d'Anglaterra.
- En últim lloc, la GMCA també utilitza fons de la Unió Europea directament.

Des del 2017, l'alcalde té el dret d'implementar un impost d'infraestructura comunitària per ajudar al desenvolupament i la regeneració, incloent-hi serveis a infants i joves. A més, l'alcalde (d'acord amb la promulgació del dret primari) té competències per recaptar un suplement d'infraestructura de fins a 2 penics per cada lliura segons el multiplicador de l'impost sobre societats estàndard. És necessari

consultar amb els potencials pagadors abans d'aplicar el suplement. El 2018 serà la primera vegada que es materialitzarà la competència de taxació directa de l'alcalde: segons les propostes (que s'estan debatent actualment), es recaptarà una quantitat anual de 6,22 £/contribuent del Gran Manchester que l'alcalde utilitzarà segons cregui prioritari. Aquestes prioritats poden tenir a veure amb «la congestió, el sensellarisme i una reescriptura important d'un pla d'habitatge i ocupació per reduir la quantitat d'espai verd adquirit per al desenvolupament», segons la pàgina d'inici de la GMCA.

Com que una gran majoria dels fons estan directament vinculats als serveis (transport, cos policial, cos de bombers), la següent quantitat més important prové del procés de descentralització, que l'estat concedeix mitjançant uns acords amb la ciutat. La tercera font d'ingressos és la participació en licitacions i, actualment, l'alcalde està a punt de tenir una petita capacitat de maniobra recaptant els seus propis impostos. Aquesta divisió de fons reflecteix les competències que té l'Autoritat Combinada: la gran majoria de les seves tasques estan directament vinculades a la prestació de serveis.

El pressupost total de la GMCA va ser de 300 milions de lliures l'any fiscal 2015/2016 (dels quals 290 milions es van destinar només al transport⁹). No obstant això, hem d'anar molt amb compte amb aquestes xifres, encara que es publiquin a la seu electrònica de l'Autoritat Combinada del Gran Manchester com a balanç general, ja que no contenen els ingressos i despeses de diversos serveis com el cos policial i de bombers, la gestió de residus (amb aquests serveis, el pressupost seria unes quatre vegades superior). A més, la GMCA controla determinats pressupostos (com el del Servei Nacional de Salut de l'àrea) que no formen part del pressupost oficial, cosa que n'influencia l'ús.

⁹ És important tenir en compte que el transport públic es basa en concessions i funciona amb caràcter comercial. El TfGM ofereix assistència per determinades qüestions (com autobusos escolars) i, per tant, el pressupost que té per a transport no té com a objectiu el funcionament del servei, sinó contribuir-hi.

3. Avaluació i resum

El Gran Manchester, com a concepte territorial, té la seva pròpia tradició. Els habitants, els actors empresarials i les organitzacions s'identifiquen com a part d'aquesta àrea. La major part de l'àrea pertany al mateix teixit urbà, com si fos una única ciutat. Des de principis dels setanta, l'àrea va funcionar com una entitat única: fins i tot quan el Consell del Comtat es va abolir el 1986, la cooperació de serveis voluntària va continuar sent molt estreta. La innovació organitzativa va romandre limitada a l'àmbit de la cooperació metropolitana, i gran part de la innovació dels últims anys s'ha manifestat a través de l'alcalde elegit i en com l'Autoritat amplia les seves competències en els diversos sectors gràcies als pactes urbans amb el govern regional. Ara per ara, la cooperació metropolitana del Gran Manchester s'ha convertit en l'autoritat combinada més forta després del Gran Londres. A part del control estratègic sobre les organitzacions de prestació de serveis en el sector del transport, la gestió de residus i el cos de policia i de bombers, gestiona els fons, dissenya estratègies i recull i difon informació. També s'està convertint en un òrgan integrador i coordinador dels recursos financers en el sector de l'assistència sanitària i la prevenció de malalties.

L'Autoritat Combinada és un model híbrid de representació de governança: 1) d'una banda, els dirigents dels 10 municipis representen els seus interessos locals a l'Autoritat, però cada un també té una responsabilitat sectorial a escala metropolitana, fet que els vincula als interessos de tota l'àrea (sembla ser una qüestió personal si un conseller representa més els interessos dels seus municipis o de l'àrea metropolitana), i 2) l'Autoritat té un alcalde elegit per sufragi directe, que actua en representació de tota l'àrea. L'elecció directa dels representants de l'autoritat combinada no forma part de l'agenda política i que els dirigents locals participin en l'organisme decisor encara és impensable. Ho consideren un element clau per a la democràcia local i no volen que es generi un nou nivell de govern, ja que entenen l'àmbit metropolità com un nivell de governança. Tanmateix, l'alcalde elegit per sufragi universal té considerables competències dins de l'Autoritat, pot representar els interessos metropolitans i, tal com van recalcar els entrevistats, pot exposar el Gran Manchester davant dels mitjans de comunicació i els actors externs. Aquest poder de l'alcalde es pot considerar més significatiu que la facultat que té sobre diversos pressupostos i sectors del Gran Manchester.

L'Autoritat Combinada es pot veure com una continuació del passat, ja que és l'entitat que ofereix orientació estratègica i coordinació a les organitzacions de prestació de serveis (que ja existia abans de la instauració de l'Autoritat Combinada), també adquireix competències en el procés de descentralització gràcies als pactes urbans i comença a actuar com a nivell intermediari de govern coordinant serveis (com l'assistència sanitària o els tipus d'educació especials) que es descentralitzen de l'Estat. A més, l'Autoritat troba aquells papers d'intermediari que abans no feia cap altre actor: la planificació territorial dins l'àmbit metropolità o la difusió d'informació sobre el mercat de l'habitatge, o com combatre el sensellarisme. El que quasi no s'ha experimentat, però, és la delegació de competències dels 10 municipis a l'Autoritat Combinada.

L'Autoritat Combinada del Gran Manchester és molt potent, no només respecte a competències formals, sinó també en les connexions que té amb actors externs (ONG, empreses, organitzacions estatals, òrgans de recerca i proveïdors de serveis). Això es manifesta, entre d'altres, amb les associacions que es creen en la majoria



de sectors i en les juntes i comitès on hi participen actors externs a la GMCA. Malgrat això, és important tenir en compte que la cultura de crear ONG i diferents grups d'interès i negociar les decisions per avançat és una qüestió molt consolidada al Regne Unit. D'altra banda, les reunions de la GMCA, els plans i les decisions estan tots disponibles públicament i les decisions més importants es prenen en un debat públic (per exemple, el primer esborrany del pla territorial ja ha rebut més de 27.000 comentaris.

Encara que l'Autoritat Combinada tingui determinades competències, les decisions es prenen en funció de les negociacions, buscant sempre el compromís i intentant beneficiar tots els actors durant un període raonable de

temps (com demostren els exemples dels projectes del marc territorial i de desenvolupament de transport).

L'Autoritat Combinada es concentra en el territori del Gran Manchester. La cooperació més enllà d'aquests límits és més aviat laxa. Dins del Regne Unit, el «nord d'Anglaterra» segueix existint com a fenomen mental (que era la cooperació de tres regions ja abolides) amb certes conseqüències en el present. Les cooperacions bilaterals (com entre les àrees de Liverpool i Manchester) apareixen en l'àmbit del desenvolupament econòmic, o també s'estableixen cooperacions multilaterals (com en el cas de les 29 autoritats locals que van fer pressió per obtenir futurs serveis ferroviaris).

References

Pàgina inicial de l'Autoritat Combinada del Gran Manchester: <https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/>

OCDE (2014): OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet, Country Notes (UK). Extret de <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/United%20Kingdom.pdf> el 14.12.2017

OCDE (2017): The Governance of Land Use, United Kingdom (in the OECD Fact sheets). Extret de: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-United-Kingdom.pdf>

Gov.uk: Understand-how-your-council-works. Extret de: <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works>

Gov.uk: List of councils in England by type. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/491463/List_of_councils_in_England.pdf

Seu electrònica de Transport for Greater Manchester: <https://www.tfgm.com/>

Seu electrònica de Greater Manchester Fire and Rescue Service: <http://www.manchesterfire.gov.uk/>

Seu electrònica de Greater Manchester Police: <http://www.gmp.police.uk/>

Seu electrònica de Greater Manchester waste management company: <https://www.gmwda.gov.uk/>

Wikipedia.org: Combined Authority. Extret de: https://en.wikipedia.org/wiki/Combined_authority el 25.11.2017.

Wikipedia.org: Metropolitan Borough. Extret de: https://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan_borough el 4.12.2017.

Entrevista a Alan Harding, assessor econòmic en cap de la GMCA i Andrew Lightfoot, director general adjunt de la GMCA

STUTTGART

(Alemanya)



1. Marc nacional

Amb una població de més de 82 milions d'habitants, Alemanya és el país més poblat i el cinquè en densitat de població (225 persones/km²) de la Unió Europea. És un país altament desenvolupat i urbanitzat, la força econòmica capdavantera d'Europa amb un PIB de 48.989 dòlars/capita i amb un 75,1 % de la població vivint en ciutats. Les desigualtats de renda, mesurades pel coeficient Gini (0,289), són relativament baixes entre els membres de l'OCDE (OCDE: IDD).

Alemanya és una república federal de caràcter parlamentari i representatiu i quatre nivells d'administració pública elegida: nacional, estatal (en alemany, *Länder*), comtal i local (municipal). El repartiment del poder entre els nivells federal i estatal es regeix en gran part per la Llei bàsica. La reforma del 2006 (*Föderalismusreform I*) va dilucidar encara més les responsabilitats i va transferir-ne de noves als estats (OCDE, 2016).

Nivell nacional

Govern federal

El govern federal està compost pel canceller i 15 ministres. El cap d'estat és el president (*Bundespräsident*), però el seu paper és més cerimonial, ja que el cap de govern real i màxim dirigent polític de la nació és el canceller.

L'autoritat es divideix entre govern federal i estats. La jurisdicció legislativa exclusiva del govern federal inclou defensa, afers exteriors, immigració, transport, comunicacions i normativa monetària. Els governs federal i estatal comparteixen competències paral·lelament en diverses àrees, que inclouen dret civil, qüestions de refugiats i desplaçats, benestar social, gestió del territori, protecció al consumidor, salut pública i la recopilació

d'estadístiques vitals. En les àrees de mitjans de comunicació, conservació mediambiental, planificació regional i normativa de serveis públics, el marc legislatiu limita el paper del govern federal a oferir orientació en polítiques generals, que posteriorment l'estat posarà en pràctica mitjançant una legislació detallada (Font: *Federalism in Germany*).

Estats

Hi ha setze estats federals a Alemanya. Les ciutats de Berlín, Bremen i Hamburg són estats de ple dret i s'anomenen ciutats estat. Tenen una categoria especial com a estats federals amb un territori «limitat» a una sola gran ciutat i, per tant, els corresponents governs combinen les funcions estatals i municipals.

Els estats són els responsables d'àrees com:

- cultura
- educació
- desenvolupament econòmic regional
- benestar social i salut
- medi ambient
- cos policial

Cada estat elegeix un parlament regional (*Landtag*) per un mandat de quatre anys i aquest designa un govern (*Landsregierung*) liderat per un primer ministre (*Ministerpräsident*) (CEMR, 2011. p. 21.).

Nivell intermedi: *Kreise* (comtats/districtes)

Hi ha 402 comtats o districtes (*Kreise*) i representen el nivell intermedi de l'administració alemanya. Cada comtat té una assemblea directament elegida (*Kreistag*) amb un mandat que pot variar de quatre a sis anys en funció del Land (estat). El president (*Landrat*), però, pot ser elegit per sufragi directe o a través d'una assemblea

del comtat. Això variarà segons la normativa del mateix estat (CEMR, 2011. p. 21).

Les funcions obligatòries del comtat inclouen (Gosciniak and Stevens 2006):

- transport públic
- ordenació territorial (només permisos de construcció)
- cos de bombers
- medi natural i paisatge (consulta/protecció)
- hospitals
- carreteres secundàries
- educació (secundària)

Nivell local: municipis

Hi ha 11.500 municipis a Alemanya, que es regeixen per consells municipals. Segons el sistema de consells,

el consell municipal s'elegeix cada cinc anys. L'alcalde (*Bürgermeister*) també s'elegeix i el seu mandat pot variar de quatre a nou anys (CEMR, 2011).

És important saber que les funcions i responsabilitats municipals varien segons l'estat federal on es troben.

Les funcions obligatòries dels municipis inclouen (Gosciniak and Stevens 2006):

- urbanisme
- habitatge
- carreteres locals
- clavegueram i vies fluvials
- educació (primària)
- zones d'oci
- benestar i assistència social

2. Col·laboracions metropolitanes

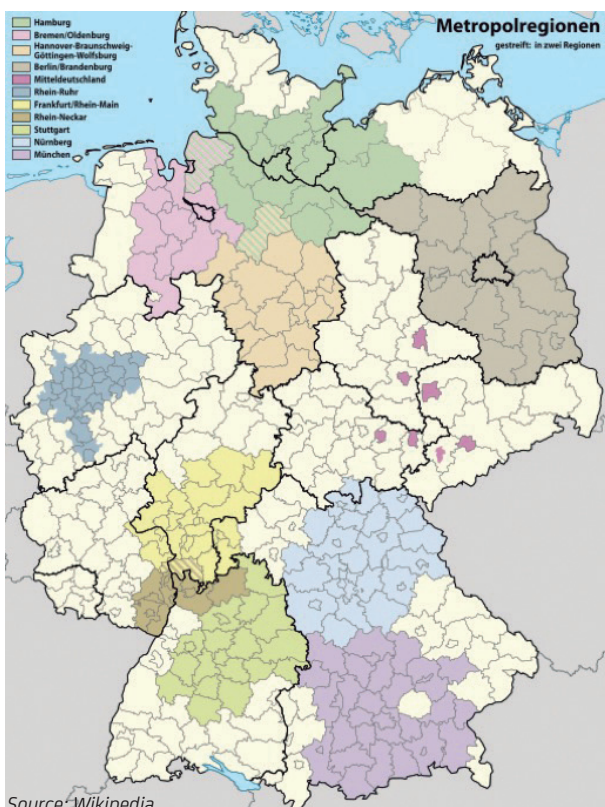
Hi ha onze regions metropolitanes a Alemanya, que engloben les principals ciutats i les àrees urbanes o rurals circumdants (Wikipedia: *Metropolitan Regions in Germany*). Aquestes regions metropolitanes són bàsicament plataformes institucionalitzades de

cooperació regional, intercanvi d'idees i projectes. Cal destacar que no constitueixen unitats administratives addicionals.

Aquestes col·laboracions es van instaurar després d'elaborar el plantejament de planificació territorial de les *Regions metropolitanes europees a Alemanya* el 1995, que va sorgir per decisió política el 1997, quan la Conferència Permanent de Ministres responsable de l'ordenació territorial va adoptar una nova estratègia de planificació del territori i va formar onze regions metropolitanes alemanyes. Des de llavors, les regions metropolitanes s'han convertit en actors amb una importància creixent (Göddecke-Stellmann et al., 2011).

Les onze regions metropolitanes estan equitativament distribuïdes pel país, proporcionant un caràcter multicèntric i summament urbanitzat a Alemanya. Són les regions següents (la figura següent en mostra la distribució).

1. Àrea metropolitana de Berlín
2. Àrea metropolitana de Bremen/Oldenburg
3. Àrea metropolitana d'Alemanya Central
4. Àrea metropolitana de Frankfurt/Rin-Main
5. Àrea metropolitana d'Hamburg
6. Àrea metropolitana de Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg
7. Àrea metropolitana de Munic
8. Àrea metropolitana de Nuremberg
9. Àrea metropolitana de Rin-Neckar
10. Àrea metropolitana de Rin-Ruhr (també inclou la regió de Colònia i Bonn)
11. Àrea metropolitana de Stuttgart



Source: Wikipedia

Figure 12. Les 11 regions metropolitanes d'Alemanya

Hi ha diversos motius per a la creació d'un plantejament més ampli d'àrees metropolitanes. En primer lloc, hi havia la necessitat de tornar a avaluar el sistema urbà alemany com a conseqüència de la reunificació. En segon lloc, calia integrar millor les ciutats alemanyes al sistema urbà europeu com a conseqüència de la unificació política i, més important, econòmica d'Europa. I finalment, els calia encarar els reptes econòmics, que van comportar l'entorn canviant i que requereixen una especialització flexible de l'economia, una geometria flexible de l'«economia de xarxa» (Jurczek, 2008).

Les àrees metropolitanes funcionen amb diferents models

2.1. Àrea Metropolitana de Stuttgart

L'Àrea Metropolitana de Stuttgart és una de les 11 col·laboracions metropolitanes alemanyes descrites anteriorment. Té una població de 5,3 milions d'habitants i la ciutat més gran és, amb diferència, Stuttgart, amb altres ciutats importants com Heilbronn i Tübingen. Sovint es parla de l'Àrea Metropolitana Europea de Stuttgart (*Europäische Metropolregion Stuttgart – EMS*), que consta de la Regió de Stuttgart (que es descriurà en l'apartat següent), a més de les regions de Heilbronn-Franken, Neckar-Alb, Nordschwarzwald i Ostwürttemberg. Com a conseqüència de la creixent rellevància del transport i de les vinculacions econòmiques i científiques entre les regions anteriorment comentades, el Pla de desenvolupament de l'estat (*Landesentwicklungsplan*) del 2020 va crear una EMS més àmplia, tenint en compte que augmenta en termes generals la capacitat de la regió de competir a escala europea (Regionstuttgart.org).

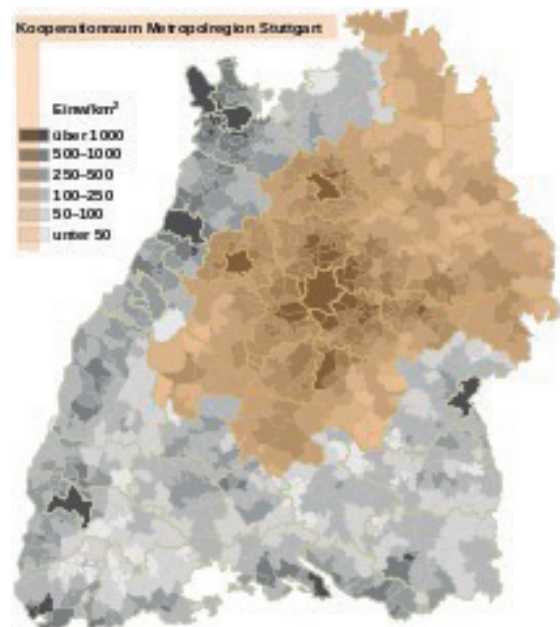
A efectes pràctics, l'Àrea Metropolitana de Stuttgart no té funcions reals ni cap precedent organitzatiu, sinó que més aviat és un concepte teòric de xarxes urbanes-rurals.

2.2. Regió de Stuttgart

L'entitat central i més consolidada de l'Àrea Metropolitana Europea de Stuttgart és la Regió de Stuttgart, amb 2,7 milions d'habitants. L'Associació de la Regió de Stuttgart (*Verband Region Stuttgart – VRS*) és un òrgan públic i s'inclou dins de les 12 associacions regionals de l'estat de Baden-Württemberg. Anteriorment coneguda com a Associació del Neckar Central (*Regionalverband Mittlerer Neckar*), es va instaurar després d'un llarg procés el febrer de 1994 (*Gesetz über*

de governança i s'encarreguen de diverses tasques. Segons la seva forma institucional, les àrees poden ser (Blatter, T. 2017):

- associacions que realitzen tasques sobiranes com ara la planificació (només al Rin-Neckar),
- cooperacions que es basen en convenis estatals (entre estats federals, districtes regionals, ciutats centrals/ ciutats i/o cambres d'indústria),
- associacions emparades sota la llei alemanya,
- la combinació de la primera i la tercera, i
- cooperació informal.



Font: Wikiwand http://www.wikiwand.com/en/Stuttgart_Metropolitan_Region

Figura 13. L'Àrea Metropolitana de Stuttgart al Land de Baden-Württemberg

die Errichtung des Verbands Region Stuttgart vom 7. Februar 1994 – GVRS).

Informació principal i evolució

L'Associació de la Regió de Stuttgart (VRS) comprèn 179 municipis de dimensions molt variables: al centre hi ha la ciutat de Stuttgart, que està rodejada dels districtes administratius de Ludwigsburg, Esslingen, Böblingen,



Font: European Metropolitan Transport Authorities <http://www.emta.com/>



Font: Wirtschaftsförderung Region Stuttgart <http://kreativ.region-stuttgart.de/>

Figura 14. Vista general de la Verband Region Stuttgart (VRS)

Rems-Murr i Göppingen. Una mica menys d'un quart dels habitants resideixen a la mateixa ciutat de Stuttgart. La regió és una de les que té més densitat de població d'Alemanya (Wikipedia: Stuttgart Region).

La figura anterior mostra que la Regió de Stuttgart, tot i no ser-ne directament fronterera, és molt propera a Àustria, Suïssa i França. Està ubicada al centre de l'estat de Baden-Württemberg i la mateixa regió, per dimensió física i nombre poblacional, és molt similar a l'àrea urbana funcional delimitada el 2007 pel projecte ESPON, que se centrava en l'estudi de les funcions urbanes. En el cas de Stuttgart, després de mesurar els fluxos de mobilitat quotidiana al voltant del centre de la ciutat, es va designar una àrea amb una població de 2,65 milions d'habitants. Això realça encara més el fet que la Regió de

Stuttgart està ben definida respecte a com els habitants utilitzen el territori, i justifica el que subratlla la gent que treballa en aquesta administració regional: que dins de la regió, la gent viu en un lloc, treballa en una altre i passa el temps lliure en una tercera part De la regió (Kiwitt, 2017).

La creació de la Regió de Stuttgart es deu principalment a dos factors: la migració a la perifèria de la ciutat, fet que genera un desequilibri demogràfic, i de l'ús del territori i la crisi econòmica dels noranta. El segon factor va ser una força molt rellevant a l'hora de configurar i impulsar la regió fins a l'entitat política i física que avui coneixem.

El declivi econòmic, que va ser el motiu més important per a la creació de la Regió de Stuttgart, va ser molt ràpid. A principis dels noranta, després de la unificació d'Alemanya i els canvis profunds que es van succeir en l'àmbit polític i econòmic alemany i europeu, la regió va experimentar una recessió econòmica considerable, la pèrdua de llocs de feina majoritàriament del sector industrial i un atur creixent. Els representants empresarials de Stuttgart i els seus voltants van intensificar els debats i van fomentar un impuls significatiu, fet que va contribuir substancialment a la creació del VRS amb més poder i amb la participació destacada de la Cambra de Comerç.

D'altra banda, els processos migratoris, que han modelat la composició poblacional de la regió, van contribuir indirectament a la necessitat de crear una entitat regional forta amb capacitat per repercutir en el desenvolupament.

En primer lloc, la forta inclinació cap a la suburbanització de l'àrea significava que, sense una nova entitat, la ciutat hauria hagut de fer front sola als problemes generats per les famílies amb rendes més altes que marxaven per instal·lar-se en zones circumdants. Tal com destaquen els experts, entre el 1961 i el 1999, la ciutat va perdre el 10 % de la població (56.300 habitants). Entre els que van marxar, hi havia una sobrerrepresentació de famílies de rendes altes amb nens, la qual cosa va generar un problema financer per a la ciutat de Stuttgart i va contribuir al canvi de densitat poblacional de la regió. Aquesta segona conseqüència es demostra amb el fet que tota la regió va registrar un increment de la població considerable de 28,8 % (577.600 habitants) en el període anteriorment mencionat (Heeg, 2003, p. 164).

En segon lloc, la regió s'ha convertit en un destí migratori important, de manera que s'han generat noves necessitats i responsabilitats. La migració interna es va intensificar amb l'accés de nous estats membres a la

Unió Europea el 2004, i l'àrea es va convertir en un destí principal per a la migració dins de la Unió, on els països d'origen són nous estats membres i països membres de la regió del Mediterrani. Molta de la gent que hi arriba participa en formacions professionals, treballa en un dels sectors empresarials o cursa estudis universitaris (Kiwitt i Lang, 2016.).

Això ha comportat un desenvolupament «desordenat» de l'àrea metropolitana de Stuttgart en qüestions d'assentaments, transport i d'infraestructura econòmica (Heeg, 2003). Hi ha hagut un canvi en l'equilibri de poder entre els diferents municipis de l'àrea. Han sorgit municipis nous i pròspers en la corona suburbana, que s'han convertit en ciutats i comunitats autònomes després de la migració en massa. A més, l'onada creixent de l'ús del vehicle, de l'espai públic i dels recursos naturals van ser les conseqüències directes més òbvies d'aquest canvi. A la llarga, l'afluència continuada de persones qualificades va començar a plantejar reptes addicionals, com la necessitat d'un augment en el desenvolupament d'habitatges a la regió i també la necessitat de més espai comercial i espai per a activitats d'oci i recreatives.

Amb la creació d'una entitat regional nova i més potent, s'esperava proporcionar un marc més flexible i òptim per al desenvolupament i també per a la planificació regional. La forta perspectiva regional es va veure com un concepte clau, ja que s'esperava crear un òrgan regional que anteposés els interessos regionals als locals. A més, la idea era que aquesta podria ser la resposta per continuar sent competitiu a escala europea/global (Heeg, 2003).

El debat general que va precedir la creació podria dividir-se en tres fases diferenciades:

- Es va iniciar un debat local després de la crisi econòmica amb la participació de col·laboradors de l'àmbit polític, científic i de planificació.
- Els actors econòmics i empresarials van donar suport a una reformulació sense precedents de les necessitats polítiques, emfatitzant la necessitat de competències en els àmbits financer i de presa de decisions a escala regional.
- L'acord de coalició posterior a les eleccions de 1992 entre el CDU i l'SPD estipulava la necessitat de trobar una solució als problemes regionals, amb un particular focus en els centres urbans de Baden-Württemberg (basat en el resum de Heeg, 2003).

Finalment, la Regió de Stuttgart es va crear el 1994 com a resultat d'un decret aprovat pel land de Baden-

Württemberg. La *Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart* (Llei d'establiment de l'associació de la Regió de Stuttgart) es va aprovar el 7 de febrer de 1994, i va suposar el naixement d'aquesta nova entitat, que tenia un vessant més polític que l'entitat antecessora, la Regió del Neckar Central (*Regionalverband Mittlerer Neckar Stuttgart*), una regió de planificació en el sentit més estricte de la paraula.

El nou àmbit polític i administratiu va ser elegit directament i, per tant, tenia una responsabilitat política vers el seu electorat, i se li van atorgar competències més àmplies en qüestions financeres i de planificació. Això significava que part de les competències es van transferir de l'estat, mentre que d'altres van passar de l'àmbit comtal.

Forma/representació organitzativa

La Regió de Stuttgart és l'única regió de Baden-Württemberg amb una assemblea elegida per sufragi directe. La votació té lloc a la vegada que les eleccions municipals i del comtat. L'electorat vota per una llista de partit, encara que actualment hi ha un debat sobre la possible introducció d'una votació directa dels candidats. El parlament regional s'elegeix per un període de cinc anys, amb un president (*Verbandsvorsitzende*) i un director (*Regionaldirektor*). Aquest últim s'elegeix per un mandat de 8 anys i és el cap de l'Administració. L'Assemblea és a Stuttgart, però també té una oficina a Brussel·les per obtenir una representació millor i poder exercir més pressió política.

Des del punt de vista de la regió, l'existència d'eleccions és important, ja que garanteix que l'Assemblea funcioni independentment. També assegura que els representants regionals no representin els seus comtats/municipis, sinó que adquireixin una perspectiva regional. Per perspectiva regional s'entén que la regió és més que la suma de municipis, i l'Assemblea Regional ha de tenir aquest punt de vista. A més, les eleccions directes donen poder i competències a la VRS, que es necessiten per crear una regió unificada i, segons el parer de la Regió, són importants per convertir-se en actors rellevants a escala europea.

La regió, com a entitat nova, va canviar l'equilibri de poder de l'Estat, així que hi ha un èmfasi addicional en la cooperació. La regió té un diàleg molt intensiu amb diverses autoritats locals i els representants de la regió sovint van a assemblees municipals per debatre temes actuals. A més, l'àmbit municipal també pot fer una declaració oficial o un plantejament d'un problema que es

debatrà a l'assemblea i es regirà per la llei nacional. Altres actors, com la Cambra de Comerç i diverses agències estatals, també estan involucrats en els processos de planificació, especialment per tal que la VRS es vegi com un motor del desenvolupament econòmic i de la planificació. Pel que fa a la població, no s'han aplicat mesures especials, sinó que se segueixen els processos de consulta regulats per llei sobre planificació territorial i se celebren audiències públiques, on la gent normalment hi acostuma a anar.

Malgrat les fortes competències de planificació de la regió, hi ha problemes a l'hora de planificar les àrees de desenvolupament (per exemple, aerogeneradors) o delimitar les àrees per a la urbanització. La regió intenta buscar la manera de convèncer als actors locals per actuar en benefici de la regió de la millor manera possible. Però a vegades ha de fer ús del seu poder — associat a la seva competència de planificació regional — per limitar les competències de les autoritats locals i obligar-les a implementar iniciatives que poden anar en contra dels seus interessos a curt termini.

Funcions comunes i finançament

Segons el credo polític propi, la VRS té com a objectiu crear una àrea que sigui competitiva a escala europea i a escala global, on s'hi visqui bé, que sigui econòmicament sòlida i amb un medi ambient sa i sostenible. També és clau que tingui espai suficient per a l'oci, amb àrees verdes accessibles a tothom i preferiblement a una distància de 15 minuts a peu. També es considera un òrgan de foment de la innovació i desenvolupament i té una actitud proactiva vers la cooperació i adhesió de diversos actors econòmics.

Per dur a terme les tasques assignades o assumir-les voluntàriament, la VRS tenia un pressupost de 389 milions d'euros el 2016, que va suposar un fort increment respecte de l'any anterior, que només en va tenir 323. Els diners es treuen dels comtats per donar-los a la regió per tal que aquesta pugui emprendre les seves tasques. A part, hi ha ingressos addicionals que provenen de projectes de la Unió Europea, com Interreg o altres fons de la Unió que se sol·licitin. Generalment, el 90 % dels ingressos regionals es destinen al transport, que és la funció més costosa, i el 10 % restant es divideix entre les altres tasques.

Segons la normativa jurídica, la regió duu a terme **les tasques obligatòries** següents:

- Planificació regional
- Planificació paisatgística

- Planificació del transport regional
- Desenvolupament empresarial regional
- Transport públic municipal d'importància regional
- Aspectes de gestió de residus
- Màrqueting de turisme regional

I les tasques voluntàries:

- Esdeveniments culturals i esportius juntament amb congressos
- Fires amb rellevància regional
- Tasques sota la llei de planificació estatal:

Desenvolupament regional Assessorament a autoritats municipals en temes de desenvolupament territorial (Region-stuttgart.org)

Les tasques relacionades amb el transport són estrictament d'àmbit regional i tenen en compte les xarxes que van més enllà de l'àmbit del comtat. Per tant, inclouen els trens i S-Bahn que travessen la frontera del comtat, així com alguns autobusos. Pel que fa al sistema ferroviari, el seu funcionament va a càrrec de Deutsche Bahn. La regió és la propietària dels trens, però no de les vies.

Les tasques de planificació territorial les regulen estrictament les lleis nacional i estatal, fet que dona poder a la VRS, però també té l'obligació de consultar-ho amb diversos actors: tota planificació municipal ha d'estar en consonància amb la regional. Cal tenir en compte que totes les regions tenen el mateix poder en aquest àmbit, però com que en les altres regions els membres són delegats del comtat, hi ha una possibilitat més elevada de perdre la perspectiva regional i donar més importància als interessos locals. En cas necessari, la VRS té la competència delegada d'aplicar sancions si els municipis no volen adaptar els seus plans territorials en conseqüència.

Una tasca voluntària que assumeix la VRS i que s'adopta amb un gran interès és la relacionada amb el desenvolupament econòmic i la planificació. En aquest sector, un dels punts del conflicte és l'establiment d'àrees industrials intermunicipals. Aquestes àrees es veuen com possibles centres de gravetat per atraure inversions. En assignar-les a l'àmbit regional, la VRS espera evitar conflictes municipals que generin obstacles insalvables que en detinguin el desenvolupament. L'existència d'aquestes àrees demostra com la planificació territorial i econòmica es porta a terme a escala regional i com la VRS utilitza les seves competències per iniciar un desenvolupament regional mitjançant el cofinançament, la promoció del turisme, la difusió de la informació i grans projectes d'investigació. També dona suport a

empreses regionals en tot el que sigui possible, els ajuda a contractar mà d'obra —i així atraure nous residents— i ajuda a trobar les instal·lacions adequades en cas d'ampliació. Una altra eina per crear aquest vincle entre planificació territorial i econòmica és l'Agència de Desenvolupament Econòmic (WRS), fundada el 1995. L'Agència s'encarrega d'atraure inversors i negocis, gestionar les àrees comercials i gestionar les relacions de comerç exterior, entre d'altres.

2.3. Avaluació i resum

A Alemanya, els municipis i comtats tenen molt de poder, i els estats són molt reticents a llevar drets i privilegis a l'àmbit municipal. Fins i tot la VRS va tardar una dècada i mitja abans que tots els actors municipals i comtals no van acceptar el canvi de l'estructura de poder. A pesar d'aquesta dificultat, el cas de Stuttgart no és inèdit: la Regió de Hannover també té una assemblea elegida per sufragi directe des de la seva creació el 2001 i es tracta d'un cas més consolidat: a causa de la fusió de la ciutat i el comtat, Hannover té totes les competències del comtat, així que té més competències que la VRS. D'aquí poc es crearà una regió similar a l'àrea del Ruhr, molt probablement el 2019, amb l'elecció directa de tota l'assemblea, cosa que suposarà un contrapès del poder dels alcaldes.

En el cas de la Regió de Stuttgart, la base del funcionament és que els ciutadans utilitzen tota l'àrea de la regió per a diferents propòsits. Treballen en un lloc, tenen una casa en un altre lloc i passen el temps lliure en un altre lloc diferent. No hi ha cap pla per crear una identitat regional, ja que els ciutadans se senten arrelats allà on tenen la seva llar, sinó que l'Administració regional més aviat vol guanyar les capacitats dels ciutadans.

La Regió té competències de planificació consolidades, que en cas de desacord poden comptar amb el suport dels tribunals. Tanmateix, no va acompanyat d'instruments financers sòlids, que podrien augmentar la independència de la regió amb la possibilitat de recaptar impostos, un pas que s'haurà de fer en el futur si l'àmbit regional obté més influència política.

El funcionament de la *Verband Region Stuttgart* mostra clarament que:

Finalment, les fortes competències de planificació territorial de la regió són útils per protegir els recursos naturals i proporcionar un entorn verd sostenible per a tots els ciutadans. Elaboren normatives obligatòries —la planificació paisatgística és una de les seves tasques— i també inverteixen en el parc paisatgístic de la regió. La importància dels factors mediambientals rau en el fet que la gran majoria de la població prioritza el paisatge verd de la regió.

- Les eleccions per sufragi directe són indispensables, d'una banda per obtenir la independència regional i, de l'altra, per tenir pes polític, ja que tenir un dirigent elegit és un primer pas important, però tenir una assemblea elegida per sufragi directe encara aporta més força.
- Un altre aspecte important seria obtenir, com a mínim, una part dels ingressos de la regió d'una font independent, en comptes d'adquirir-lo dels nivells administratius superiors o inferiors.
- Independentment de les eleccions, la cooperació i el compromís són essencials per al bon funcionament del sistema regional.
- La cooperació significa la inclusió de tots els grans actors, des de l'educació superior fins a les grans empreses, incloent-hi esglésies, associacions i ONG.
- El compromís significa que les parts poden arribar a un acord dins de l'assemblea.
- Encara que la immensa majoria de recursos estiguin destinats al transport i només una petita part es destini a altres sectors, la falta d'unes finances adequades no impedeix el funcionament de la regió.
- Una competència de planificació sòlida permet a la VRS influir en com la regió evoluciona i intenta generar un desenvolupament equilibrat de tota l'àrea.

El cas de Stuttgart i la VRS mostra quins poden ser els motius per reforçar la cooperació regional: el declivi econòmic i/o l'amenaça de perdre competències econòmiques. Per tant, la voluntat o receptivitat vers la cooperació dependrà en gran part de la situació econòmica, i en moments d'auge econòmic serà més difícil apel·lar a la cooperació que no pas en moments de recessió econòmica. No és fàcil introduir iniciatives nacionals i regionals de cooperació obligatòria quan no es veu una clara necessitat per implementar-les.

Referències

Battler, T. (2017): Governance in Metropolitan Regions in Germany Association of German Metropolitan Regions, Germany the European Committee on Democracy and Governance (CDDG) of the Council of Europe Thessaloniki. Extret de <https://rm.coe.int/governance-in-metropolitan-gions-in-germany-/16807626a7>

CEMR (2011): Local and regional government in Europe Structures and competences. Extret de: http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf

Gosciniak, G, Stevens, A. (2006): Local government in Germany shaped by regional differences. Extret de: http://www.citymayors.com/government/germany_government.html

Göddecke-Stellmann J., Dr. Kawka, J., Lutter, H., Pütz, T., Schmidt-Seiwert, V., Schön P., Spangenberg, M. (ed.) 2011: Metropolitan areas in Europe. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn.

Guérois, M., Bretagnolle, A., Mathian, H., Pavard, A. (2014): Functional Urban Areas (FUA) and European harmonization A feasibility study from the comparison of two approaches: commuting flows and accessibility isochrones. ESPON. Extret de: https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/M4D-DFR_TR-FUA-construction_20140630.pdf.

Heeg, S. (2003): Governance in the Stuttgart metropolitan region. In: Salet, W., Thornley, A., Kreukles, (ed): Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of Metropolitan Regions. Spon Press, London.

ESPON (2007): Study on Urban Functions Final Report of project 1.4.3. Extret de:

https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.4.3_April2007-final.pdf

Kiwitt, T., Lang, D. (2016): Efficient regional governance as a prerequisite for sustainable regional governance: The “joining forces” approach of Stuttgart Region (Germany). Manuscrit.

Kiwitt, T (desembre de 2017): Entrevista telefònica. Thomas Kiwitt és el director del Departament de Planificació de la VRS

Jurczek, P. (2008): European Metropolitan Regions in Germany: a new spatial planning strategy in Europe. Extret de: <https://www.tu-chemnitz.de/phil/europastudien/geographie/download/krao16.pdf>

OCDE (2016): Profile of Germany. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Germnay.pdf>

OCDE: Income Distribution Database (IDD). <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>

Region-stuttgart.org: Region Stuttgart. <https://www.region-stuttgart.org/metropolregion/>

Region-stuttgart.org: Our tasks. <https://www.region-stuttgart.org/andere-laender/english/tasks-projects/>

Steinacher, Dr. B.: The European Metropolitan Region of Stuttgart. Verband Region Stuttgart Extret de: <http://www.enerkey.info/old/download/EEWS-Stuttgart-Steinacher.pdf>

Walter-Rogg, M., Sojer, M. (2006): Metropolitan Governance Reform in Germany. Montréal, INRS-Urbanisation. Extret de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.529.4449&rep=rep1&type=pdf>

Wikipedia: Federalism in Germany. Extret de: https://en.wikipedia.org/wiki/Federalism_in_Germany

Wikipedia: Metropolitan regions in Germany. Extret de: https://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan_regions_in_Germany

Wikipedia: Stuttgart Region. Extret de: https://en.wikipedia.org/wiki/Stuttgart_Region

ZURIC

(Suïssa)



1. Marc nacional

1.1. Sistema formal de govern

La Confederació Suïssa és una república federal sense ciutat capital de iure, però amb Berna funcionant com a capital de facto, ja que hi ha les autoritats federals. El país està format per 26 cantons: legalment són 20 cantons i 6 «semicantons», amb la mateixa consideració constitucional que els cantons, però amb la meitat dels vots al Senat, que és la institució del poder executiu que representa els cantons. La unitat subnacional més petita és el municipi i, des de març de 2017 hi ha 2.240 municipis a Suïssa. N'hi havia quasi 2.500 el 2010 però el nombre es va reduir a causa de les fusions, que formen part de la reforma d'administració territorial que s'està produint gradualment (Swissinfo, n. d.; CdE 2017:17). Els cantons normalment ofereixen incentius econòmics als municipis si es fusionen, com reduccions impositives o subvencions. El cantó de Zuric, per exemple, hi dona suport oferint pautes per al procés de fusió, així com incentius econòmics (CdE, 2017:18).

Els cantons tenen una autonomia molt àmplia. Cada un defineix la seva organització política interna i, en conseqüència, els àmbits subnacionals entre els cantons i els municipis varia: uns són unitaris, altres es divideixen en districtes i altres han eliminat prèviament l'àmbit de districte. La Constitució Federal atorga sobirania als cantons fins al punt que la seva sobirania no es limita a la llei federal i, per tant, cada cantó (i també elsemicantons) té un alt grau d'autonomia i amplis poders decisoris. Tenen les seves pròpies constitucions, aprovades per l'Estat federal; la seva pròpia legislatura, generalment un parlament unicameral, i un marc jurídic, que ha de ser compatible amb la legislació federal. Els parlaments cantonals poden tenir dimensions molt diferents, de manera similar als seus territoris i poblacions, de 50 a 180 membres elegits (el més gran és el cantó de Zuric). Tenen el seu propi govern amb

5-7 membres elegits per sufragi directe i un sistema judicial cantonal. Els cantons també disposen del seu sistema educatiu propi i, a part de l'educació pública, també són els responsables de l'assistència sanitària, la prestació de serveis socials i l'ordre públic. Els cantons configuren els sistemes tributaris i de recaptació d'impostos. Els districtes, en cas que existeixin, normalment només ofereixen organització administrativa i judicial.

Els municipis (*communes*) apliquen les decisions que prenen els nivells superiors de govern, mentre que les constitucions cantonals defineixen les funcions i responsabilitats dels municipis, així com el grau d'autonomia que tenen. Les administracions municipals sovint gaudeixen d'una autonomia extensa; un 20% tenen el seu parlament i una legislació municipal relacionats amb temes locals (ús de l'espai públic, preus dels serveis públics, edificis educatius). Els municipis més petits celebren una assemblea anual, on els ciutadans voten directament sobre els temes presentats, mentre que als pobles i ciutats més grans, la decisió la pren únicament el parlament local i el consell municipal, tot i que els ciutadans elegeixen per votació presencial o per correu sobre temes importants, com és el pressupost municipal. Els municipis tenen dret a gravar impostos i també són els responsables de la recaptació de tots els nivells administratius del territori.

Els cantons poden atorgar als municipis el dret a legislar sobre temes que no es regulen a escala cantonal o federal. En general, els representants locals regulen els sectors d'educació, els serveis d'assistència sanitària, el transport i la seguretat pública. Determinades àrees de l'ordre públic, com la policia de trànsit, com combatre la contaminació acústica i la regulació del comerç,

també es coordinen a escala municipal i tenen diverses competències per gestionar els espais públics i actius de l'administració. Els municipis del cantó de Zuric, per exemple, tenen poders amplis respecte a l'ús dels espais públics. Entre les tasques del municipi també hi ha les de regular projectes de construcció (característiques

dels edificis) i garantir els subministraments a les construccions (aigua, electricitat); també tenen competències en determinades obres públiques (com instal·lacions esportives i culturals) i diversos serveis públics industrials i comercials (xarxes de serveis, manteniment d'infraestructures de transport, entre d'altres) (CdE, 2017:14).

1.2. Desenvolupament urbanístic i planificació territorial

Pel que fa a la planificació territorial, la Confederació té dos papers principals: representa la legislació que emmarca els processos de planificació estructural a nivells inferiors, amb una definició més precisa dels cantons, i prepara plans i idees sectorials en qüestions que tenen rellevància més enllà de l'àmbit cantonal. Els cantons elaboren plans estructurals que descriuen els seus objectius de desenvolupament territorial des de perspectives molt diverses. Els municipis sovint són els actors més importants en el procés de presa de decisions respecte al desenvolupament territorial i d'usos del sòl. En cas que es deleguin les funcions de l'àmbit cantonal, els cantons preparen plans locals d'ús del sòl i, habitualment, també s'encarreguen d'emetre permisos d'obra per a construccions dins de les seves zones. D'altra banda, els cantons trameten permisos fora de les zones de construcció i han d'aprovar els plans territorials dels municipis. Tot i que els municipis normalment gaudeixen d'un alt grau d'autonomia, els seus plans han d'estar d'acord amb els plantejaments i objectius dels nivells superiors (OCDE, 2017:203-204). Però no passa el mateix en els 8 cantons que s'inclouen parcialment dins l'Àrea Metropolitana de Zuric, ja que aquests cantons tenen responsabilitat pròpia per gestionar la planificació territorial i emetre permisos d'obra.

En el Model Territorial Suís (*Raumkonzept Schweiz* 2011, revisat el 2012) s'hi identifiquen tres àrees metropolitanes principals, a més de la regió de la capital de Berna (aquesta última no és prou gran per ser considerada àrea metropolitana): Zuric, Ginebra-Laussana i Basilea. Les àrees metropolitanes es defineixen

estadísticament segons patrons de mobilitat quotidiana i de coherència econòmica (SPIMA 2017). En el cas de Zuric, aquesta àrea coincideix amb l'Associació Metropolitana que es va establir el 2009 (també anomenada Regió Metropolitana Europea de Zuric o Àrea del Gran Zuric). Aquest model és un document estratègic: és bàsicament una guia i una eina d'ajuda per a la presa de decisions per als actors involucrats en el desenvolupament territorial en els diversos nivells del govern. S'hi defineixen dotze àrees d'acció de planificació supranacional, entre les quals hi ha l'àrea metropolitana de Zuric, juntament amb cinc poblacions petites i mitjanes i tres àrees alpines. S'hi presenten directrius estratègiques específiques per al desenvolupament territorial (SPIMA 2017:15). El model emfatitza la importància de les àrees metropolitanes en el desenvolupament territorial.

L'Assemblea Federal va revisar parcialment la Llei de planificació territorial de 2012: va imposar requisits estrictes a l'hora de designar les zones de desenvolupament i va assignar un paper més important al pla estructural cantonal. El model territorial revisat s'inclou en la llei com un instrument de desenvolupament disponible (SPIMA 2017:16). També s'està estudiant la possibilitat d'afegir una modificació de la Llei de planificació territorial que introdueixi la planificació obligatòria en àrees urbanes funcionals en consonància amb el Model Territorial Suís (SPIMA, 2017:15). Per tant, la cooperació metropolitana i el desenvolupament territorial reben un ampli suport de l'esfera federal.

2. Cooperacions metropolitanes

L'OCDE defineix les àrees urbanes funcionals (FUA) segons fluxos de mobilitat quotidiana i assenyala la no coincidència entre les FUA i els nivells administratius de Suïssa (OCDE, 2011:12). Zuric n'és un cas il·lustratiu: la població de la ciutat més gran del país pateix un descens

sostingut i, ara, el centre del municipi només acull el 30 % dels ciutadans de l'àrea urbana més extensa, que s'estén per una àrea urbana cada cop més funcional. La fragmentació de polítiques de l'àrea urbana de Zuric s'evidencia encara més pel fet que s'estén per vuit

cantons i per més de 100 municipis, sense solapar-se totalment amb cap dels cantons que s'hi inclouen. Les excel·lents xarxes de transport de l'àrea són eficaces a l'hora de connectar els treballadors que es desplacen per treballar amb les regions metropolitanas, tot i aquesta fragmentació i policentrisme; i encara que això ajudi a l'ampliació de la FUA, l'elevada independència funcional xoca clarament amb l'elevada independència política de les unitats administratives (van der Heiden, 2010:2).

L'anàlisi del Consell d'Europa sobre el sistema de govern territorial suís elogia el paper actiu de les associacions municipals, particularment l'Associació de Municipis Suïssos i la Unió de Pobles Suïssos, que ajuden els

governos locals a configurar el procés de presa de decisions a escala cantonal i federal. La fragmentació dels nivells administratius, d'altra banda, hi apareix com un dels punts febles del sistema, ja que limita les possibilitats dels pobles més petits (CdE 2017:3). Un repte concret a Suïssa és que alguns municipis prefereixen mantenir la seva imatge o identitat rural i no s'identifiquen amb una unitat territorial funcional més àmplia. A més, la legitimitat democràtica dels òrgans de cooperació intercantonal es considera més dèbil que la de les unitats administratives jurídiques (OCDE, 2011:15-16), que encara s'accentua més si es té en compte la consolidada tradició de democràcia participativa del país.

2.1. Associació Metropolitana de Zuric

Informació bàsica

La ciutat de Zuric tenia 394.000 habitants el 2012 (SSZ, 2013) i 380.500 el 2016 (Oficina d'Estadística de Suïssa, SSZ), per tant, la seva població disminueix constantment i els ciutadans continuen marxant a municipis veïns. L'aglomeració de Zuric acollia 1,2 milions de persones el 2012; un 30 % de les persones de l'àrea urbana de Zuric viuen al mateix Zuric, i això fa que la cooperació metropolitana sòlida sigui més necessària i legítima que mai. El cantó de Zuric té 1,48 milions d'habitants, cosa que el converteix en el cantó suís més poblat (CdE, 2017:27). La població del cantó va sumar 200.000 habitants entre el 2005 i el 2015 i, segons la previsió del servei d'estadística de Zuric, s'espera que arribi a 1,8 milions el 2040 (SPIMA 2017:12).

L'àrea urbana funcional que defineix l'OCDE acollia 1.246.968 habitants el 2014 (OCDE, 2016:3), mentre que l'ESPON definia l'àrea urbana funcional del voltant de Zuric amb 1.731.531 habitants el 2016. Engloba la gran part del cantó de Zuric (però no tot) i també parts de set cantons més (Schaffhausen, Lucerna, Zug, Schwyz, Sankt Gallen, Turgòvia i Argòvia). Segons la delimitació nacional de l'àrea metropolitana, s'estén per 6.252 km² i, juntament amb l'aglomeració de Lucerna i els seus 200.000 habitants aproximadament, té 1,9 milions de persones en 238 municipis. Un 60 % de la població i de l'oferta ocupacional de l'àrea metropolitana se situa a l'aglomeració central de Zuric (SPIMA 2017:12). Tal com mostra la figura següent, no hi ha gaire diferència entre la FUA (que defineix l'ESPON) i la MDA (Àrea de Desenvolupament Metropolità, l'àrea metropolitana que defineix el Model Territorial Suís i que, a la vegada, és l'àrea de l'Associació Metropolitana) respecte al nombre

d'habitants, però sí que hi ha una gran diferència pel que fa a l'àmbit territorial, ja que la segona categoria inclou desenes de municipis més petits que estan més allunyats de la ciutat de Zuric.

No obstant això, és important tenir en compte que l'abast de l'àrea metropolitana no és oficialment invariable. Encara que el Model Territorial Suís el defineixi com un territori que inclou 238 municipis, la investigació sobre la previsió de la immigració en la població (*Fachbericht Immigration und Bevölkerungswachstum im Metropolitanraum Zürich*, 2013) emmarca l'àrea metropolitana com un territori de 563 municipis, encara repartits en 8 cantons, on hi vivien 2,85 milions de persones el 2010.

El 2007, la ciutat i el cantó de Zuric, juntament amb la ciutat de Winterthur i l'Associació d'Alcaldes del cantó de Zuric, van impulsar les anomenades Conferències Metropolitanas per tal de reforçar i aprofundir en la cooperació dels cantons i els municipis dins de l'àrea de Zuric, una regió econòmica funcional i de mobilitat quotidiana. El juliol de 2009, en la 5a Conferència d'aquest tipus, els vuit cantons participants (Zuric, Argòvia, Turgòvia, Schaffhausen, Schwyz, Sankt Gallen, Zug i Lucerna), així com 65 municipis d'aquests cantons, van decidir establir l'Associació de l'Àrea Metropolitana de Zuric (stadt-zuerich.ch, n. d.).

Encara que hi ha més de 200 municipis a l'àrea urbana funcional (fins i tot es podria dir que, segons les diverses perspectives territorials de l'àrea metropolitana, se'n podrien comptar més de 500), avui en dia, aproximadament 120 són membres de l'Associació Metropolitana. Els pobles més petits no veuen l'impacte

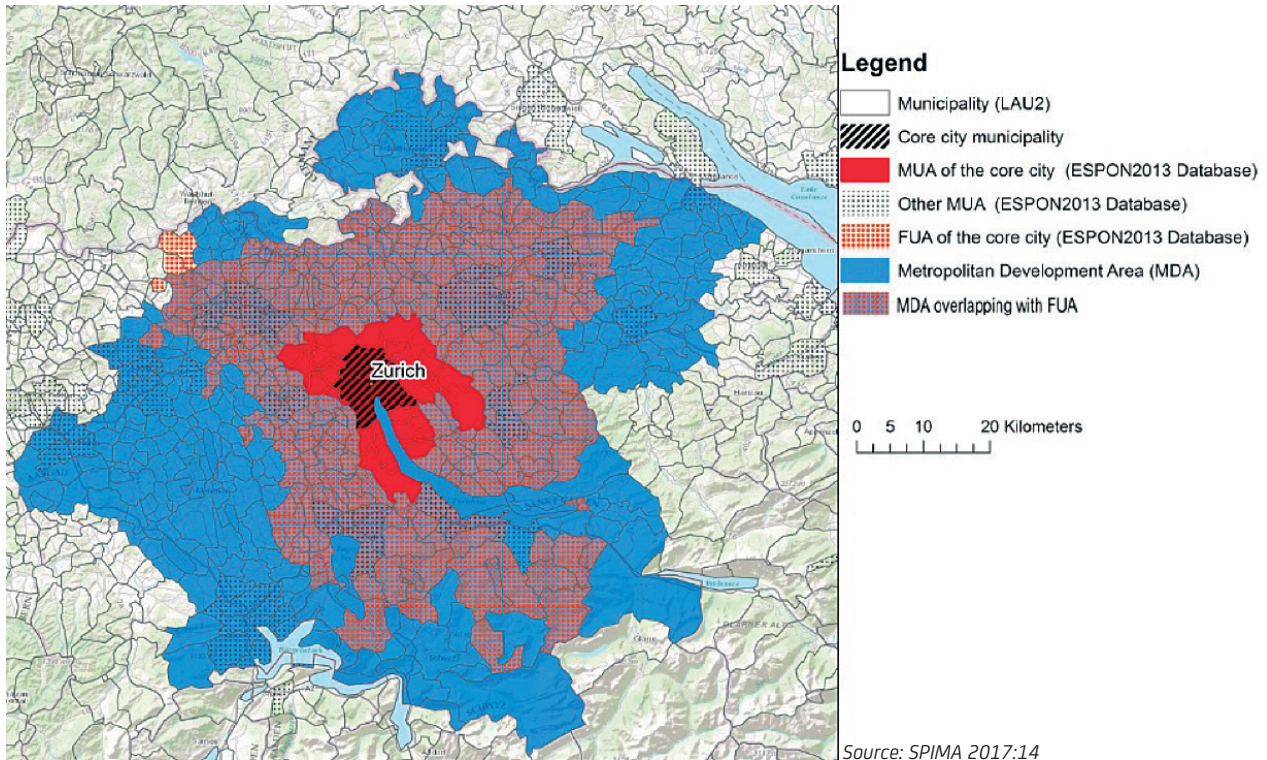


Figure 15. Urban and metropolitan scales of Zurich

directe de les activitats de l'Associació al seu territori, ja que principalment es concentra en plantejaments i infraestructura a gran escala i qüestions de desenvolupament amb una repercussió més prominent dins l'àmbit metropolità. No obstant això, l'Associació té com a objectiu atraure més membres i demostrar que el desenvolupament de l'àrea metropolitana aporta avantatges també per als municipis.

Forma/representació organitzativa

L'òrgan decisor de l'Associació Metropolitana és la Conferència Metropolitana, que celebra sessions dos cops a l'any. Es tracta d'un organisme de dret privat, amb una junta i dues cambres, una per als municipis i una altra per als cantons. La conferència representa els interessos compartits i pot impulsar projectes comuns en els sectors del transport, el medi ambient i el desenvolupament econòmic i social, que es poden implementar si els aproven les autoritats pertinents (CdE 2017:24). Cada un dels cantons i dels municipis estan representats a la Conferència individualment. Una majoria simple és suficient per prendre una decisió, encara que la majoria de decisions s'accepten amb un consens quasi total, ja que els debats normalment es duen a terme durant el procés de preparació. Mentrestant, com va emfatitzar el director de l'Associació, si es pren una decisió sense una majoria

relativament significativa, aquesta torna al Consell, que es reuneix per continuar-ne el desenvolupament. El sistema de votació, per tant, és menys determinant que una preparació correcta de la decisió.

Els municipis de fins a 2.000 habitants reben un vot i, a partir d'aquí, en reben dos per cada 4.000 habitants (per exemple, el municipi de Zurich té 40 vots). El dret de vot també es pot delegar, tal com ja va passar en quatre àrees. Per exemple, l'alcalde de Fraunfelde tenia el dret a vot dels 20 municipis veïns. Es va considerar que, en comptes dels municipis individuals, tots junts podrien ser un dels membres de l'Associació Metropolitana, però la idea es va rebutjar perquè la configuració actual té més legitimitat democràtica.

L'òrgan de govern de la Conferència és el Consell, on cada un dels vuit cantons hi és representat amb un membre i els municipis seleccionen vuit membres més, de manera que els interessos cantonals i municipals tenen un pes equitatiu. Els 16 consellers metropolitans són membres d'una autoritat executiva municipal o cantonal. El Consell representa l'Associació de manera externa, vota les propostes que es presenten a la Conferència i controla les activitats de l'Associació. A l'agenda de l'última sessió de la Conferència hi apareixia l'ampliació de competències del Consell per poder actuar de manera autònoma, sense la decisió de la Conferència, en determinats casos.

El dirigent del Consell l'elegeixen els membres de la Conferència: a la presidència hi haurà un representant cantonal i un representant municipal, és a dir, el president i el vicepresident de l'Associació seran alternativament de la cambra cantonal i municipal i canviaran en un període entre dos i quatre anys.

A part de la Conferència i del Consell, hi ha quatre equips de projectes predefinitos que treballen dissenyant les accions que durà a terme l'Associació. Els temes que aquests equips tracten són: economia, transport, qüestions socials i zones edificades.

L'Associació té una organització laboral amb dos treballadors a temps parcial responsables del funcionament de l'Associació i la preparació de documents. El desenvolupament de gran part de la labor científica (investigació i redacció d'estudis) s'externalitza a empreses d'investigació professionals.

Funcions comunes

L'Associació no té funcions de prestació de serveis ni competències d'implementació; se centra a optimitzar l'estructura actual del govern i iniciar projectes i estratègies metropolitanas. D'altra banda, encarrega a tercers la investigació i ofereix recomanacions de base empírica per al disseny d'estratègies de rellevància metropolitana. Segons els entrevistats, dos dels èxits més importants fins ara són el pla territorial de l'àrea metropolitana i com l'Associació ha influït a escala nacional en la planificació del traçat de les carreteres principals.

Planificació territorial

L'àrea metropolitana de Zuric s'enfronta a reptes importants derivats del creixement econòmic i poblacional. Per tant, era essencial crear un marc per acollir i integrar els nous, proporcionar un espai per a empreses emergents i, a la vegada, protegir el paisatge natural.

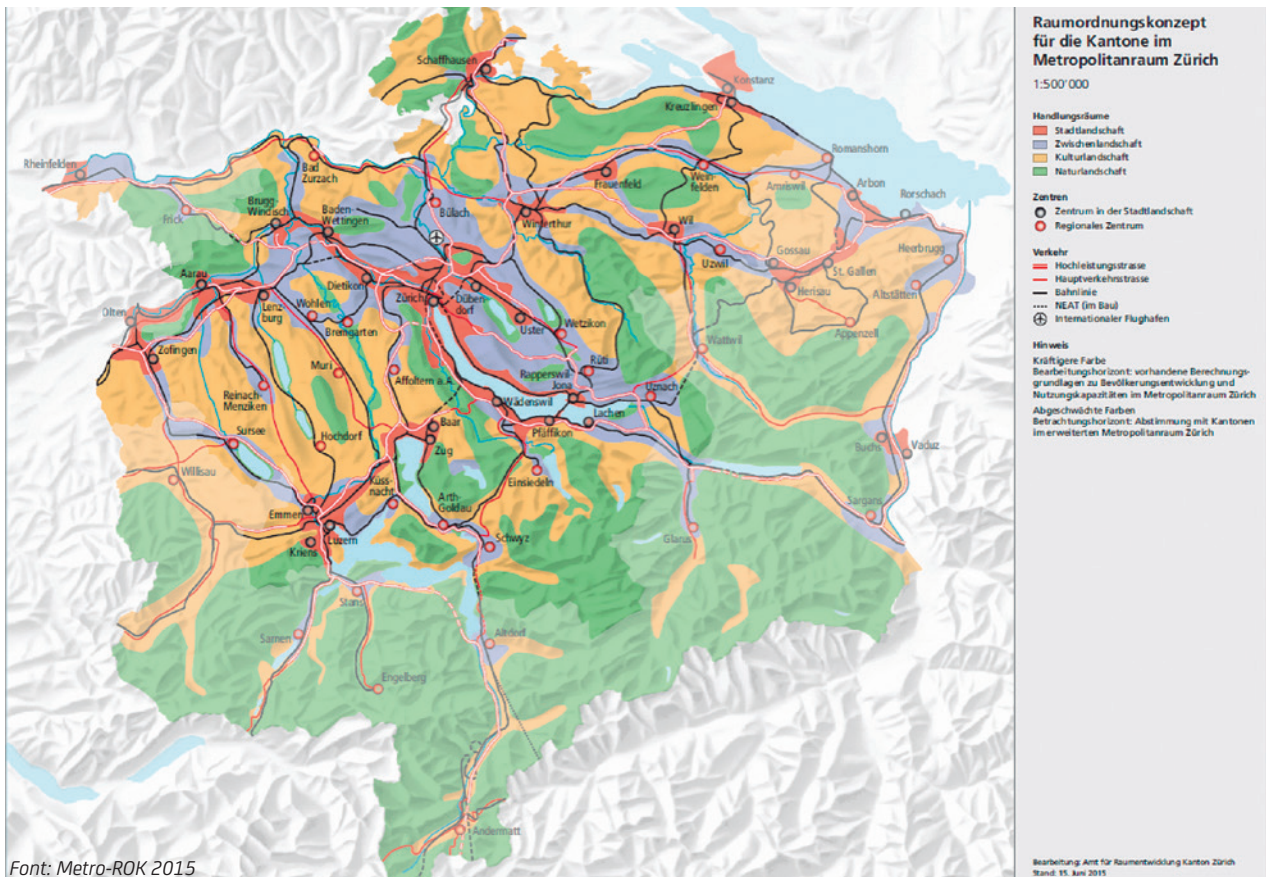
A Suïssa, la planificació territorial és bàsicament una competència cantonal, tot i que el pla cantonal ha d'aprovar-lo el govern federal. Alguns dels cantons deleguen part d'aquesta competència (usos del sòl local) als municipis, però els cantons han d'aprovar-ne els plans. A l'àrea de l'Associació Metropolitana de Zuric, els cantons van mantenir els seus drets de planificació estratègica i, en conseqüència, els plans cantonals són els principals impulsors de la planificació territorial local.

Les autoritats de planificació dels cantons membres van traçar un pla estratègic conjunt anomenat *Raumordnungskonzept für die Kantone im Metropolitanraum Zürich* (2015) (Model de planificació territorial per als cantons de l'àrea metropolitana de Zuric, METRO-ROK-ZH pels 10 anys vinents), inspirat en el projecte Metrobild de l'Associació de l'Àrea Metropolitana de Zuric. El pla serveix com a document clau per orientar el desenvolupament de l'àrea metropolitana. Alhora, és un pla estratègic per als vuit cantons i tots els municipis que els integren. Cada una de les subàrees de l'àrea metropolitana de Zuric formen el nucli del model de planificació territorial de METRO-ROK-ZH. El pla estratègic traça quatre espais d'acció amb reptes i característiques específiques: el paisatge urbà, el paisatge de transició, el paisatge cultural i el paisatge natural, tal com es pot veure en aquest mapa.

Com a norma general, el 80 % del futur creixement poblacional s'ha de canalitzar cap al paisatge urbà, així com cap a centres regionals en els paisatges de transició i el paisatge cultural. La resta de paisatge de transició i de paisatge cultural representarà el 20 % restant. Malgrat això, aquests només són valors objectiu; els diferents punts d'inici i potencials dels vuit cantons també s'han de tenir en compte. Val a dir que aquestes «quotes» es defineixen a escala metropolitana i no a escala cantonal o municipal. Com a resultat, una distribució propera al 70/30 per cent també és acceptable en els cantons rurals, així com una proporció de 90/10 per cent en els cantons urbans. No obstant això, s'han de tenir presents els valors objectiu de l'àrea metropolitana; al paisatge natural no es considera prou vàlid el creixement quantitatiu (SPIMA, 2017:21).

A part de definir les àrees objectiu del creixement, el model territorial inclou les principals línies de transport i desenvolupaments planificats (el transport està connectat a les àrees amb un potencial de creixement més alt), les àrees de treball proposades i les àrees protegides. El pla és més aviat un model que un pla territorial i no conté elements concrets com centres comercials o grans instal·lacions esportives, sinó que és feina dels plans cantonals materialitzar aquestes idees en el model territorial.

El pla estratègic METRO-ROK-ZH té l'objectiu d'integrar-se finalment en cada un dels vuit plans estructurals cantonals de l'àrea metropolitana. S'espera que les estratègies i mesures que projecta, especialment en els àmbits de les zones edificades, paisatge i transport, estiguin orientades conseqüentment cap a aquesta perspectiva territorial general de METRO-ROK-ZH (SPIMA



Font: Metro-ROK 2015

Figura 16. L'estructura territorial de l'àrea metropolitana de Zuric (tipus d'àrees, línies d'infraestructures principals)

2017:22). Fins ara, només els cantons de Zuric i Zug havien adoptat plenament el model Metro-ROK en el seu pla territorial, però els altres 6 segueixen el mateix camí, amb una interpretació del Metro-ROK més estricta o més laxa. Tal com s'ha dit anteriorment, l'esfera federal va haver d'acceptar els plans territorials cantonals i, com que el pla federal —*Raumkonzept Schweiz*— ja conté el mateix model que el Metro-ROK, el procés de control dels plans cantonals també va garantir la transferibilitat del pla metropolità als plans cantonals.

El pla estratègic comportarà limitacions en alguns assentaments i proporcionarà potencial de creixement en d'altres. Aquesta situació desigual, però, s'equilibra d'alguna manera amb els mecanismes financers ja existents, segons els quals els assentaments amb un impost empresarial més elevat compensaran els que tenen menys avantatges fiscals. Aquest mecanisme és independent de l'existència d'una àrea metropolitana i està vinculat al sistema financer cantonal.

El model territorial de Metro-ROK s'està implementant en aquests moments. Igual que en la fase de planificació, la part més conflictiva va ser la divisió dels quatre tipus d'àrea i el potencial de creixement associat. El conflicte

varia una mica en la fase d'implementació, que està més associat al desenvolupament de les principals línies d'infraestructures. Actualment, s'estan revisant les experiències d'implementació i pot ser que, en un futur, hi hagi petites modificacions del model.

Projectes estratègics

La feina de l'Associació Metropolitana es basa en projectes, és a dir que l'associació impulsa projectes d'investigació, creació d'estratègies i activitats de pressió política i cooperacions en diferents sectors. Per exemple, en una de les últimes reunions de la Conferència Metropolitana, just es posava fi als projectes de digitalització en la formació professional o les possibilitats de revitalitzar el petit comerç en centres comercials. Hi ha projectes en els 4 temes principals amb interessos definits (on l'associació dirigeix un grup de treball): economia, transport, zones edificades i qüestions socials.

Mecanismes de finançament

El pressupost s'obté mitjançant les aportacions dels membres. Les contribucions dels membres depenen del

seu poder de votació o de la seva població. Els membres d'una associació paguen 420 francs suïssos per votar. Les aportacions dels cantons associats i organitzacions (sense drets de vot) sumen 1.000 francs suïssos i les aportacions dels municipis i municipis associats són entre 500 i 800 francs suïssos, segons la dimensió (web de l'Associació Metropolitana). A més de les aportacions dels

membres, els cantons, ciutats i municipis contribueixen a projectes concrets de manera similar. Tot això permet que l'Associació tingui un pressupost anual d'aproximadament 1 milió de francs suïssos (una meitat són aportacions dels membres i l'altra meitat són contribucions econòmiques a projectes específics).

2.2. Organització del transport

A l'àrea metropolitana de Zuric, hi ha una llarga tradició cooperativa, però només dins dels límits cantonals. El cantó de Zuric té un sistema de transport integrat gestionat per l'Associació de Transport de Zuric (*Verkehrsverbund Zürich*), que no gestiona, però sí que planifica, coordina i finança el transport públic. Com s'ha dit abans, l'aglomeració de Zuric engloba més del 60 % de la població metropolitana; tanmateix, no tot el cantó pertany a l'àrea metropolitana, així que l'Associació del Transport és una àrea més extensa que el territori metropolità en alguns aspectes, però més petita en d'altres.



3. Avaluació i resum

L'objectiu de l'Associació Metropolitana no va ser el de crear una organització integrada que oferís serveis comuns, sinó una plataforma per accelerar la interacció entre actors i que treballés per a objectius metropolitans comuns. Com va expressar un dels entrevistats: "la tasca és fer política metropolitana, no política local. Si tota l'àrea metropolitana té un bon rendiment, els assentaments més petits també se'n poden beneficiar. Malgrat això, aquesta perspectiva no l'accepten totalment tots els membres potencials de l'associació, ja que la meitat dels assentaments de l'àrea metropolitana (majoritàriament els més petits) no són membres de l'associació perquè o bé no van accedir-hi o bé en van marxar. Els experts també addueixen que moltes de les accions metropolitanas tenen un impacte mesurable a llarg termini, però els polítics s'elegeixen en mandats de quatre anys i, al final d'aquests períodes, els avantatges de la cooperació metropolitana és probable que encara no siguin obvis. Aquesta sensació és potser un possible inconvenient d'aquest sistema municipal tan fragmentat, on hi ha més de 2.000 municipis amb els seus interessos particulars (en altres països, on els municipis són més grans, la cooperació metropolitana és més fluida). La resistència de petits assentaments és molt interessant si

tenim en compte que hi ha mecanismes equilibradors de tributació local, segons els quals els assentaments més rics compensen els pobres, de manera que el creixement resulti beneficiós també per als més desafavorits.

La visibilitat de l'Associació Metropolitana és potent fora de l'àrea metropolitana (a escala nacional, per exemple), però és menys visible a l'interior d'aquesta. Per això els experts han plantejat la idea d'elegir un alcalde.

L'inconvenient relatiu és que hi ha una organització laboral de l'Associació molt reduïda: 2 persones amb altres compromisos laborals. Per tant, el funcionament de l'Associació recau, en gran mesura, en les capacitats administratives dels cantons i els municipis.

D'altra banda, l'Associació Metropolitana ha obtingut uns resultats inspiradors, com la pressió política que van exercir per fer front al govern nacional i el pla territorial estratègic, que dirigirà el desenvolupament de l'àrea en el futur pròxim.

Referències

Consell d'Europa (CdE) 2017. Local and regional democracy in Switzerland, Congress of Local and Regional Authorities Report CG33(2017)14, 20 October 2017 <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-switzerland/1680750d61> (descarregat el 13 de desembre, 2017)

OCDE 2011. OECD Territorial Reviews: Switzerland, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264092723-en> (descarregat el 12 de desembre, 2017)

OCDE 2016. Functional Urban Areas in OECD Countries: Switzerland, Version: June 2016, <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/functional-urban-areas-all-switzerland.pdf> (descarregat el 15 de desembre, 2017)

OCDE 2017. Switzerland Country Fact Sheet (The Governance of Land Use), in Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris. pp. 203-208. doi: 10.1787/9789264268579-en

SPIMA 2017. Profile of the metropolitan area of Zurich, in Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas. Targeted Analysis: Annex to Interim Report, version 23 June 2017. ESPON 2020 Cooperation Programme, pp. 16-26 <https://www.espon.eu/metropolitan-areas> (descarregat el 7 de novembre, 2017)

Statistik Stadt Zürich (SSZ) 2013. Essential Zurich 2013, Stadt Zürich, Präsidialdepartement, <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/en/index/statistik.html> (descarregat el 13 de desembre, 2017)

<https://www.swissinfo.ch/eng/cantons-and-municipalities/29289028> - Swissinfo, pàgina web sobre informació general de Suïssa, article sobre cantons i municipis (actualitzat l'1 de juny, 2017)

<https://www.stadt-zuerich.ch> - seu electrònica de la ciutat de Zurich

<http://www.metropolitanraum-zuerich.ch> – seu electrònica de la Associació Metropolitana de Zurich

Entrevista a Walter Schenkel, Secretari General de l'Àrea Metropolitana i Daniela Wegner, cantó de Zurich, departament de planificació territorial



EUROPEAN
METROPOLITAN
AUTHORITIES



 **AMB**  Metròpolis
Barcelona