

Conclusions del seminari sobre competitivitat territorial i cohesió social de les metròpolis europees

Barcelona 13 de març de 2015

EUROPEAN METROPOLITAN AUTHORITIES



European Metropolitan Authorities 2015,

Conferència de representants polítics de ciutats i governs metropolitans europeus per afrontar els reptes de futur comuns per construir una Europa competitiva i socialment inclusiva.

Més informació a: www.amb.cat/ambmetropole

Índex:

1. Presentació	3
2. Declaració European Metropolitan Authorities 2015	4
3. Relat executiu de la conferència	6
4. Document Marc:.....	18
La governança metropolitana a Europa: Models i reptes.	
5. Galeria d'imatges.....	32

1. Presentació

Em plau adjuntar-vos els resultats del seminari *European Metropolitan Authorities* (EMA) que va tenir lloc a Barcelona el passat 13 de març, organitzat per l'Àrea Metropolitana de Barcelona, i que va comptar amb la participació d'alcaldes, presidents i representants polítics de quinze metròpolis de deu països de la Unió Europea.

Aquesta jornada tenia l'objectiu de debatre sobre els reptes de futur de la governança de les metròpolis europees i definir les bases d'una relació de partenariat entre elles, a partir d'un manifest polític que vam adoptar els participants i que trobareu en aquesta publicació, per poder ser més influents davant dels estats i de la Unió Europea.

Val a dir, que el desenvolupament urbà és un fenomen de referència necessari per explicar la primera dècada del segle XXI. Més encara, per les autoritats locals, considerant que en el context europeu, al voltant de 359 milions de persones –el 72% de la població total de la UE– viuen en grans ciutats i àrees metropolitanes i es preveu que el 2050 superi el 80%.

Així mateix, les metròpolis contemporànies s'han convertit en entitats complexes, autònomes i diverses, on es manifesten la totalitat de les necessitats i interessos de la ciutadania. En les grans ciutats i àrees metropolitanes s'estan produint els majors índexs nacionals de creixement econòmic, innovació i generació d'ocupació en un entorn generalitzat de crisi i austeritat de les finances públiques. Segons l'oficina europea d'estadística Eurostat, un 85% del PIB Europeu es concentra a les ciutats.

Actualment a Europa hi ha al voltant de 120 grans ciutats i àrees metropolitanes. Països com França i Itàlia han iniciat processos de creació de noves àrees metropolitanes que incidiran en la seva governança institucional i territorial. Les grans ciutats i àrees metropolitanes europees han de teixir aliances i defensar activament els seus interessos fent propostes a la Unió Europea en àmbits com el projecte d'Agenda Urbana Europea o la implementació dels Fons Europeus 2014-2020.

Existeix una governança metropolitana realment condicionada per les contínues demandes que s'imposen sobre les agendes polítiques locals, quasi mai d'una manera administrativament planificada, ni tampoc econòmicament prevista. La dificultat d'afrontar la governabilitat metropolitana del segle XXI s'accentua amb la globalització. La realitat però, és que els seus impactes es reben de maneres molt diverses, i fins i tot diferents, segons quin sigui l'àmbit urbà, socioeconòmic i cultural de recepció.

Així doncs, no és el mateix ni representen els mateixos desafiaments de governabilitat, una megaciutat asiàtica o llatinoamericana, una ciutat-global europea o nord-americana, o una ciutat-metropolitana que és referent d'un àmbit regional. En tots els casos, podem parlar d'amenaques i oportunitats respecte serveis públics bàsics, exclusió social, habitatge protegit, seguretat o sostenibilitat econòmica, social i mediambiental. És una nova agenda que esdevé de les urgències de proximitat dels ciutadans, que són diverses segons les pròpies característiques de cada realitat metropolitana, però que sempre es traslladen sobre les autoritats més properes, sense que aquestes disposin ni dels recursos, ni dels marcs regulatoris adequats per donar-hi resposta.

L'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) en aquest moment particular de tancament del seu primer mandat 2011-2015, després de la seva creació l'any 2010, va voler compartir i debatre amb els representants de les ciutats i metròpolis europees de dimensions i realitats urbanes equivalents, metodologies, iniciatives, experiències i projectes d'innovació aplicats a l'àmbit metropolità.

Desitjo que els continguts i reptes sobre el futur de les àrees metropolitanes europees que s'exposen en aquesta publicació siguin del vostre interès.

Xavier Trias

Alcalde i President de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

2. Declaració del seminari European Metropolitan Authorities

Els alcaldes, alcaldesses, presidents, presidentes i els representants polítics de les metròpolis europees ens hem reunit a Barcelona per debatre sobre els reptes i les oportunitats que esdevenen d'afrontar la governança de les ciutats metropolitanes europees.

Considerant que a Europa més del 70% de la població viu en àrees urbanes i que aquests territoris són els que generen els majors índexs de riquesa, competitivitat, ocupació, innovació i educació, entenem que la fortalesa i qualitat de les estructures de governança metropolitana són factors determinants per a garantir la cohesió social i la qualitat de vida.

Coneixem que l'existència d'institucions metropolitanes d'èxit ve marcada pel consens polític, el lideratge i la modelació de l'acció de govern sobre un territori que evoluciona, que té noves necessitats i que impulsa noves formes de participació ciutadana i de transparència.

Tanmateix, les accions dels governs metropolitans no sempre van acompanyades de models institucionals ben definits, amb assignacions clares de competències i amb els recursos necessaris per portar-les a terme. Així mateix i malgrat la creixent metropolitanització del continent europeu, segueix mancant un reconeixement explícit, per part dels governs estatals i de la mateixa Unió Europea, de la importància que té sobre la vida quotidiana dels ciutadans europeus desenvolupar una governança metropolitana de qualitat.

En conseqüència, les ciutats i àrees metropolitanes europees reunides a Barcelona ens comprometem a:

1. Fomentar i enfortir les relacions polítiques entre les institucions metropolitanes europees per posicionar-nos conjuntament en relació als marcs normatius, competencials i de finançament que ens afecten.
2. Impulsar el debat polític entre els líders de les metròpolis europees i projectes conjunts en partenariat amb els actors econòmics, el sector educatiu i la societat civil dels nostres territoris. Especialment es prioritzaran els següents àmbits de cooperació: creació d'ocupació; lluita contra l'exclusió social; creixement competitiu i intel·ligent; sostenibilitat i canvi climàtic; transport i mobilitat; gestió del territori i posicionament internacional.
3. Exigir a la Unió Europea que incorpori de manera sistemàtica en la seva organització les grans ciutats i les àrees metropolitanes per la preparació, la definició i la implementació de les polítiques europees que ens afecten, fomentant, amb una perspectiva més amplia, un diàleg permanent entre ciutats i àrees metropolitanes amb la Unió Europea sobre els principals problemes i reptes futurs per al continent i els ciutadans.
4. Demanar al Comitè de les Regions que recomani als estats membres que incorporin un major nombre de representants de les grans ciutats i de les metròpolis europees dins de les respectives delegacions nacionals.
5. Demanar a la Unió Europea un tracte diferencial en la gestió de recursos del pressupost europeu 2014-2020 i post 2020, especialment pel que fa a la gestió dels Fons Estructurals i d'Inversió i el Fons Europeu d'Inversions Estratègiques (Pla Juncker).
6. Promoure la transferència de coneixement, els intercanvis d'experiències i les bones pràctiques en matèria de governança metropolitana amb altres regions del món i fomentar els intercanvis amb els actors econòmics, del sector educatiu i de la societat civil d'aquests territoris.

7. Treballar coordinadament amb les xarxes i associacions de governs locals que representen els interessos de les grans ciutats i de les àrees metropolitanes en l'àmbit regional i mundial, especialment les associacions Metròpolis, Ciutats i Governos Locals Units, Eurocities, Metrex, Medcities i el Fons Mundial de Desenvolupament de les Ciutats, així com amb altres organismes multilaterals com l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic, Nacions Unides o el Banc Mundial.

8. Adoptar aquesta declaració per part dels òrgans de govern de cada institució, donar-li difusió a nivell dels mitjans de comunicació i fer-la extensiva a altres metròpolis europees perquè s'hi sumin.

9. Adreçar aquesta declaració a la Unió Europea i als Estats membres.

10. Organitzar una nova edició de l'European Metropolitan Authorities a la ciutat de Torí l'any 2016.



Representants polítics participants.

3. Relat Executiu EMA 2015



Resum executiu:

La primera Conferència sobre competitivitat territorial i cohesió social, liderada per l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) ha tingut lloc el 13 de març de 2015 a l'Edifici Disseny Hub a Barcelona.

Aquesta trobada representa un primer pas en un camí cap a la cooperació europea entre àrees metropolitanes que afronten els reptes de futur comuns, per a ser més competitives, eficients i oferir millors serveis als seus ciutadans. La jornada s'ha desenvolupat amb una benvinguda i presentació de la mà de l'alcalde de Cornellà de Llobregat i vicepresident executiu de l'AMB, Antonio Balmón, tot seguit d'una conferència del professor Jean Louis Cohen, arquitecte i historiador de l'Universitat de Nueva York. A continuació han tingut lloc dues taules rodones, la primera sobre cooperació europea i la segona sobre competitivitat territorial i cohesió social, en les què han participat alcaldes, presidents i representants polítics de les metròpolis europees de París, Liverpool, Oporto, Torí, Varsòvia, Akershus-Oslo, Rennes, Marsella, Bologna, Brusel·les, Viena, Novi-Sad, Toulouse, Lille, Barcelona, i membres de xarxes europees: Metrex, Metròpolis, Medcités, Eurocities, CGLU i el Fons mundial pour le développement des villes (FMDV) i també l'Organització per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE). Fruit d'aquesta primera trobada, l'alcalde de Torí ha proposat acollir la trobada d'European Metropolitan Authorities al 2016.

Síntesi de participació

Han participat	257 persones
Representants de governs locals	52
Xarxes i organitzacions europees	5
Conjuntament gestionen un territori de:	
Metròpolis europees	15
Superfície	<52.000 Km ²
Població	< 36 milions d'habitants
Municipis representats	1093
Presència de mitjans de comunicació	21 referències

La jornada ha centrat el debat entorn a quatre eixos que han generat diferents missatges:

Competitivitat:

- Fomentar la innovació urbana i les Smart Cities.
- Re-equilibrar l'economia de les metròpolis a nivell territorial i sectorial.
- Potenciar les ciutats secundàries i distribuir l'economia
- Ser atractiu com a territori i atraure economies basades en el coneixement.
- Garantir un desenvolupament urbà sostenible i eficient.
- Major finançament estatal i de la Unió Europea cap a les metròpolis.
- Els fluxos de l'economia cada cop són més inter-metropolitans i menys interestatals.

Governança:

- Simplificar el sistema administratiu a tots els nivells.
- Major descentralització estatal cap a les metròpolis.
- Fer arribar les polítiques metropolitanes a la Unió Europea.
- Anar cap a governs metropolitans d'elecció directa.

Cohesió social:

- Evitar la fragmentació social i potenciar la cohesió territorial.
- Construir una metròpolis no condicionada pels mercats.
- Assumir la proximitat i garantir la participació ciutadana.
- Potenciar l'educació, com a base per a la competitivitat i la qualitat de vida.
- Iniciar processos participatius bottom up.
- Les metròpolis són les que generen més ocupació.

Cooperació:

- Reivindicar un espai necessari de cooperació i innovació de les metròpolis europees.
- Col·laborar independentment del color polític.
- Cooperar per convertir les diferències en oportunitats
- Incidir amb més protagonisme en les estructures polítiques de la Unió Europea.
- Parlar més aviat de cooperació que de competitivitat.
- Aprofundir en la cooperació público-privada.
- Treballar conjuntament per ser més competitius en l'àmbit internacional.

Benvinguda



Antonio Balmón, vicepresident executiu de l'AMB i alcalde de Cornellà de Llobregat.



Antonio Balmón,
Alcalde de Cornellà de Llobregat i vicepresident
executiu de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

“ Parlar d'Europa és parlar de les seves ciutats, de la seva capacitat de transformar-se en l'àmbit social, econòmic i tecnològic.

Antonio Balmón, ha estat l'encarregat de donar la benvinguda i presentar la primera conferència sobre governança metropolitana i competitivitat territorial.

Balmón ha destacat que la jornada ha de permetre establir una aliança estratègica entre les grans metròpolis europees. *Parlar d'Europa és parlar de les seves ciutats, de la seva capacitat de transformar-se en l'àmbit social, econòmic i tecnològic.* Ha recordat que el 75% de les persones que vivim a Europa ho fem en grans aglomeracions urbanes. Ha argumentat que són necessaris espais de trobada, de captació d'idees, de transformació i renovació, per marcar un nou futur per les generacions que venen, posant l'èmfasi en la cohesió social. Cal doncs, treballar per a mantenir la potencialitat de les economies

metropolitanes, evitant alhora la degradació ambiental i mantenint la cohesió social que és el que històricament ha fet forta Europa.

Ha recalcat que tot això, només es podrà fer des d'una bona gestió política, basada en la dignitat de la política i la defensa del poder públic i la legitimitat democràtica. També ha recordat que no existeix un model únic de governança metropolitana, que tot i ser una necessitat compartida, s'ha d'adaptar a cada context. Finalment ha demanat que els Estats reconeguin la importància del fet metropolità en tots els seus diferents models de governança metropolitana, i ha animat a treballar perquè la Unió Europea s'incorpori també a aquesta visió tan necessària per a l'Europa del futur.

Ponència inaugural. Les metròpolis: El destí d'Europa



Jean Louis Cohen professor de la Universitat de Nova York.



Jean Louis Cohen,
Arquitecte, historiador de ciutats
i professor de la Universitat de Nova York

“ L’intercanvi d’experiències és una condició indispensable perquè continuï el renaixement de les metròpolis d’Europa.

Jean-Louis Cohen ha iniciat la seva intervenció explicant que l’Europa moderna es va vertebrar al voltant de les ciutats, tot i que el seu paper específic sovint ha estat desdibuixat per les polítiques dels estats. Dins la xarxa de les ciutats, les metròpolis han esdevingut uns pols imprescindibles de producció material i simbòlica. Són a la vegada espais on es manifesten les tensions i els conflictes entre les classes, els grups d’interessos i les generacions. La seva governança política, econòmica i social és, per tant, molt complexa.

Fent un tomb per la història ha recordat la creació del London County Council, el 1888 i amb ell el naixement d’una nova forma de governança urbana, el model de la qual es va estendre deu anys més tard a Nova York i Berlín. Tot seguit ha repassat la disparitat d’opinions que ha generat la metròpoli entre pensadors com Simmel, Nietzsche i Tönnies.

Cohen ha manifestat que les grans ciutats estan afectades per un doble procés d’estandardització degut a la globalització i a la multiplicació universal d’una arquitectura repetitiva. Com a resposta, els actors professionals han elaborat estratègies de reconciliació amb la geografia i amb una història per revalorar el patrimoni i també accions per civilitzar les infraestructures i els erms industrials.

Així doncs, ha afirmat que es perfila una nova identitat on les metròpolis aposten per ser espais d’innovació i d’experimentació. Tot i això, el mosaic social que dibuixen les metròpolis no deixa de generar oposicions i tensions degut a la creixent desigualtat social que s’hi dona.

Finalment ha conclòs que si bé no hi ha models ideals de metròpolis, l’intercanvi d’experiències és una condició indispensable perquè continuï el renaixement de les metròpolis d’Europa.

Taula Rodona: Cap a l'Europa de les Metròpolis

Rudiger Ahrend, Cap de polítiques urbanes de l'OCDE ha presentat i moderat la taula rodona i ha guiat el debat entorn a dues preguntes:

- o Per què creieu que les àrees metropolitanes han de tenir més protagonisme a nivell nacional i a la Unió Europea?
- o Com milloraríeu la cooperació entre les metròpolis europees per actuar unitàriament i fer-les més competitives a nivell global?



Primera taula Rodona sobre cooperació europea.



Rudiger Ahrend,
cap de polítiques urbanes a l'OCDE

“ Si un país vol anar bé econòmicament i socialment, ha de procurar que les seves metròpolis funcionin bé, ja que són el lloc on es dona la innovació social i econòmica.

Rudiger Ahrend ha posat el focus, en la necessitat de tenir un nou rol a nivell nacional i europeu. Ahrend ha instat als ponents a opinar sobre com millorar la cooperació entre les ciutats d'Europa, a argumentar si la Unió Europea fa prou per a coordinar i definir bé el fenomen metròpolità i també, els problemes i reptes a nivell nacional i local. Ha preguntat que si troben resistències i obstacles a nivell nacional a l'hora de concentrar poders en el nivell metròpolità. Pel que fa a l'organització institucional, ha qüestionat si les diferències de color polític dificulten el procés metròpolità. Finalment ha proposat reflexionar sobre com la cooperació internacional pot ajudar en tots aquests aspectes.

Ha insistit en l'evolució demogràfica que té el fet metròpolità i ho ha vinculat al fet que les àrees metropolitanes i els seus governs tenen cada cop més importància. *Si un país vol anar bé econòmicament i socialment, ha de procurar que les seves metròpolis funcionin bé, ja que són el lloc on es dona la innovació social i econòmica*, i per tant les polítiques metropolitanes són cada cop més rellevants a nivell nacional. D'altra banda, ha argumentat que els governs metropolitanos s'estan descobrint com una instància molt important per evitar la fragmentació i desorganització de les aglomeracions urbanes que evolucionen extensivament.



Wendy Simon,
regidora de l'Ajuntament de Liverpool

Wendy Simon ha alertat de la crisi i el seu gran impacte en l'economia europea i que això ens han de fer reflexionar sobre el paper de les ciutats capital en relació a les ciutats secundàries i decidir si les activitats econòmiques s'han de concentrar en les capitals o distribuir produccions i serveis. Ha demanat un paper més actiu de les àrees metropolitanes per a què els països siguin més competitius. De la mateixa manera, els països que tenen diferències importants entre ciutats capital i ciutats secundàries són menys competitius, com el Regne Unit o França. Per altra banda ha apuntat que a Alemanya no hi ha tanta diferència entre Berlín i les segones ciutats del país i aquest és un dels fets que enforteix l'economia alemanya.

Ha explicat que al Regne Unit existeix un procés per a reequilibrar l'economia sectorialment i territorialment.



Aurélien Rousseau,
secretari general adjunt de l'Ajuntament de París

Aurélien Rousseau ha començat la seva intervenció recordant que durant molts anys París no va mostrar gaire interès a obrir-se a la idea d'àrea metropolitana, ja que és una ciutat Capital. Però es va adonar que podia ofegar-se si no feia el pas, ja que en moltes àrees competencials –habitatge, transports, contaminació ambiental- les polítiques de ciutat no eren suficients. La regió *Île de France*, de la qual París n'és capital, conté prop de 1.300 ajuntaments, 8 departaments i la ciutat de París està dividida en 20 unitats administratives. Segons Rousseau, tota aquesta fragmentació administrativa i totes les qüestions polítiques que se'n deriven no els permetien estar a l'altura per resoldre els reptes actuals.

Una de les qüestions que ha destacat és l'existència, al costat de París, de territoris que es troben en situacions socials i econòmiques molt diferents, que en moments puntuals s'han manifestat de forma explícita en grans protestes urbanes. Però ha afegit que la ciutat ha decidit abordar aquest repte, tot i que assumeixen que és una qüestió molt complicada.

“ Hem d'apostar per invertir en les ciutats secundàries.

Aposten per invertir més en ciutats secundàries sense perjudicar les potencialitats que genera la capitalitat de Londres. En el cas de Liverpool, ha exposat que estan encarant el fet metropolità procurant unir regions i tenir més poder d'organització de forma autònoma del govern central. Les ciutats i les àrees metropolitanes funcionen millor en sistemes descentralitzats de govern. Necessiten un suport nacional però també de les institucions europees. En aquest sentit ha argumentat que la Comissió Europea ha d'exercir un lideratge clar en la seva política per a les ciutats i regions del continent.

Finalment, ha destacat que el treball metropolità fomenta l'eficiència i l'estalvi de recursos a partir de mesures com l'economia d'escala.

“ Cal una transformació de les organitzacions públiques i un canvi de mentalitat, i que tots els polítics assumeixin com a propi aquest repte metropolità.

D'altra banda, ha demanat que *cal una transformació de les organitzacions públiques i un canvi de mentalitat, i que tots els polítics assumeixin com a propi aquest repte metropolità.* En cas contrari el territori serà dibuixat, planificat i construït per uns altres pels mercats, i aquests no tindran en compte la inclusió social sinó que per contra accentuaran la segregació dels territoris. El gran repte en aquest sentit és comunicar amb èxit als ciutadans la necessitat de construir una autoritat metropolitana, i que s'hi sentin reconeguts i identificats.

Per finalitzar ha argumentat, que per mantenir l'atractiu de la regió de la capital de França, s'han de tractar millor els temes d'inclusió social, d'habitatge i de transport públic, que són els serveis bàsics base d'aquest atractiu des d'una realitat metropolitana. El dia 1 de gener de 2016 naixerà la *Métropole du Grand Paris* i, segons Rosseau, necessitaran el coneixement d'altres ciutats europees per aprendre i afrontar amb garanties aquest procés que ara inicien.



François Chollet,
vicepresident de Toulouse Métropole

François Chollet ha explicat que la metròpoli a França ja té un suport legal, i que ja no es troben en el moment en el qual els alcaldes han de discutir sobre col·laboracions puntuals, competències o distribució de poders. Ha apuntat que el procés ja s'ha iniciat i les competències estan definides. Des de l'1 de gener de 2015 hi ha 12 àrees metropolitanes a França i són d'elecció directe.

Segons Chollet, la forma de governança en l'àmbit metropolità és més subtil que en un consell municipal, ja que *es fa necessari aprendre a col·laborar independentment del color polític*. Pel que fa al finançament, aquests organismes tenen certa autonomia financera que els dona capacitat d'acció. Chollet ha afirmat que les metròpolis són una eina fantàstica, que tenen capacitat d'acció en un territori ampli en qüestions tant cabdals com l'economia, l'habitatge, els transports, la cultura o l'organització territorial. Per tant l'àrea metropolitana s'ha convertit en una realitat política, on parteixen i participaran en el futur tots els grans projectes estructuradors.

Ha anunciat però dos grans obstacles derivats d'aquestes noves estructures. El primer té a veure amb la governança.



Omar Al-Rawi,
regidor de l'Ajuntament Viena

Omar Al-Rawi ha començat la seva intervenció posant l'èmfasi en el repte de la proximitat amb els ciutadans. Ha argumentat que cal analitzar com la política pot ser capaç de transmetre els reptes i problemes derivats de la transformació urbana.

Tot seguit ha introduït el cas de Viena. La ciutat ha passat d'estar en la frontera d'Europa a estar en ple centre des de la darrera ampliació comunitària. Al-Rawi ha destacat que és una ciutat que creix a un ritme de 25.000 habitants l'any i que afronta aquest fet amb compromisos com el de mantenir un 50% de la ciutat en espais verds, ser una ciutat de distàncies curtes, així com que els nous habitatges han de venir acompanyats dels serveis necessaris. També ha comentat que el 62% dels vienesos viuen en habitatges socials a causa de l'accessibilitat dels projectes d'habitatge subvencionats, cosa

“ És necessari aprendre a col·laborar independentment del color polític.

Segons ha afirmat, és una governança feixuga ja que cal arribar a compromisos i afrontar debats complexos. En segon lloc, ha alertat del risc que les metròpolis s'allunyin de la gent. Es tracta d'estructures que es troben lluny de la població, i no assumeixen la proximitat. És també molt útil per la gran planificació territorial però té més dificultats per donar resposta als problemes quotidians de la gent des de la proximitat. Pel que fa a la col·laboració entre metròpolis, ha recordat que en el fons són competidores entre elles en molts aspectes. Però, d'altra banda, ha posat exemples de col·laboració amb èxit entre ciutats franceses com la creació del pol de competitivitat en el sector aeronàutic i espacial entre Tolosa i Bordeus, o la col·laboració a nivell cultural entre Tolosa i Montpeller.

Finalment ha insistit en el fet que les metròpolis afronten negociacions amb agents econòmics cada cop més importants, i si les autoritats públiques no s'uneixen per intentar equilibrar les coses, els mitjans públics s'esgotaran molt ràpidament. Així doncs és molt necessari l'intercanvi d'experiències i coneixements entre metròpolis per a afrontar aquests reptes amb èxit.

“ Europa ha de tenir una postura clara per a les ciutats, les metròpolis i les regions.

que els permet evitar la segregació i els suburbis. Pel que fa a la dimensió metropolitana, ha comentat que el problema és que no disposen d'una legislació específica, es basen en la cooperació voluntària entre municipis en temes com l'urbanisme, el transport o la mobilitat. Ha insistit també en la idea que estem davant del segle de les metròpolis. Ha argumentat així, que *Europa ha de tenir una postura clara per a les ciutats, les metròpolis i les regions*.

Igualment ha afirmat que cal traçar noves perspectives en l'àmbit metropolità, tenint molt present que una societat que no desenvolupi les seves àrees metropolitanes no tindrà futur. Viena aposta per la inclusió de la dimensió metropolitana en el procés de presa de decisions de la Unió Europea i canviar l'enfocament donant veu als representants polítics de les ciutats.



Jean-Luc Vanraes,
president del Parlament de la Comissió
Flamenca de la Regió de Brussel·les-Capital

Jean-Luc Vanraes ha iniciat l'exposició afirmant que *en el futur potser ens haurem d'oblidar dels països i donar més importància a les regions.*

Ha explicat que existeix la Regió Metropolitana de Brussel·les i que des de 1989 disposen de les eines per desenvolupar la realitat metropolitana. Ha explicat que van realitzar un pla regional de desenvolupament sostenible on analitzaven els grans reptes de la regió metropolitana: l'explosió demogràfica; la creació de llocs de treball; l'educació; el medi ambient; la qualitat de vida; l'augment de la pobresa; la mobilitat; i la internacionalització. En aquests processos promouen la participació de tots els actors, i a partir d'aquí es fa un pla a deu anys on es busquen les interrelacions i es defineixen les prioritats.



Claudio Tolomelli,
vicepresident de METREX

Claudio Tolomelli ha reclamat un major reconeixement de les àrees metropolitanes, no només a nivell tècnic i acadèmic, sinó sobretot polític. Això suposaria reconèixer la necessària existència d'autoritats a escala metropolitana que siguin capaces d'integrar-se i coordinar-se davant dels problemes difícils i complexos que caracteritzen les grans conurbacions. Però també és necessari que es reconegui l'aportació que poden fer les àrees metropolitanes en innovació social i econòmica.

Ha argumentat que les polítiques a nivell regional i metropolitana són més eficients que les nacionals, en aquest sentit les àrees metropolitanes poden fer una aportació decisiva per a garantir una major cohesió social a Europa.

“ En el futur potser ens haurem d'oblidar dels països i donar més importància a les metròpolis.

El resultat és un coneixement i un plantejament comú per a decidir el futur de la regió metropolitana.

Vanraes ha insistit en la interacció metropolitana i com s'ha d'analitzar a escala europea. Hi ha zones intercomunicades que formen unitats econòmiques per sobre de l'escala nacional, com s'observa en l'atracció activa que mantenen París, Brussel·les, Amsterdam i la metròpolis de Ruhr per millorar el seu potencial de coneixement i que pateixen fuga de cervells degut a la crisi.

Com a conclusió Vanraes ha destacat els plans de desenvolupament d'Europa que preveuen més zones metropolitanes i també s'ha mostrat esperançat amb la tasca que pot fer el Comitè de les Regions en aquest àmbit.

“ La diversitat de les ciutats europees en relació a d'altres continents, és un factor d'èxit per Europa.

Tolomelli aposta per desenvolupar xarxes institucionals, que donin més força a les autoritats metropolitanes en relació a altres nivells institucionals. La Unió Europea ha de crear aquestes xarxes institucionals, com el reeixit programa Urban II, que marquin el paper i competències institucionals de les autoritats locals a l'hora de desenvolupar i implementar estratègies urbanes. Finalment, ha conclòs que *la diversitat de les ciutats europees en relació a altres continents, és un factor d'èxit per Europa* i és un dels seus punts forts. En aquest sentit, el reconeixement de la dimensió metropolitana europea no ha de comportar una uniformització, sinó que cal afavorir el potencial que es genera en les diferències culturals i històriques entre les regions.

Taula Rodona: Visions metropolitanes

- De quina manera la governança de la vostra ciutat garanteix l'equilibri entre les polítiques de suport al creixement econòmic i la competitivitat i les polítiques d'inclusió social i foment de l'ocupació?
- Com teixir aliances i consensos entre els diferents actors locals (institucions, actors econòmics, socials i ciutadans) per garantir una gestió eficient del territori i uns serveis de qualitat?



Segona taula rodona sobre Competitivitat territorial i Cohesió social.



Xavier Trias,
alcalde de Barcelona i president de l'Àrea
Metropolitana de Barcelona

“ El futur del món està en les àrees metropolitanes que concentren el major nombre de població, de competitivitat, de llocs de treball, d'innovació i de coneixement.

Xavier Trias ha iniciat la seva intervenció apostant per la necessitat de situar les ciutats i les àrees metropolitanes en l'agenda europea: estrenyent col·laboracions, compartint experiències i creant oportunitats per a què les ciutats i àrees metropolitanes europees esdevinguin més productives i competitives a nivell global. Ha recalcat que *el futur del món està en les àrees metropolitanes, que concentren el major nombre de població, de competitivitat, de llocs de treball, d'innovació i de coneixement.*

Pel que fa a Barcelona, ha qualificat de pas històric la creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona ara fa qua-

tre anys, fruit de la culminació d'un debat intens i complex. A partir de la nova institució, trenta-sis alcaldes van acordar col·laborar i treballar conjuntament per ser més eficients a l'hora gestionar serveis, fer la metròpolis més competitiva, combatre les desigualtats i crear llocs de treball per garantir la cohesió social.

Ha explicat que Barcelona i la seva àrea metropolitana tenen una economia diversificada amb una indústria molt important en el tèxtil i l'automoció, a la vegada que aposta decididament per les noves tecnologies. Barce-

lona és la capital mundial del mòbil, una capital de la innovació i una *Smart City* de referència internacional, i això no només implica la ciutat sinó que també té una dimensió metropolitana.

Trias ha explicat que s'estan aplicant nous mètodes d'incubació d'empreses dedicats al sector de les noves tecnologies, creant un ecosistema de col·laboració entre ciutats, universitats i empreses. Aposta per la nova economia, pel sector terciari i per l'emprenedoria social a través de la col·laboració pública-privada i amb actors econòmics i socials com Barcelona Turisme o Barcelona Global. També



Hanna Gronkiewicz-Waltz,
alcaldessa de Varsòvia

Hanna Gronkiewicz-Waltz ha explicat que a Polònia no tenen el sistema administratiu de la metròpoli però ja han engegat projectes per a una llei metropolitana. Actualment encara funcionen a base d'acords i contractes entre els nivells municipal, metropolità i comarcal.

L'alcaldessa ha manifestat que a Varsòvia hi ha tan sols un 4% d'atur. Aquesta dada pren valor si la comparem amb l'atur estatal que és d'un 12%. Això significa, que Varsòvia genera ocupació, atrau inversions i projectes europeus. Han invertit molts recursos en transport públic, gestió de l'aigua, carreteres i aeroports per potenciar la regió.



Anette Solli,
alcaldessa de la Regió d'Akershus, Oslo

Anette Solli ha iniciat el seu discurs explicant que la regió d'Akershus funciona bàsicament a través de la cooperació entre la ciutat d'Oslo i la metròpoli, amb els seus 22 municipis. Els reptes que afronten són els comuns de totes les àrees metropolitanes: el creixement econòmic, la competitivitat, la inclusió social i l'atur. La seva economia es caracteritza particularment per la dependència noruega del petroli, especialment de la regió de la capital d'Oslo. És per aquest motiu que Solli aposta per passar d'una indústria basada en el petroli a una indústria basada en el coneixement, i ha argumentat que aquest és el gran repte que tenen al davant.

Solli s'ha mostrat convençuda que *la clau per atraure l'economia basada en el coneixement és ser atractiu com*

ha recordat que cal potenciar les infraestructures, tot i que Barcelona ja és una de les ciutats capdavanteres en l'aspecte logístic, tant en el port com en l'aeroport, o en el clúster de Mercabarna.

Finalment ha insistit que cal estrènyer la col·laboració entre les àrees metropolitanes europees per ser més competitius en el context global. També ha destacat la vocació mediterrània de Barcelona, la seva aposta per col·laborar amb les grans ciutats europees i ha demanat a la Unió Europea que inclogui activament les àrees metropolitanes a els polítiques urbanes i que els hi aportin més recursos.

“ **A Varsòvia apostem per la indústria innovadora i pel coneixement com a motor de creació d'ocupació i inclusió social.** ”

Gronkiewicz-Waltz ha afegit que *aposten per la indústria innovadora i pel coneixement com a motor de creació d'ocupació i inclusió social*. El seu sistema de licitacions públiques inclou clàusules socials per serveis que d'alguna manera estiguin relacionats amb la ciutat, cosa que permet lluitar contra la desigualtat alhora que es reactiva l'economia. També col·laboren amb universitats i ONGs de la ciutat per a gestionar serveis públics de manera coordinada i eficient.

“ **La clau per atraure economia basada en el coneixement és ser atractiu com a territori.** ”

a territori. Això s'aconsegueix tenint un sistema de transports senzill, escoles de qualitat, un entorn segur i sense contaminació, i tot un ventall de qüestions que faran que la gent vulgui viure a la regió i aportar els seus coneixements a les indústries innovadores.

En aquest sentit, ha donat l'exemple de la col·laboració entre Oslo i Akershus en la qüestió dels transports, creant una empresa conjunta. Altres exemples de col·laboració són la creació d'un peatge situat a les carreteres del voltant d'Oslo i la implantació del cotxe elèctric, apostant per l'objectiu marcat d'emissions zero.



Emmanuel Couet,
alcalde de Saint Jacques de la Lande i
president de Rennes Métropole

Emmanuel Couet ha explicat que l'àrea metropolitana de Rennes representa la setena aglomeració d'Europa a nivell demogràfic. És també la capital regional de la Bretanya, una regió amb una forta identitat. En quant al creixement intensiu aposten pel sector digital, erigint-se en una gran ciutat universitària i d'investigació. Per altra banda, aquest creixement també s'ha de basar en l'accessibilitat del territori que preveu l'arribada del tren d'alta velocitat en un termini de dos anys

Ha argumentat que *el futur de la metròpoli està en la cooperació i no en la competència*. Això, els ha portat a estructurar el *Pole Métropolitain Loire-Bretagne*, amb la convicció que a gran escala i amb la col·laboració de Nantes trobaran un element de força a nivell nacional i internacional. Segons Couet, Rennes tota sola no podria tenir pes internacional important però tota la regió junta sí que adquireix més potencial i atractiu. En segon lloc, ha



Hermínio Loureiro,
president de l'Àrea Metropolitana de Porto

Hermínio Loureiro ha iniciat la seva intervenció posant l'èmfasi en *la necessitat de garantir un equilibri del teixit econòmic i la inclusió social a través del foment de l'educació, l'ocupació i l'emprenedoria*.

Loureiro ha afirmat que pretenen reforçar la investigació, la innovació i consolidar el seu sistema de Recerca i Desenvolupament. Ha assegurat que l'emprenedoria és una aposta total de l'Àrea Metropolitana de Porto a través de xarxes de startups i col·laboracions amb les associacions empresarials en diversos projectes.

Loureiro també ha destacat la importància d'establir aliances i consensos amb els actors locals. Estan treballant

“ El futur de la metròpoli està en la cooperació i no en la competència.

insistit que volen que aquest creixement econòmic sigui inclusiu i això es demostra en que són una de les poques aglomeracions franceses que no té *banlieues*, basant-se en polítiques d'habitatge públic.

Finalment, en el sector digital també ha destacat que aposten perquè sigui accessible per a tota la població, en projectes que tenen força similitud als que es fan des de Barcelona. Ha conclòs que una metròpoli que garanteix els equilibris socials augmenta el seu atractiu. La cohesió social no és únicament una exigència moral i política sinó també econòmica, per a la localització de les empreses.

Com a conclusió ha afirmat que les metròpolis seran decisives pel futur, i per a què siguin efectives caldrà acompanyar-les de legitimitat democràtica, anant cap al sufragi directe i la confrontació de projectes polítics a nivell metropolità, de la mateixa manera que es fa en el nivell municipal.

“ Tots ens trobem en la necessitat de garantir un equilibri del teixit econòmic i la inclusió social a través del foment de l'educació, la formació tecnològica i l'emprenedoria.

en aquesta línia per millorar el sistema de gestió territorial, centrant-se en sectors clau, com els transports, el medi ambient, les xarxes metropolitanas materials edificis i infraestructures i les xarxes immaterials social i cultural, i turística.

Com a conclusió ha insistit en que les bases per a consolidar la dimensió metropolitana a nivell institucional depenen d'una millora en l'eficiència en l'administració pública, un enfortiment de la capacitat institucional, i dels sistemes d'implementació de xarxes. Cal tenir una bona interconnexió dels 17 municipis i augmentar cada cop més els projectes d'escala metropolitana.



Daniel Guiraud,
alcalde de Les Lilas i primer vicepresident
de Paris Métropole

Daniel Guiraud ha destacat la creació de l'Àrea metropolitana del Gran París, que espera que estigui en marxa el 2016. Ha explicat el perquè de la creació institucional d'una metròpoli de la zona de París. Ha argumentat que si tot funcionés a la perfecció no caldria plantejar-ho, però es troben amb grans dificultats en qüestions cabdals com poden ser els transports, l'habitatge o les desigualtats territorials. En la qüestió de l'habitatge, ha afirmat que per a respondre a la gran demanda que tenen haurien de ser capaços de doblar la construcció d'habitatges anual. I pel que fa a la segregació territorial ha afirmat que tenint en compte el PIB per habitant són la regió més rica d'Europa, però a la vegada són la regió que concentra les desigualtats més fortes.

Finalment ha parlat del problema de la governança. El model estatal francès es caracteritza per l'organització centralitzada i

“ La tradició francesa era top-down i avui comença a ser bottom-up, un procés ascendent que l'Estat no sempre comprèn.

piramidal, donant molta importància a l'Estat en contraposició a les autoritats locals. Guiraud creu que en aquest context la governança és massa complexa i que s'hauria de racionalitzar el funcionament administratiu suprimint els departaments.

Ha explicat que l'Estat s'ha fet més estret, a causa de la globalització, i els fluxos ja no són interestatals sinó intermetropolitans. I per valorar les opcions de localització de l'activitat econòmica, les empreses ja no es dirigeixen a l'ambaixada nacional sinó que parlen directament amb les autoritats metropolitanas. Ha conclòs la necessitat de treballar en el nivell adequat tenint molt present la noció de subsidiarietat, puntualitzant que *la tradició francesa era top-down i avui comença a ser bottom-up, un procés ascendent que l'Estat no sempre comprèn*. Per Guiraud s'ha de seguir treballant per canviar la naturalesa de la relació entre estat i governs locals.



Piero Fassino,
Alcalde de Torí i President de Città
Metropolitana di Torino

Piero Fassino, ha insistit en el fet que la qüestió metropolitana serà cada cop més important a nivell demogràfic, i això farà que les ciutats metropolitanas seran els motors del creixement econòmic dels països. Dins d'una economia globalitzada, la competència no és només entre empreses sinó també entre territoris i aquest atractiu es basa en el coneixement, l'educació, i la qualitat de vida dels seus ciutadans.

S'ha mostrat convençut de què el model productiu ha canviat. El segle passat cada ciutat tenia una identitat derivada de la seva activitat industrial, en el cas de Torí era l'automobilística. Fassino apunta que amb la globalització, el perfil basat en una sola vocació ja no funciona i les ciutats es veuen abocades a diversificar les seves economies invertint en recerca, innovació i cultura. Però ha afegit que la dimensió territorial d'aquest canvi no és només la ciutat sinó que el fenomen té una dimensió metropolitana. A partir de l'1 de gener de 2015 a Itàlia hi ha una llei que ha consagrat les àrees metropolitanas, tot i que ja feia temps que tenien un règim metropolità pels transports, per l'aigua, pels residus, per l'habitatge i la llei no ha fet més que reconèixer aquesta realitat.

“ Proposo Torí com a seu de la propera trobada de European Metropolitan Authorities el 2016.

Fassino ha afirmat que la dimensió metropolitana és un repte de futur i que les àrees metropolitanas seran el motor de desenvolupament europeu. Ha apuntat que al crear una àrea metropolitana s'han de tenir en compte algunes qüestions. En primer lloc cal evitar que les ciutats petites siguin reticents en sospitar que la gran centri les activitats i procurar que els ajuntaments grans i petits s'identifiquin amb el projecte. La segona qüestió important és la relació entre la institució metropolitana i els altres nivells institucionals de la regió i de l'Estat. Finalment, ha conclòs que la possibilitat que les ciutats metropolitanas siguin cada cop més un actor estratègic necessita anar acompanyat d'una operació cultural, a més de la legal i institucional.

Com a conclusió, ha assenyalat que cal tenir un concepte evolutiu de les àrees metropolitanas. Al nord d'Itàlia hi ha dues grans àrees metropolitanas a Milà i Torí, però amb l'extensió de la gran velocitat aquestes es convertiran en dos pols d'una mateixa àrea metropolitana a nivell global. Abans d'acabar ha ressaltat la utilitat i el gran nivell d'interès que ha despertat aquesta trobada d'autoritats metropolitanas europees i *ha proposat la ciutat de Torí com a seu de la propera edició durant el 2016*.

4. Document Marc

La governança metropolitana a Europa: Models i reptes

1. Introducció

El segle XX ha estat testimoni de la transformació del territori europeu. Durant la primera meitat de segle es va produir la consolidació del procés d'urbanització, donant pas a partir dels anys 50 a un progressiu fenomen de suburbanització que ha culminat amb la metropolitanització del territori. En altres paraules, els límits del que es considera "urbà" s'han anat ampliant i gairebé tres quarts de la població europea (Eurostat, 2014), viu actualment en àrees metropolitanes i aglomeracions urbanes. Aquests límits però, són difosos i en constant evolució, donant lloc a múltiples definicions estadístiques del fet urbà (àrees metropolitanes, regions metropolitanes, aglomeracions urbanes, ciutats-regió, etc.). Sense entrar en una definició estadística tancada, entenem les àrees metropolitanes i aglomeracions urbanes (tractades aquí com a sinònims) com un territori amb un mínim de població (segons Eurostat, 250.000 habitants), amb un o més nuclis predominants, en què hi ha una integració del mercat laboral i d'activitats (econòmiques, culturals, d'oci) facilitada per la mobilitat dels seus habitants.

Els reptes que planteja el fet metropolità són diversos: de tipus social (combatre les desigualtats, garantir l'accessibilitat als serveis públics); econòmics i financers (garantir la competitivitat i l'eficiència); territorials i ambientals (la gestió de l'explosió urbana, de la mobilitat i dels residus); polítics i institucionals (la coordinació de les polítiques i dels serveis, la representació democràtica). El constant decalatge entre les delimitacions administratives tradicionals i el territori metropolità ha donat lloc a diversos corrents teòrics i propostes sobre la fórmula ideal per governar les aglomeracions urbanes (per a un resum vegeu Heinelt i Kübler, 2005; Tomàs, 2009). En un extrem, es planteja la fusió de tots els municipis de l'aglomeració per tal de superar la fragmentació institucional. Aquesta opció, estesa als anys 1950-70 a Europa del nord i del centre, és encara proposada i aplicada (no sense polèmica). Així ho demostren els exemples recents de Dinamarca (reforma de 2007) i de Canadà (creació de les noves ciutats de Toronto, Montreal i Ottawa entre 1990 i 2000 com a conseqüència de les fusions). En l'altre extrem, hi hauria la proposta de no intervenir i deixar que els municipis decideixin lliurement si mancomunar serveis o cooperar en alguna agència metropolitana. Aquest ha estat l'enfocament propi als Estats Units, on escassegen els models més institucionalitzats.

A Europa, com veurem a continuació, s'ha optat generalment per una opció intermèdia, mitjançant la creació d'algun tipus d'estructura metropolitana de dos nivells (ens metropolità i municipis), tenint en compte els equilibris polítics i l'encaix de l'aglomeració urbana en el conjunt del territori. No podem parlar però d'una política metropolitana europea o d'un model europeu, ja que hi ha una gran diversitat, fruit de les tradicions i riquesa històrica dels diversos països.

2. Models de governança metropolitana a Europa

La governança metropolitana fa referència a la capacitat de fer front als reptes de les aglomeracions urbanes. Aquests concepte, estès a partir dels anys 1990, es vol distingir de la noció clàssica de "govern" per una visió més àmplia que inclou el paper del sector públic però també privat en la governabilitat metropolitana (Jouve et Lefèvre, 1999). La governança metropolitana adopta diverses formes, especialment a Europa. Aquesta diversitat radica en la interrelació de diversos elements: la fragmentació del territori, les competències de natura metropolitana, el tipus de finançament i de representació.

En primer lloc, hi ha diferències en funció del nombre d'administracions i d'organismes que existeixen a l'àrea metropolitana. En efecte, hi ha aglomeracions caracteritzades per un grau elevat de **fragmentació** i d'altres en què hi ha més simplicitat institucional. Per exemple, en països on s'han fet reformes municipals (com als països nòrdics) hi ha menys municipis, mentre que els països del sud d'Europa es caracteritzen per un elevat nombre de municipis. A més a més del nombre de municipis i del caràcter monocèntric (Roma, París) o policèntric de l'aglomeració (*Randstad* holandès), hi ha altres administracions que realitzen tasques metropolitanes (Comunitat Autònoma, província, comarca, etc.) i d'altres organismes públics o privats que també tenen funcions a escala metropolitana. En efecte, sovint hi ha associacions públiques o privades que promouen estratègies per a potenciar el desenvolupament econòmic i social (plataformes de promoció econòmica, sobretot de cara a l'estranger). També hi ha organismes d'assistència als municipis que donen suport tècnic i jurídic als municipis (per exemple, per sol·licitar ajudes a la Unió Europea). A més a més, en la majoria de metròpolis els serveis d'àmbit metropolità són gestionats per empreses públiques, privades o de capital mixt.

Pel que fa a les **competències**, aquestes es poden emmarcar tant en el camp de les *hard policies*, és a dir, relacionades amb el medi físic (ordenació del territori, urbanisme, transport, medi ambient, etc.) com en l'àmbit de les *soft policies* (educació, sanitat, serveis socials, etc.). Tanmateix, diversos estudis mostren que les competències se centren gairebé exclusivament en el camp de les *hard policies* i especialment les relatives a l'ordenació del territori, el transport i el medi ambient (Tomàs, 2009; VVAA, 2009). L'altre àmbit en què els ens metropolitans intervenen sovint és el desenvolupament econòmic, bàsicament la promoció d'estratègies per fomentar l'ocupació i generar riquesa. Tanmateix, el que cal diferenciar és si es tracta de competències exclusives o si d'altres administracions també tenen poders en aquests àmbits. Una manera d'identificar la capacitat política a escala metropolitana és analitzar el caràcter **vinculant** o no de les decisions que s'hi prenen. Per exemple, determinar si les accions fixades per un pla metropolità són obligatòries o no per als municipis.

Sens dubte, el **finançament** determina en gran mesura el marge d'autonomia. No només pel que fa als recursos materials (la quantitat) sinó a la font d'aquest finançament (propi o per altres vies). Pel que fa a les estructures metro-

politanes, el finançament prové bàsicament de dues fonts, normalment combinades. En primer lloc, les transferències dels municipis (de baix cap a dalt) i d'un àmbit superior de govern, Estats o ens subestats, segons l'estructura política del país (de dalt cap a baix). En segon lloc, de taxes i impostos propis (venda de serveis com l'aigua, recaptació de les taxes associades al tractament de residus, etc.). Com veurem amb els casos concrets, un dels problemes dels ens metropolitans existents és la manca d'autonomia financera, ja que els seus recursos estan molt condicionats per les transferències d'altres àmbits de govern.

Els models de governança metropolitana es diferencien també per la capacitat de la ciutadania d'escollir directament els seus representants polítics i pel tipus de representació. En els diversos models pot haver-hi l'**elecció** directa de l'alcalde/president i dels regidors/consellers, o indirecta (aquests formen part de l'estructura metropolitana com a representants del seu municipi). A més a més, si entenem que la governança és un concepte més ampli que el de govern, podem trobar casos en què els models de governança incloguin la representació de membres de la societat civil (representants d'associacions, sindicats, cambres de comerç, universitats, etc.).

Figura 1: Elements que diferencien els models de governança metropolitana

Grau de fragmentació del territori:

- nombre de municipis
- nombre d'altres administracions
- nombre d'altres ens públics o privats
- nombre d'empreses públiques, privades i mixtes de gestió de serveis

Tipus de competències:

- *hard policies*
- *soft policies*

Tipus de finançament:

- transferències: des de baix (municipis)/des de dalt (altres àmbits de govern)
- taxes i impostos propis





Tipus de representació:

- elecció directa/indirecta alcaldes i consellers metropolitans
- representació societat civil

Tenint en compte aquests elements, diferenciem **quatre grans models** de governança metropolitana, ordenats segons el grau d'institucionalització, és a dir, segons el tipus d'arranjaments institucionals realitzats. En un extrem, els *governos metropolitans* o estructures creades expressament per afrontar els reptes metropolitans. Aquestes estructures compten amb un consell metropolità (escollit directament o indirectament segons els casos) i unes competències i finançament fixats per la llei. També creades a escala metropolitana trobem *agències metropolitanas* que, a diferència dels governos metropolitans, tenen la funció de gestionar o planificar un sol servei (transport

públic, medi ambient, policia, etc.). El tercer model és el de *coordinació vertical*, en què les polítiques metropolitanas no es realitzen per un ens específicament metropolità sinó *de facto* per altres àmbits de govern que ja existeixen (una Comunitat Autònoma, una província, un comtat, etc.). Finalment, el model menys institucionalitzat és el de la *cooperació voluntària* de municipis, en què els diversos representants locals s'organitzen per iniciativa pròpia. Aquest model pot ser representat per la forma més tradicional (mancomunitat o associació de municipis) o per una fórmula més flexible i en la línia dels postulats de la governança (la planificació estratègica).

Figura 2: Models de governança metropolitana segons el grau d'institucionalització

-  Governos metropolitans (elecció directa o indirecta)
-  Agències metropolitanas (sectorials)
-  Coordinació vertical (a partir d'un àmbit de govern ja existent: una regió, província, etc.)
-  Cooperació voluntària entre municipis (mancomunitats, plans estratègics).

Cal dir que aquests models són tipus ideals i marquen les grans tendències. A la pràctica, alguns d'ells estan barrejats o models en teoria iguals funcionen de manera diferent. Elements més intangibles, relacionats amb la **cultura política i les actituds i valors** dels representants locals cap a la governança metropolitana influeixen el model final. Per exemple, en alguns països hi ha més tradició d'institucionalitzar la cooperació metropolitana mitjançant la creació de noves estructures (com a França), mentre que en d'altres les reformes s'encaminen a reduir-ne el nombre (com a Dinamarca). En certs països es fan reformes a escala estatal i es busquen models homogenis (com a Itàlia actualment), mentre que en d'altres hi ha una gran diversitat de models de governança (com a Alemanya i a Espanya). També afecta quina consideració política i jurídica té el municipi: si és un àmbit de govern important (amb competències i finançament), si té un paper destacat en la política del país (elevada participació a les eleccions municipals), etc. Igualment, el fracàs o èxit de les diverses fórmules de governança s'entén per les actituds dels representants metropolitans: la voluntat de cooperar i de trobar un mínim comú denominador a favor de l'interès general. Pot existir formalment una institució metropolitana però perquè funcioni amb èxit és necessari que hi hagi voluntat política. Igualment, en alguns casos no s'ha adoptat el model "ideal" per les resistències dels representants locals o estatals. A continuació analitzem cada un dels models i en presentem alguns exemples il·lustratius.

2.1 Governos metropolitans

Quan parlem de governos metropolitans fem referència a la institucionalització màxima de les àrees metropolitanas, és a dir, la creació d'institucions metropolitanas amb forts poders (autonomia jurídica i fiscal) i legitimitat democràtica (elecció directa dels seus representants). Aquest model implica l'aprovació de lleis i el reconeixement del fet metropolità. Tanmateix, a la pràctica, les estructures actuals que hi ha a Europa no compleixen tots aquests criteris i s'han de considerar com una **versió light** dels governos metropolitans. En efecte, llur autonomia es veu limitada per la distribució de competències amb altres àmbits, per la manca de finançament propi o per la debilitat de la legitimitat democràtica. Tot i així, són ens de coordinació de polítiques metropolitanas que solen tenir una visió integral de l'aglomeració, ja que no tenen una sola competència com les autoritats metropolitanas sectorials. Alguns exemples d'estructures metropolitanas actuals són els de Stuttgart (1994), Londres (creada per llei el 1999, en funcionament el 2000), Lisboa (diverses legislacions, la darrera el 2013), Lió (1999), o Barcelona (Llei de 2010, en funcionament el 2011).

Taula 1: Exemples de governs metropolitans

Nom ens i data creació per llei	Número municipis	Tipus elecció	Tipus finançament principal	Competències principals
Verband Region Stuttgart, 1994	179	Directa: assemblea, entre 80 i 96 membres (ara 87) escollits cada 5 anys	Transferències (municipis, comarques, <i>länder</i> i govern federal) i taxes del transport.	Transport, ordenació del territori, desenvolupament econòmic, tractament de residus, turisme.
Greater London Authority, 1999	City + 32 districtes (<i>boroughs</i>)	Directa: alcalde i assemblea (25 regidors escollits cada 4 anys)	Transferències (sobretot govern central)	Transport; desenvolupament econòmic, promoció internacional; prevenció i control d'incendis, emergències; policia i seguretat.
Communauté urbaine de Lyon, 1999	57 municipis	Indirecta: consell de 153 membres (delegats dels municipis)	Taxes i impostos propis (TPU) i transferències govern central	Desenvolupament econòmic, social i cultural; ordenació del territori; promoció de l'habitatge públic; dinamització i revitalització urbana; gestió de serveis comuns; medi ambient.
Área metropolitana de Lisboa, (2003, 2008 i 2013)	18 municipis 36 parròquies (<i>freguesias</i>)	Indirecta: consell de 55 membres (delegats dels municipis)	Transferències dels municipis i de l'Estat	Elaboració plans i programes d'inversió; desenvolupament econòmic, social i ambiental; gestió programes desenvolupament regional; definició xarxes de serveis i equipaments metropolitans; participació en entitats metropolitanes en transport i medi ambient.
Àrea metropolitana de Barcelona, 2010	36	Indirecta: consell de 90 membres delegats dels municipis)	Transferències (sobretot municipis i consorcis), impostos i taxes.	Territori i urbanisme; transport i mobilitat; habitatge; medi ambient; desenvolupament econòmic; cohesió social.

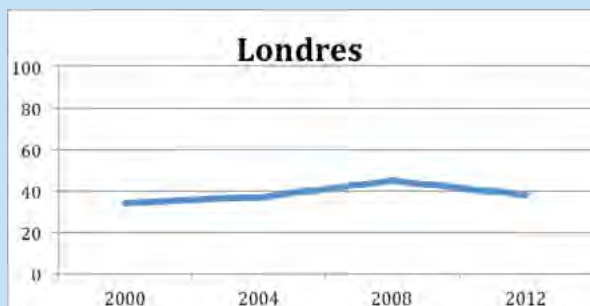
La majoria d'estructures són d'elecció indirecta i exclusives a electes locals, amb un finançament mixt i sobretot dependents de les transferències. Les seves competències estan relacionades amb l'ordenació del territori, el medi ambient, el transport i el desenvolupament econòmic. Només dos són d'elecció directa, Londres i Stuttgart. De fet, un dels debats recurrents en la governança metropolitana continua sent el de la necessitat o no d'escollir alcaldes i regidors a escala metropolitana. L'elecció directa s'explica per la voluntat de donar **visibilitat** i legitimitat als ens metropolitans, sobretot de nova creació. En efecte, tenir representació directa a escala metropolitana implicaria realitzar una campanya i un programa electoral metropolitans sobre el qual debatere i adoptar compromisos. En l'elecció indirecta, no hi hauria una pressió de la ciutadania cap a l'administració dels ens metropolitans. Són els alcaldes i regidors els qui, sent elegits en la base del seu municipi,

han de defensar un interès comú metropolità; aquesta tasca seria difícil de fer quan s'és responsable davant dels electors del municipi i no del conjunt de l'àrea metropolitana. En general, això implicaria dedicar poc temps a les autoritats metropolitanes i dificultaria que emergeixi un **lideratge metropolità**. A més a més, el mandat al sí del govern metropolità està lligat al calendari electoral municipal: si hi ha canvis en les majories polítiques locals, canvia també la composició del govern metropolità. Per tant, la continuïtat dels consellers metropolitans no depèn del seu rendiment a escala metropolitana sinó municipal.

L'elecció directa dels representants metropolitans és una opció costosa econòmicament i pot generar resistències polítiques a causa de la magnitud de l'elecció (en molts casos, un volum de població considerable). Les resistències són especialment fortes en els casos de les capitals. En

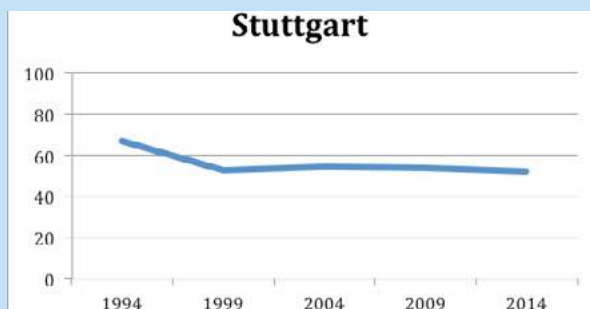
aquest cas, la possibilitat de crear rivalitat política depèn en gran mesura del poder que tinguin els governs metropolitans. Si aquests tenen competències estratègiques i de gestió, com el cas de Londres, la possibilitat d'erigir-se com a contrapoder és menor. Un indicador de la legitimitat democràtica dels governs metropolitans amb elecció directa és la taxa de participació a les eleccions metropolitanas (vegeu Gràfics 1 i 2).

Gràfic núm. 1: Taxa de participació en les eleccions metropolitanas de Londres



Font: Elaboració pròpia a partir dades de la *Greater London Authority*.

Gràfic núm. 2: Taxa de participació en les eleccions metropolitanas de Stuttgart



Font: Elaboració pròpia a partir dades de la *Verband Region Stuttgart*.

A Stuttgart, després d'una primera votació l'any 1994 fregant el 70%, la participació s'ha anat estabilitzant per sobre del 50%. A Londres, hi ha una estabilitat per sota del 40%, tret de les eleccions de 2008 (45%), en què l'històric alcalde Ken Livingstone fou derrotat pel candidat conservador, Boris Johnson. De fet, el govern de Blair va fer un referèndum previ a la creació de la *Greater London Authority*: un 72% dels ciutadans va votar a favor, però només van votar el 35% dels ciutadans amb dret a vot. Si ho comparem amb la participació electoral a les **eleccions municipals**, veiem en ambdós casos que són percentatges semblants. En altres paraules, l'elecció directa del consell metropolità en aquestes dues aglomeracions no hauria aconseguit un major èxit de participació ni diferenciar-se de les eleccions municipals.

2.2 Agències metropolitanas

En aquest cas, hi ha un grau mitjà d'institucionalització, ja que no es crea una autoritat metropolitana amb diverses competències sinó que s'opta per crear una agència sectorial, amb **una funció principal**. Per exemple, a Frankfurt es tracta de la planificació regional. En el cas de Birmingham, hi ha diverses agències sectorials amb les funcions del transport, la policia, els incendis i emergències. De fet, la planificació del transport és feta sovint per una agència metropolitana, com a la regió metropolitana de Barcelona (que cobreix un territori molt més gran que l'àrea metropolitana), en què hi ha l'Autoritat del transport metropolità (ATM).

Birmingham

Història:

Entre 1974 i 1986, l'àrea metropolitana de Birmingham tenia un govern metropolità (*West Midlands Metropolitan County*) semblant al d'altres ciutats angleses. Després de la seva abolició, els municipis del seu nucli central continuen tenint alguns serveis en comú, prestats per autoritats metropolitanas amb una única funció.

Competències:

West Midlands Passenger Transport Executive: conegut com a Centro, és l'ens públic responsable de promoure i coordinar els serveis de transport públic (autobús, tren i metro), operats per empreses públiques i privades.

West Midlands Police: ens públic responsable de garantir la seguretat de la ciutadania. Efectua també tasques de prevenció i d'educació en relació al crim i la violència.

West Midlands Fire Service: ens públic responsable de la protecció, prevenció i intervenció en incendis i emergències.

Finançament:

Aquestes agències metropolitanas es financen essencialment per les transferències dels municipis membres (50%) i de les subvencions de l'Estat (30%). La resta (20%) prové del cobrament de taxes pels serveis que ofereixen.

Representació:

El tipus de representació en les tres autoritats és indirecta.

La *West Midlands Passenger Transport Executive* i la *West Midlands Fire Service* tenen un consell format pels delegats dels municipis membres, segons la seva població (27 membres en ambdós casos) i encapçalats per un comitè executiu. En canvi, la *West Midlands Police* s'estructura a partir de 10 unitats operatives al capdavant de les quals hi ha un cap de policia (*chief superintendent*). El conjunt d'unitats és coordinat per un equip format per policies i personal tècnic.

Frankfurt

Història:

L'aglomeració de Frankfurt s'estén a tres *länder* i compta amb diversos organismes encarregats d'una sola funció (planificació regional, transport, residus, cultura, parcs) que operen en àmbits territorials diferents. El Parlament de Hesse, on se situen bona part dels municipis, va aprovar la Llei sobre l'aglomeració de Frankfurt/Rhein-Main, que va entrar en vigor l'1 d'abril de 2011. Aquesta llei suposa la creació de la *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, una agència de planificació regional que agrupa 75 municipis de l'àrea metropolitana. No és la primera estructura creada amb aquesta finalitat, ja que s'han anat succeint agències de planificació regional amb diversos noms (l'anterior, la *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* i l'*Umlandverband*, d'elecció directa).

Competències:

La principal funció de l'agència és la planificació regional, que es duu a terme mitjançant l'elaboració del Pla Regional d'Usos del Sòl i del Pla del Paisatge. A través d'aquests es vol harmonitzar els plans dels diversos municipis (anteriorment hi havia d'altres agències de planificació amb menys municipis membres). La *Regionalverband FrankfurtRheinMain* també desenvolupa tasques relacionades amb l'assessorament tècnic als municipis sobre els fons europeus, l'anàlisi de dades regionals i la gestió de projectes finançats per la Unió Europea.

Finançament:

Els municipis financen l'agència. Les contribucions municipals (*umlage*) es calculen a partir de dos criteris: població i riquesa (renda per càpita). Per tant, els municipis grans i rics són els que més diners aporten a l'associació.

Representació:

Les decisions són preses per un Consell regional, format per representants dels municipis (elecció indirecta).

Aquests dos exemples són il·lustratius de com funciona aquest model de governança. En primer lloc, la creació d'una agència sectorial implica menys canvis institucionals que els governs metropolitans (especialment els d'elecció directa). Per tant, és políticament més senzill de realitzar i provoca menys resistència política. Això no implica que no hi hagi cap tipus de conflicte. Per exemple, a Frankfurt alguns municipis s'han oposat a la creació de la nova agència de planificació i han intentat paralitzar el procés. En segon lloc, aquest tipus d'agències tenen **representació indirecta**, i es presenten com ens de caire més tècnic que polític. A diferència dels governs metropolitans, però, la perspectiva metropolitana és fragmentada, ja que s'ocupen d'un sol àmbit (residus, transport, habitatge), mancant d'una visió global.

Sovint, trobem aglomeracions amb diverses agències sectorials, cada una cobrint un territori diferent. Actualment succeeix a Hèlsinki, on hi ha una agència del transport per a 7 municipis (*Helsinki Region Transport*, HSL) i una altra del medi ambient per a 4 municipis (*Helsinki Region Environmental Services Authority*, HSY). També era el cas de Barcelona abans de l'aprovació de la Llei de 2010, en què coexistien una entitat del transport, una entitat del medi ambient i una mancomunitat que agrupaven cada una un nombre diferent de municipis. Aquesta fragmentació es va eliminar mitjançant la nova Àrea Metropolitana de Barcelona. En canvi, el cas de Birmingham és el contrari: existia una estructura metropolitana amb diverses funcions i aquesta es va dissoldre, donant lloc a tres agències metropolitanes sectorials. La coordinació entre elles és un dels reptes pendents de l'aglomeració.

2.3 Coordinació vertical

Aquest model de governança agrupa els casos en què una administració no específicament metropolitana desenvolupa *de facto* un rol de coordinació metropolitana. En altres paraules, no ha estat creada per fer aquesta funció però l'exercita a la pràctica, a falta d'un govern metropolità creat expressament. Hi ha nombrosos exemples a Europa: la Ciutat-estat de Viena, la Regió de Brussel·les-Capital, el comtat d'Estocolm, l'Autoritat Regional de Dublín, la Regió *Hovedstaden* a Copenhaguen i la Comunidad de Madrid.

Comunidad de Madrid

Història:

La Comunidad de Madrid es va constituir per un estatut aprovat l'any 1983. Madrid representa l'excepció de la tendència de les ciutats europees meridionals per la seva menor densitat institucional: només hi ha el govern local i l'autonòmic. Conté 179 municipis: la mida reduïda dels municipis de la segona corona metropolitana contrasta amb la gran superfície de la ciutat central i capital espanyola, fruit de l'annexió de 13 municipis entre 1948 i 1954. El ràpid desenvolupament urbà al voltant de la capital ocupa gairebé la totalitat del territori de la Comunidad de Madrid.

Competències:

Com a Comunitat Autònoma, Madrid té un ampli ventall de competències fixades en el seu Estatut d'autonomia. Entre aquestes, destaquen les següents: ordenació del territori, urbanisme, habitatge, obres públiques, carreteres, ferrocarrils, transports, ports i recursos hídrics. També exerceix les competències de l'antiga Diputació provincial, com la coordinació de les entitats municipals per tal de garantir la prestació de les competències municipals en tot el territori. La Comunidad de Madrid té altres competències que comparteix amb l'Estat tals com: planificació econòmica, indústria, seguretat, educació i sanitat.

Finançament:

Els ingressos de la Comunidad de Madrid provenen en un 80% dels impostos directes i indirectes (sobre béns i serveis, sobre la propietat i sobre la renda). El 70% d'aquests ingressos són recaptats per l'Estat i transferits a la Comunidad de Madrid, com l'IRPF i l'IVA. La resta del finançament autonòmic prové essencialment de transferències de l'Estat.

Representació:

L'Assemblea de Madrid és l'òrgan legislatiu i de representació política dels ciutadans de la Comunidad de Madrid. Consta de 111 diputats escollits directament cada 4 anys. L'Assemblea escull al President de la Comunitat i líder del poder executiu, que forma el seu Consell de Govern i és responsable davant l'Assemblea.

Regió Hovedstaden a Copenhaguen

Història:

A Dinamarca, l'any 2007 es va dur a terme una reforma municipal: els 14 comtats (govern local de segon nivell) foren substituïts per 5 regions i el nombre de municipis va passar de 271 a 98. A Copenhaguen, la creació de la Regió de la Capital (*Region Hovedstaden*) va implicar la desaparició de l'autoritat metropolitana existent. L'aglomeració de la capital danesa es caracteritza per un grau baix de fragmentació institucional: pocs municipis i de grans dimensions i la regió de *Hovedstaden*. Abans de la reforma de 2007 existien a més a més diverses autoritats del transport, que també es van fusionar en una de sola (*Movia*).

Competències:

Les noves regions són ens de descentralització de l'Estat; les seves decisions són vinculants. Les competències de les regions són relatives a la gestió dels hospitals i del seu personal, la gestió de la cobertura sanitària (*health insurance*); el desenvolupament regional (desenvolupament econòmic, turisme, cultura, educació); el medi ambient (plans regionals, mesures contra la contaminació); el transport públic (coordinació de les agències de transport, planificació, integració tarifària); la coordinació de les institucions que treballen per a la població amb necessitats especials (serveis socials, educació).

Finançament:

Les regions, a diferència dels municipis, no poden recaptar impostos. El seu finançament prové essencialment de transferències de l'Estat (80%) i dels municipis (20%).

Representació:

Cada regió està representada per un Consell de 41 membres, escollits directament cada 4 anys.

Aquests dos casos mostren com, en un procés de descentralització de l'Estat, no es creen governs metropolitans sinó que les estructures subestats (Comunitat Autònoma, regió) assumeixen a la pràctica les funcions metropolitanes. Tant en el cas madrileny com danès el territori d'actuació és superior al de l'àrea metropolitana, i per tant les polítiques no són específicament metropolitanes sinó que queden diluïdes en el conjunt de polítiques. En contrapartida, es tracta d'entitats amb competències destacades i d'elecció directa, la qual cosa els atorga legitimitat. A més a més, són àmbits de govern que difícilment seran eliminats per un canvi de govern, a diferència dels governs metropolitans, que han estat objecte de lluites polítiques (casos de Barcelona i autoritats metropolitanes angleses als anys 1980).

En resum, els models de coordinació vertical es caracteritzen pels elements següents. En primer lloc, els àmbits de govern que assumeixen les tasques metropolitanes tenen més o menys poders, tipus de finançament i representació directa o indirecta segons els casos (especialment en funció del grau de descentralització de l'Estat). En segon lloc, el territori d'actuació de la institució (regió, ciutat-estat, comtat, comunitat autònoma) és més gran (casos de Madrid, Copenhaguen, Estocolm, Dublín) o més petit (Viena, Brussel·les) que l'àrea metropolitana. En conseqüència, l'inconvenient dels models de coordinació vertical és la **difficultat de construir una visió metropolitana** ja que no hi ha d'entrada un reconeixement explícit del fet metropolità; això dependrà de la capacitat de crear projectes i polítiques d'abast metropolità de cada una de les institucions.

2.4 Cooperació voluntària entre municipis

Els models menys institucionalitzats es caracteritzen per la manca de reformes en les estructures polítiques existents ja que es basen en la **iniciativa local i la voluntat per part dels municipis**, utilitzant fórmules flexibles de cooperació. El model tradicional és el de cooperació voluntària entre municipis d'una mateixa àrea metropolitana. En la majoria de països existeixen mancomunitats de municipis per prestar algun servei. Per exemple, a Espanya existeixen més de 1.000 mancomunitats, incloent les zones rurals. En el cas de les aglomeracions urbanes, destaquem els casos en què la cooperació es fa sobre una base més política, com un element de transició cap a una forma més institucionalitzada de governança metropolitana. Aquest va ser el cas de la Mancomunitat de municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona i posteriorment el Consorci metropolità, que va servir de transició cap a la nova AMB. Actualment, també és el cas de París (vegeu 2.5). En altres casos, la cooperació

voluntària es fa sobretot per construir un espai de diàleg metropolità i arribar a acords entre els membres, com en el cas de l'aglomeració polonesa de Poznan.

Associació Poznan Metropolis

Història:

Aquesta àrea metropolitana de més d'un milió d'habitants és de tipus monocèntric i es caracteritza per una llarga tradició de cooperació entre municipis. Després de diverses estructures intermunicipals, l'any 2007 Poznan, el comtat que l'envolta i 17 municipis van crear el Consell de Poznan Metropolis. El seu objectiu era desenvolupar un pla estratègic que va conduir a la creació de l'Associació Poznan Metropolis l'any 2012.

Competències:

Servir de fòrum de debat entre els membres i coordinar la cooperació entre ells. També vehicular el finançament territorial de la Unió Europea (*Integrated Territorial Investment - ITI*).

Finançament:

L'associació es finança amb les aportacions dels membres. També demana subvencions a la Unió Europea.

Representació:

Actualment, l'associació inclou la ciutat de Poznan, el comtat de Poznan i 21 municipis, que s'organitzen en una assemblea amb representació dels membres.

L'efectivitat de les estructures de cooperació voluntària depèn en gran mesura del marc legal en què operen els municipis (competències, finançament, etc.) i de la voluntat política dels representants municipals. Sense un **lideratge** clar i ganes de cooperar, aquest model de governança és efímer. Per exemple, a Varsòvia es va crear l'any 2000 una associació (*Warsaw Metropolis Association*), que agrupava només els municipis dels voltants de la capital polonesa. Tot i que Varsòvia va unir-se a l'associació l'any 2006, la desconfiança entre els representants suburbans i els de la capital ha impedit que hi hagi una cooperació real entre ells.

Durant les dècades de 1990 i 2000, la planificació estratègica s'ha erigit com una eina de governança. En aquest cas, els representants municipals comparteixen un espai de discussió i debat amb altres actors tant d'altres administracions com dels sindicats i patronals, cambres de comerç, universitats, organitzacions sense ànim de lucre, etc. Casos molt coneguts de planificació estratègica són els de Barcelona i Torí. Com en el cas anterior, també poden ser

elements de transició o complementaris de cooperació metropolitana més institucionalitzada. Per exemple, la ciutat polonesa de Wrocław, la planificació estratègica ha estat un pas anterior a la constitució d'una agència metropolitana. En efecte, l'exercici de planificació estratègica intensa iniciat el 1999 va durar sis anys, finalitzant per manca de resultats. Tanmateix, aquesta experiència va donar lloc el 2007 a la creació d'una agència sectorial (ARAW - *Wrocław Agglomeration Development Agency*).

Torino Internazionale

Història:

Torí és una aglomeració fragmentada, en què la regió de Piemont i la Província de Torí hi tenen competències, amb diverses empreses públiques i privades que gestionen els serveis i sense una estructura metropolitana de coordinació. Torino Internazionale és l'associació creada el 2000 per promoure la planificació estratègica i consensuar el futur de l'aglomeració. El primer pla estratègic, pioner a Itàlia, va sorgir en un moment de crisi del sector industrial (sobretot automobilístic) i amb l'horitzó de la celebració dels Jocs Olímpics d'hivern del 2006. L'objectiu final era renovar la imatge internacional de la ciutat. El segon pla estratègic se centrava en la societat del coneixement i en com desenvolupar nous nínxols de desenvolupament econòmic. Actualment, la seva tasca se centra en l'elaboració d'un tercer pla estratègic centrat en les estratègies per fer front a la crisi econòmica i alhora promoure el desenvolupament sostenible de l'aglomeració, incloent tant la vessant social com ambiental.

Competències:

Orientar el desenvolupament de l'aglomeració mitjançant acords entre els diversos membres, fixant objectius i projectes concrets per aconseguir-los.

Finançament:

L'associació té tres fonts de finançament principals: les quotes dels membres; les contribucions i donacions d'altres ens públics i privats; els beneficis obtinguts de les iniciatives de l'Associació.

Representació:

L'associació es compon d'una assemblea que té actualment 89 membres i és presidida per l'alcalde de Torí. Els membres són de diversos tipus: representants d'ens públics, institucions, universitats, centres culturals, empreses, sindicats i cambres de comerç.

L'objectiu dels plans estratègics és crear una **visió metropolitana de consens**: traçar els elements principals que han de guiar el futur de la metròpolis. Es tracta doncs d'un instrument de consulta, sense capacitat vinculant. Aquesta característica afavoreix arribar a acords i incloure altres representants que no tenen veu en les institucions formals però que són actors destacats de l'àrea metropolitana. En contrapartida, els objectius estratègics poden ser abandonats fàcilment, ja sigui per una absència de lideratge, per canvis polítics o la manca de cooperació amb altres àmbits de govern.

2.5 Reformes en curs

Actualment hi ha diversos processos de reforma metropolitana, com a França i Itàlia. Què proposen? Són innovadores? Com s'emmarquen en els models de governança metropolitana?

En el cas francès, des de fa 8 anys hi ha un debat sobre la reforma de les diferents entitats territorials que afecta les grans ciutats i especialment París. La capital va quedar exclosa de la reforma a escala nacional dels anys 1990 (*Loi Chevènement de 1999*) per la seva complexitat. Paral·lelament als diversos projectes de llei i projectes urbanístics (com Grand Paris), s'han anat consolidant formes de cooperació metropolitana voluntària amb una base territorial força àmplia. L'aprovació de la Llei del 27 de gener de 2014 de Modernització de l'acció pública territorial i d'afirmació de les metròpolis (*Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*) suposa la institucionalització d'aquesta cooperació, ja que preveu la creació d'un nou ens de cooperació intermunicipal, la Métropole du Grand Paris, l'1 de gener de 2016.

Cronologia recent de les estructures de cooperació metropolitana a París

Conferència metropolitana (2006-2009):

A iniciativa de l'alcaldia de París es crea un espai de diàleg per reflexionar i debatre sobre els reptes més importants de l'aglomeració de la capital. Més de 100 entitats (municipis, estructures intermunicipals, *départements* i la regió Île-de-France) hi participen.

Paris Métropole (2009-2015):

Per aprofundir en el diagnòstic dels reptes metropolitans es crea aquest grup d'estudi mixt (*syndicat mixte d'études*), que reuneix més de 200 ens territorials (ajuntaments, estructures intermunicipals, *départements* i regió) tant del primer com del segon cinturó de l'aglomeració. Aquests 211 ens (a febrer 2015) representen 9,3 milions d'habitants. Finançat pels membres, s'organitza amb una assemblea en què cada un dels membres té el mateix pes i un comitè de coordinació més reduït. També compta amb un *Comitè de partenaires* per representar la societat civil. Un dels eixos de treball és l'anomenat *Projet métropolitain*, que treballa per la transició cap al nou ens Métropole du Grand Paris, conjuntament amb la *Mission de Préfiguration*.

Mission de Préfiguration de la future Métropole du Grand Paris (2014-2016):

És l'estructura encarregada de preparar el camí cap a la nova Métropole du Grand Paris, mitjançant informes d'avaluació i diagnòstic (condicions jurídiques, financeres, etc.). Els alcaldes i altres actors hi són representats per tal de contribuir al projecte. La seva tasca acabarà sis mesos després de la creació de la Métropole du Grand Paris.

Métropole du Grand Paris (2016-...):

Serà el nou ens intermunicipal (*établissement public de coopération intercommunale* - EPCI) que agruparà París i els municipis de la primera corona (uns 7 milions d'habitants) a partir de l'1 de gener de 2016. Les competències estan relacionades amb l'ordenació del territori, el desenvolupament social i econòmic, l'habitatge i la protecció del medi ambient. Serà governada per un consell metropolità (de més de 300 consellers) que escolliran, per majoria absoluta, la presidència

A Itàlia, el procés de crear "ciutats metropolitanas" iniciat als anys 1990 i mai conclòs s'ha reobert recentment per donar reconeixement al fet metropolità. Segons la llei 56/2014, les províncies queden eliminades i es substitueixen per governs metropolitans a diverses aglomeracions, entre les quals hi ha Milà, Torí, Roma, Bolonya, Florència, Nàpols, Bari, Venècia, Gènova i Reggio Calabria. Aquests nous ens absorbeixen les competències provincials i n'assumeixen de noves, sent responsables de la planificació territorial i ambiental, la planificació estratègica, el transport i la mobilitat, el desenvolupament econòmic i social. Actualment les ciutats implicades es troben en procés d'aprovació del nou ens; una de les ciutats més avançades és Milà, que des de l'1 de gener de 2015 és *Città metropolitana*.

Cronologia recent de la construcció de la Città metropolitana a Milà

Projetto strategico Città di città (2005-2009):

Es crea un espai de reflexió sobre els reptes metropolitans iniciat per la Província de Milà i l'Agència de desenvolupament de Milà Metròpolis, amb el suport de la Universitat Politècnica de Milà i amb la participació d'ens públics i privats.

Cap a la nova Città metropolitana (2011-2014):

2011: designació d'una consellera per la creació de la Città Metropolitana.

2012-14: elaboració del projecte "*Milano Città Metropolitana*", amb els municipis i actors socioeconòmics.
22 de desembre de 2014: aprovació estatuts de la Città Metropolitana.

Città metropolitana (1 de gener de 2015-...):

Presidida per l'alcaldes de Milà (*Sindaco Metropolitano*) i governada per un Consell metropolità (*Consiglio Metropolitano*) de 24 membres, compta també amb una assemblea (*Conferenza Metropolitana*) en representació dels municipis membres. Si es compleixen una sèrie de condicions explicitades a la llei (descentralització de la ciutat, definició de zones homogènies dins l'aglomeració), es pot escollir directament l'alcaldes i el consell metropolità.

En relació als models de governança metropolitana que hem vist anteriorment, aquests dos exemples se situen en la línia dels governs metropolitans, ja que impliquen un reconeixement legislatiu i institucional del fet metropolità, amb alguns matisos. En el cas de París, és difícil fer-ne un diagnòstic ja que l'ens està encara en fase de preparació, però el projecte s'emmarca en la tradició de la *intercommunalité* francesa i aporta pocs elements innovadors. En el cas de Milà, s'ha substituït la província per la *città* metropolitana i, per ara, com a París, l'alcalde i el consell metropolità són d'elecció indirecta. Els dos casos també comparteixen el fet que els límits del nou ens són inferiors als límits de l'aglomeració real, reflectint els complexos **equilibris polítics** de les reformes metropolitanes. A més a més, en ambdós exemples es contempla la creació d'un òrgan consultiu que agrupi els agents socioeconòmics del territori (Fòrum metropolità de la societat civil a Milà i Consell de desenvolupament a París).

El cas de Milà aporta un element innovador: la **participació ciutadana** a escala metropolitana. Segons els estatuts de la *città* metropolitana, es podran dur a terme iniciatives legislatives populars i referèndums. Això podria representar un enfortiment de la legitimitat democràtica de la *città* metropolitana. Alhora, però, el fet que actualment l'alcalde metropolità sigui l'alcalde de la ciutat de Milà resulta contradictori, ja que aquest darrer és escollit directament pels habitants de Milà i no pel conjunt d'habitants de la *città* metropolitana. Finalment, cal veure com evolucionen les diverses *città* metropolitana a Itàlia i si trobem una diversitat o homogeneïtat en els seus estatuts. En el cas de Roma, cal veure com es conjuga la capitalitat de l'Estat amb la *città* metropolitana.

3. Conclusions

A mode de conclusió, sintetitzem els avantatges i els inconvenients dels diversos models de governança metropolitana que hem vist anteriorment. A més a més, apuntem dos dels reptes de la governança metropolitana dels propers anys. D'una banda, la gestió del territori i dels serveis metropolitans; de l'altra, l'encaix metropolità a Europa.

3.1 Pros i contres dels models de governança metropolitana

La governança metropolitana a Europa adopta una pluralitat de formes, que hem classificat en quatre grans tipus, de més a menys institucionalitzats: els governs metropolitans (d'elecció directa o indirecta), les agències metropolitanes (sectorials), la coordinació vertical (a partir d'un àmbit de govern ja existent: una regió, província, etc.) i

la cooperació voluntària entre municipis (mancomunitat, plans estratègics). No hi ha un model ideal, ja que tots tenen els seus avantatges i inconvenients.

En un extrem, la manera d'afrontar els problemes metropolitans implica canvis institucionals i el reconeixement per llei del fet metropolità. Això comporta una sèrie de pros i contres. En primer lloc, si la nova estructura té competències reals i finançament adequat, és l'opció que permetrà **afrontar de manera global** els reptes metropolitans i tractar les desigualtats socials i fiscals, temes que habitualment són responsabilitat dels governs superiors (regionals i/o estatals). Tanmateix, l'autonomia dels governs metropolitans es veu limitada per la distribució de competències amb altres àmbits, per la manca de finançament propi o per la debilitat de la legitimitat democràtica. En segon lloc, la creació de governs metropolitans ajuda a reduir la fragmentació institucional però tot i així existeixen diversos ens i empreses (planificació, gestió, promoció econòmica) que operen en l'àmbit metropolità. Un altre inconvenient de crear un nou àmbit de govern és el seu cost econòmic (sobretot si no s'eliminen altres estructures existents).

En quart lloc, la creació de governs metropolitans és menys flexible davant els canvis inherents a la dinàmica metropolitana. Un cop creada una institució amb competències, finançament i representació política és molt difícil de canviar. En canvi, el territori metropolità no és fix: l'àmbit sobre el qual actua la nova estructura queda superat en poc temps. Finalment, la raó principal per la qual no es creen governs metropolitans poderosos és la **resistència política** que genera aquest tipus d'intervenció, tants pels municipis per d'altres àmbits de govern ja existents, com les províncies, les regions o el propi govern central. En efecte, pocs governs s'atreveixen a crear governs metropolitans que agrupen la major part de la població del país i/o que n'és la capital. En els casos que s'ha fet se'ls ha dotat de poders limitats (de gestió, d'execució i de planificació) en camps molt concrets (sobretot el transport i el medi ambient, i en menor mesura l'ordenament del territori i el desenvolupament econòmic).

En canvi, els models de governança metropolitana poc institucionalitzats són més **flexibles** i s'adapten millor a l'entorn canviant. En efecte, l'adhesió de nous municipis a l'associació és més fàcil ja que depèn de la voluntat dels municipis membres. De la mateixa manera, segons el tipus de règim local, es poden ampliar o reduir les competències de l'associació canviant-ne els estatuts. El segon avantatge dels mecanismes poc institucionalitzats és que acostumen a sorgir d'una **iniciativa local**. En efecte, són

els municipis els que decideixen associar-se i per tant el procés és controlat pels actors locals. La presa de decisions durant i després del procés es manté en l'àmbit local i no hi ha interferència d'un altre àmbit de govern. La descentralització de les decisions permet un funcionament més àgil i una major apropiació dels objectius.

Els models de cooperació voluntària tenen tres inconvenients principals. Primer, aquest tipus de mecanismes poden tenir més dificultat a perdurar ja que depenen de les dinàmiques internes (aliances polítiques) i del lideratge de l'associació. A la pràctica, el tipus d'actuacions es planteja a curt termini, ja que l'acord es manté per l'adscripció voluntària. Un altre aspecte negatiu de la cooperació voluntària és la possibilitat de funcionar amb **l'estatus quo**. Dit d'una altra manera, el fet que les decisions es prenguin de manera consensuada pot provocar que no s'arribi a acords i que no es faci cap acció. Igualment, també depèn de la distribució del poder a l'interior de l'associació (nombre de representants per municipi). Segons els equilibris de poder a l'hora de votar, es poden bloquejar les decisions i no avançar en cap acció en concret. El risc de paràlisi també pot ocórrer si els membres deixen de finançar l'associació, ja que bona part del finançament prové de les transferències dels municipis. De fet, un dels elements que condicionen el funcionament de la cooperació voluntària entre municipis és el repartiment de la càrrega financera entre els municipis membres, ja que tenen recursos i perfils socioeconòmics molt diversos. Finalment, les associacions de cooperació entre municipis solen tenir unes competències limitades (gestió de serveis, assistència als municipis membres) i per tant la seva incidència en les grans polítiques metropolitanes és menor que no en els casos de governs metropolitans. En el cas de la planificació estratègica, a aquests inconvenients cal afegir el seu caràcter **consultiu**, tot i que, com hem vist, pot ser una eina útil per superar conflictes institucionals i crear una visió metropolitana de consens.

A la pràctica, cada àrea metropolitana té un model de governança segons la tradició de cooperació, les aliances polítiques, les relacions entre àmbits de govern i la configuració local dels diversos actors (públics i privats). Aquests equilibris modulen el tipus de governança, que va **evolucionant** amb el temps. Hi ha molts exemples de ciutats que tenen un model de governança metropolitana més o menys institucionalitzat segons les etapes: de govern metropolità passa a agències sectorials, de fer una pla estratègica a la cooperació entre municipis, etc. Actualment, els processos de reforma a França i a Itàlia indiquen una tendència al reconeixement del fet metropolità però amb competències limitades i un territori d'aplicació reduït.

A la nova *Città* metropolitana de Milà, hi ha la possibilitat d'escollir directament els òrgans principals de representació (alcalde i consell). No obstant això, els casos de Londres i Stuttgart mostren una taxa de participació electoral en l'àmbit metropolità molt semblant a l'àmbit municipal (al voltant del 40 i 50% respectivament). De fet, a l'hora de pensar en els models de governança metropolitana cal plantejar-se si l'àrea metropolitana és per als ciutadans un espai significatiu i d'identificació com el municipi. Potser cal qüestionar si el que fa sentir-se part de l'àrea metropolitana és el fet d'escollir uns dirigents polítics o si el **sentiment de pertinença** està lligat a d'altres variables, com un mode de vida similar o compartir uns espais de referència. L'estudi fet a Barcelona així ho indica (Tomàs, Vallbé, 2014). En aquest sentit, el tret més innovador de la *Città* metropolitana de Milà és el fet que als seus estatuts s'incloguin eines de participació ciutadana a escala metropolitana que van més enllà de les eleccions.

3.2 Els reptes en la gestió del territori i dels serveis metropolitans

Un dels reptes de la governança metropolitana és la gestió del territori i dels serveis que s'hi presten. En aquest sentit, hi ha diversos aspectes a tenir en compte.

En primer lloc, hem vist que un dels obstacles de la coordinació metropolitana és el **decalatge** entre institucions i territori. En efecte, com hem vist en els diversos casos, els governs metropolitans no solen cobrir el conjunt de l'aglomeració. A més a més, amb la creixent metropolitanització del territori, qualsevol estructura creada queda obsoleta, a no ser que s'incorpori un mecanisme d'àgil d'ampliació del seu perímetre d'actuació.

En segon lloc, existeix una gran **fragmentació** en la gestió territorial. A més a més dels governs o administracions territorials (municipis, autoritats metropolitanes, províncies, regions), a totes les àrees metropolitanes existeixen d'altres organismes amb diverses funcions. Es tracta d'agències, consorcis i associacions que realitzen bàsicament funcions de gestió, de planificació i de projecció externa. La creació de governs metropolitans ajuda a reduir la fragmentació institucional però tot i així la pluralitat d'ens que operen en l'àmbit metropolità és comuna a tots els casos.

Les empreses de **gestió** són les més abundants, sobretot les relatives al servei del transport públic, i en menor mesura, al tractament de residus. A totes les aglomeracions existeix una empresa responsable del transport de la ciutat central i dels municipis veïns. Per exemple, Metro Madrid, Transport metropolitans de Barcelona o *Wiener Linien*

(a Viena). En molts casos, aquestes empreses s'integren a d'altres organismes públics que es dediquen a la **planificació** de la xarxa de transport, de la integració tarifària, etc. En el cas madrileny, es tracta del Consorci regional de Transports de Madrid, dependent de la Comunidad de Madrid; en el cas català, de l'Autoritat del transport metropolità, dependent de la Generalitat de Catalunya; en el cas austríac, de l'Associació del transport de la regió est, sota tutela del *länder*. Pel que fa al medi ambient, sol haver empreses de gestió dels serveis relacionats amb l'aigua (abastament d'aigua potable, sanejament i evacuació d'aigües residuals) i els residus (recollida, tractament, reciclatge), que són coordinades també per agències metropolitanes i governs metropolitans. Com hem vist, hi ha casos en què existeixen diverses agències sectorials (transport, medi ambient) amb un àmbit territorial diferent; en aquest cas, assegurar-ne la coordinació és el major repte.

A més a més dels organismes de gestió i planificació, trobem un gran nombre d'associacions sense ànim de lucre i d'empreses públiques, privades o mixtes que tenen com a objectiu principal la **promoció econòmica** de les aglomeracions metropolitanes a escala internacional, per tal d'atreure inversors i turistes. Algunes entitats es dediquen al màrqueting institucional i a la millora de la competitivitat de l'àrea metropolitana (per exemple, a Frankfurt, Stuttgart, Copenhaguen), mentre d'altres es presenten com una plataforma de debat i reflexió metropolitanes (*Dublin City Development Board*, l'Associació del Pla estratègic metropolità de Barcelona, *Torino Internazionale*, *London First*). Es tracta d'organismes consultius i de representació mixta, ja que a més a més d'alcaldes i regidors hi participen membres del sector empresarial, cambres de comerç, universitats, etc.

En definitiva, en les aglomeracions urbanes operen diversos ens públics, privats o de capital mixt d'àmbit territorial diferent, composició diversa i funcions variades. Apart de la coordinació de tots ells, un dels majors reptes és garantir l'eficiència i viabilitat econòmica de la gestió dels serveis en àmbits relacionats amb la sostenibilitat del territori. En aquest sentit, l'interès creixent de les grans multinacionals per desenvolupar les *smart cities* posa a prova la capacitat de governança ja que, en aquest camp, la **cooperació público-privada** és ineludible. En efecte, ni els ajuntaments ni els governs metropolitans tenen la tecnologia ni els coneixements per desplegar la ciutat intel·ligent, per la qual cosa l'articulació entre els interessos públics i privats es troba al centre de la governança metropolitana.

3.3 L'encaix metropolità a Europa

Tenint en compte que gairebé el 75% de la població europea viu en àrees urbanes, i que es preveu que cap el 2050 sigui del 80%, la Comissió Europea està donant cada cop més importància al fet urbà. Hi ha una creixent preocupació per la sostenibilitat del territori, entesa en la seva vessant ambiental (contaminació, esgotament de recursos) però també social (desigualtats, exclusió social). Diversos informes, cartes i declaracions s'han anat succeint per tal de configurar una **agenda urbana europea**. Així, l'any 2012, la Direcció general de polítiques regionals de la Comissió va passar a anomenar-se Política regional i urbana. A més a més, un nombre creixent de polítiques sectorials s'adrecen a les zones urbanes: energia, societat de la informació, medi ambient, educació i cultura, etc. L'Estratègia Europa 2020 destaca també la necessitat de fer una planificació integrada en l'àmbit metropolità.

El major interès de la Comissió Europea en el fet metropolità contrasta amb l'assignació territorial dels òrgans decisoris. En el procés de construcció europea, el protagonisme ha recaigut en els estats membres. Tots els òrgans importants de representació s'han concebut sobre la base estatal, mentre que les regions i sobretot els municipis tenen un paper molt secundari, mitjançant el Comitè de les Regions.. En el cas de les àrees metropolitanes, aquest paper encara és menor. Malgrat existir xarxes de ciutats com *Eurocities*, **no hi ha un òrgan de representació propi**. Aquest fet és paradoxal si tenim en compte que el 67% del PIB europeu es genera en àrees urbanes, mentre que la seva població representa el 59% del total (Eurostat, 2014). Així, un dels reptes de la governança europea és donar veu als representants metropolitans, tant en el disseny de les polítiques com dels objectius prioritaris dels programes. Tanmateix, l'agenda urbana europea no es pot desenvolupar de manera independent als estats membres, que han de reconèixer també el rol de les aglomeracions urbanes. Com hem vist, aquesta continua sent, en la majoria de casos, una assignatura pendent.

Referències citades:

EUROSTAT (2014) *Eurostat regional yearbook 2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

HEINELT, H. & KÜBLER, D. (Eds.) (2005) *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London: Routledge.

JOUVE, B. & LEFÈVRE, C. (1999) “De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l’action publique en Europe”, *Revue française de science politique*, vol. 49, núm. 6, 835-853.

TOMÀS, M. (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i l’Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

TOMÀS, M. & VALLBÉ, J-J. (2014) “Exploring metropolitan identity. The case of Barcelona”, *City Futures Conference III*, París, 20 de juny.

VVAA (2009) “Aglomeracions Metropolitanas Europees”, *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 50.

Autora:

Mariona Tomàs

professora de Ciència Política de la Universitat de Barcelona.

5. Galeria d'imatges

Conferència del 13 de març de 2015, European Metropolitan Authorities



Recepció de benvinguda a l'Ajuntament.



Vista del públic de l'Auditori del Disseny Hub.



Xavier Trias, president de l'AMB i alcalde de Barcelona.



Aurélien Rousseau, Omar Al-Rawi i François Chollet.



Rudiger Ahrend, Jean Luc Vanraes i Wendy Simon.



Grup al de l'Auditori gaudint de les vistes a la plaça de les Glòries.



Emmanuel Couet, Anette Solli i Piero Fassino.



Moment de la pausa cafè.



Visita a l'exposició Metròpolis Barcelona.



Joan Busquets fent la visita guiada.



Visita a l'exposició Metròpolis Barcelona.



Joan Busquets, Piero Fassino i Avelino Oliveira.



Piero Fassino, Jean Louis Cohen i Daniel Guiraud.



Visita a l'exposició Metròpolis Barcelona.



Claudio Tolomelli, Ramon Torra, Irene Priolo i Xavier Trias.



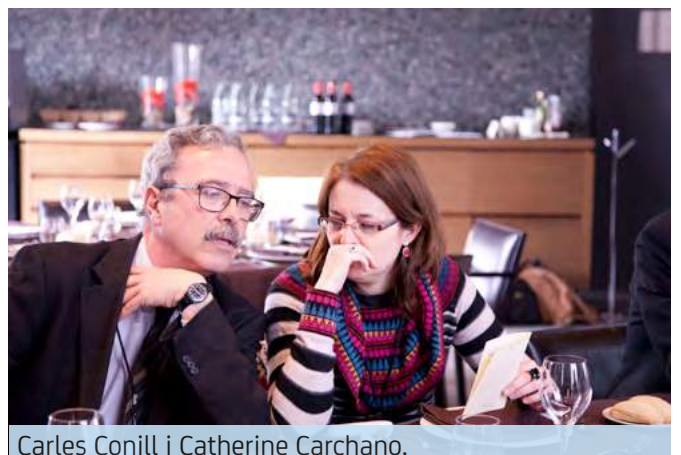
Emmanuel Couet i Xavier Trias.



L'alcalde Xavier Trias explicant el projecte de transformació de la Plaça de les Glòries.



Piero Fassino i Ramon Torra.



Carles Conill i Catherine Carchano.

EUROPEAN
METROPOLITAN
AUTHORITIES

