

ABORDAR EL REpte METROPOLITÀ A L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Models de cinc àrees metropolitanas
europees: Amsterdam, Copenhaguen,
Gran Manchester, Stuttgart i Zuric

Abordar el repte metropolità a l'Àrea Metropolitana de Barcelona és un encàrrec de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) al Metropolitan Research Institute de Budapest. Els punts de vista que s'hi expressen són responsabilitat exclusiva dels autors de l'estudi i l'AMB no es fa responsable de cap utilització de la informació continguda en aquest document.

Coordinació

AMB, Àrea d'Internacional i de Cooperació

Autors

Metropolitan Research Institute, Budapest
Éva Geróházi i Iván Tosics

amb la col·laboració de

Anna Bajomi, Vera Horváth, Hanna Szemző, Andrea Tönkő i Diána Vonnák

Edició, traducció i correcció

AMB, Oficina Tècnica de Gerència
Assumpta Alborch

Disseny i compaginació

AMB, Servei de Comunicació
Estudi Gràfic el Prat

DL: B 16221-2018

Totes les fotografies han estat cedides per les institucions de les ciutats incloses en l'estudi.

© Textos: els autors

© Edició: Àrea Metropolitana de Barcelona

www.amb.cat

Barcelona, juny 2018

Taula de continguts

1. Introducció	5
2. Resum executiu	6
3. Principals resultats dels casos d'estudi	9
3.1. El repte metropolità	9
3.2. Àrees metropolitanes: estat de la qüestió	11
3.3. Anàlisi comparativa de casos d'estudi de les àrees metropolitanes	14
3.3.1. Dinàmica del desenvolupament de la coordinació metropolitana ...	14
3.3.2. Punts forts de la coordinació en l'àmbit metropolità.....	15
3.3.3. Actors principals/impulsors del desenvolupament de l'àmbit metropolità	15
3.3.4. Eines per a la construcció de l'àmbit metropolità.....	16
3.3.5. Tipologia i funcionament d'organitzacions metropolitanes	17
3.3.6. L'estructura econòmica de les àrees metropolitanes.....	17
3.3.7. Vincles amb altres actors i visibilitat general de l'àmbit metropolità	18
3.3.8. El paper de l'àmbit metropolità per afrontar els grans dilemes de creixement.....	19
4. Recomanacions per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona	21
4.1. Com reforçar l'AMB com a autoritat metropolitana existent	21
4.1.1. Elecció directa	21
4.1.2. Foment de la identitat metropolitana.....	22
4.1.3. Descentralització i delegació de funcions.....	22
4.1.4. Reforç de la cooperació per al desenvolupament econòmic amb el sector privat	22
4.1.5. Desenvolupament de pensament i posicionament estratègics.....	23
4.1.6. Recursos financers per materialitzar prioritats d'àmbit metropolità .	24
4.2. Més acció i més impacte: com ampliar l'àmbit territorial de l'Àrea Metropolitana de Barcelona	24
4.3. Pressió política sobre l'agenda metropolitana de la UE	25

1. Introducció

L'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) va encarregar al Metropolitan Research Institute (MRI) de Budapest que duigués a terme un estudi del funcionament de diverses àrees metropolitanes europees per tal d'extreure'n idees que puguin aplicar-se al cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Les àrees metropolitanes de les següents ciutats s'han seleccionat dins d'aquest estudi per la seva rellevància respecte a la creixent i alhora econòmicament potent àrea urbana de Barcelona: Amsterdam, Copenhaguen, Gran Manchester, Stuttgart i Zuric. Aquestes àrees metropolitanes es van seleccionar per tal d'oferir un ampli ventall de tipologies de cooperació i organització metropolitana, des d'àrees metropolitanes que només hi tenen a veure perquè tenen un pla d'ordenació territorial (Copenhaguen), fins a aquelles que just ara estan elaborant un marc institucional de cooperació (Amsterdam i Zuric), passant per d'altres que tenen un organisme que combina provisió coordinada de serveis i planificació estratègica (Gran Manchester) i, finalment, se n'ha seleccionat una amb un parlament metropolità d'elecció directa (Stuttgart).

El nivell de governança metropolitana de l'Àrea Metropolitana de Barcelona és molt més complex que en aquestes altres àrees metropolitanes. No obstant això, hi ha factors determinants (identitat, legitimitat, competències descentralitzades, cooperació amb diferents actors, eficàcia de l'ordenació territorial, cooperació a una escala territorial més gran, etc.) que es gestionen de manera diferent, i sovint més eficientment, en alguns dels casos esmentats que no pas a l'AMB i per això són uns bons models amb recursos transferibles.

Dins del marc limitat d'aquest encàrrec, el 2017 el MRI va fer una anàlisi crítica (en què va examinar no només les condicions de les àrees urbanes, sinó també els marcs nacionals on operaven), que es va ampliar amb entrevistes telefòniques amb experts o funcionaris d'aquestes àrees metropolitanes. S'ha de tenir en compte que, en l'informe, les descripcions dels cinc casos pràctics difereixen en la profunditat del contingut, a causa de les diferències de competències

metropolitanes i de l'evolució històrica complexa dels processos de desenvolupament metropolitans. En molts aspectes, el Gran Manchester i la regió metropolitana de Stuttgart estan per davant d'altres àrees metropolitanes analitzades, sigui per qüestions organitzatives o per competències adquirides.

Seguint el breu resum executiu (capítol 2), l'estudi comença amb una síntesi dels aspectes principals del funcionament de les cinc àrees metropolitanes (capítol 3). A continuació, s'hi detallen les recomanacions de transferibilitat d'aquests models a l'àrea metropolitana de Barcelona (capítol 4). L'última part de l'estudi és un annex¹ que inclou descripcions exhaustives dels casos d'estudi i l'anàlisi de cada una de les cinc àrees metropolitanes.

Els punts de vista i recomanacions dirigides a l'AMB que s'expressen en aquest estudi són únicament dels autors del Metropolitan Research Institute i, en cap cas, representen posicions institucionals de l'AMB.

¹ L'annex amb els cinc casos d'estudi es pot descarregar des de www.amb.cat/web/amb/area-internacional/ema

2. Resum executiu

Una anàlisi comparativa dels models d'èxit trobats arreu d'Europa indica que hi ha dos enfocaments viables per gestionar els reptes metropolitans: institucional, és a dir, la creació d'una organització metropolitana amb una base territorial fixa i una gamma prou àmplia de competències, i procedimental, és a dir, la cerca de mecanismes i normes que permetin activitats coordinades en un territori metropolità suficientment gran i no necessàriament en constel·lacions territorials fixes.

Entre les cinc àrees metropolitanes comentades en aquest estudi, poden trobar-se exemples de tots dos enfocaments:

- Institucional: Stuttgart, Gran Manchester (l'AMB també pertany a aquesta categoria)
- Procedimental: Zuric, Copenhaguen, Amsterdam

Alguns dels casos tenen llargues històries i una extensa experiència (especialment Stuttgart i el Gran Manchester), mentre que Amsterdam i Copenhaguen han emprès recentment una reestructuració i s'han allunyat de les antigues polítiques. Finalment, hi ha àrees en fase de desenvolupament inicial, com ara Zuric.

El territori metropolità de Barcelona té una organització institucional bastant avançada a través de l'AMB, que és una institució relativament consolidada. Una anàlisi comparativa de cinc ciutats diferents pot ajudar Barcelona a afrontar els dos reptes pendents, que considerem que són fonamentals: el repte institucional, plantejat per les limitacions de les competències de l'AMB, i el repte territorial, que deriva del fet que el territori de l'AMB no inclou la totalitat de l'àrea urbana funcional de Barcelona.

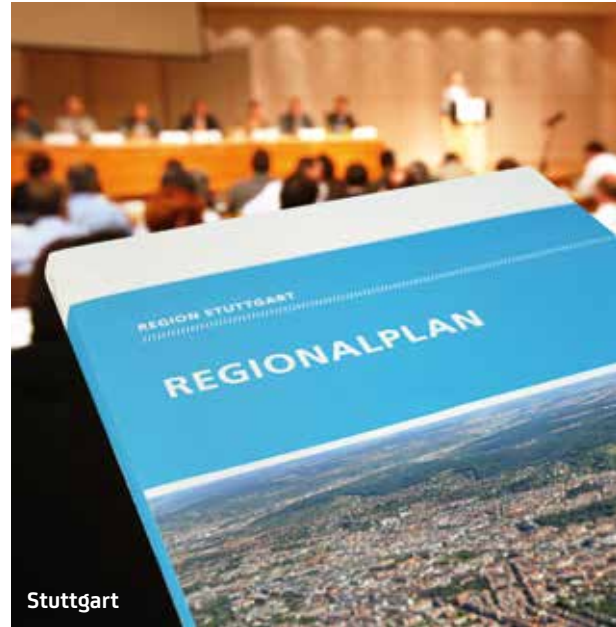
Els resultats del nostre estudi indiquen que aquests dos problemes principals poden necessitar una combinació de perspectives diferents i l'ús de diverses eines (vegeu el capítol 4 que resumeix les recomanacions).

Pel que fa al repte institucional, l'anàlisi de casos d'estudi destaca les recomanacions següents sobre com es pot reforçar l'AMB:

- Adoptar una elecció directa del president de l'Àrea Metropolitana (com al Gran Manchester) i, a llarg termini, l'elecció directa dels membres del Consell Metropolità (com a Stuttgart).
- Fomentar una identitat metropolitana: en funció de diversos elements de cooperació històrics, desenvolupar aquesta identitat amb iniciatives constants i duradores segons una estructura de governança metropolitana estable i la creació de nous símbols, com per exemple l'elecció directa del president.
- Assumir més funcions delegades de capes administratives superiors (com la coordinació de serveis educatius de nivell mitjà, serveis sanitaris o serveis socials).
- Reforçar la cooperació en el desenvolupament econòmic amb el sector privat mitjançant consells, panels i comitès de l'autoritat en àmplia associació amb actors privats de l'àmbit metropolità, a la vegada que es desenvolupen eines específiques (estratègies, fons, treball en xarxa, desenvolupament de base de dades, orientació) per tal de tractar amb els actors econòmics.
- Desenvolupar una capacitat de pensament estratègic a escala metropolitana amb tasques d'elaboració de visions, comunicació i establiment d'aliances orientades cap a una àrea de dimensions més grans.
- Millorar la planificació territorial per tal de trobar l'equilibri entre creixement i preservació de valors, per exemple amb la promoció de la densificació al voltant de subcentres de l'àrea metropolitana amb molt bona accessibilitat, definir amb precisió les condicions prèvies per al creixement i reservar les futures àrees de desenvolupament per a objectius diferents.
- Desenvolupar eines i mètodes econòmics més sòlids (per exemple, fons orientats a les polítiques) per aconseguir prioritats d'àmbit metropolità, relacionades amb un augment dels ingressos tributaris propis i més competències delegades de nivells superiors de l'administració.

Respecte al repte territorial, una creació d'institucions més extensa i l'expansió cap a una àrea fixa més gran pot resultar complicat, ja que seria necessària la modificació de la Llei 31/2010 de l'AMB. Altres opcions serien buscar cooperació amb l'àrea circumdant mitjançant la col·laboració i convenis urbanístics i promoure millores en el marc nacional i regional (poder planificador indirecte a escala metropolitana o un sistema de planificació estratègica) que permetrien encabir-hi òrgans territorials d'àrees metropolitanes més grans per tal d'afavorir una cooperació més eficaç.

Finalment, l'estudi mostra la necessitat que les polítiques de la Unió Europea tinguin una dimensió metropolitana i, concretament, la política de cohesió. En aquest sentit, la plataforma d'Autoritats Metropolitanas Europees (EMA), on l'AMB hi té un paper clau, podria convertir-se en una eina important per a aquesta reivindicació.



3. Principals resultats dels casos d'estudi

3.1. El repte metropolità

Les àrees urbanes europees pateixen un considerable desequilibri territorial, ja que els límits administratius de les ciutats sovint resulten obsolets; les àrees urbanes morfològiques (MUA, per les sigles en anglès) i les àrees urbanes funcionals (FUA, per les sigles en anglès) són molt més grans que el territori jurisdiccional dels governs locals electes (Tosics, 2011).

Les implicacions econòmiques d'aquest desequilibri metropolità signifiquen que aquest requereix atenció urgent, ja que els límits administratius són especialment problemàtics en àrees urbanes grans i en creixement, on moltes de les qüestions es plantejarien millor a una escala d'àrea urbana més gran. La coordinació territorial dins d'una àrea metropolitana hauria de servir no només per a evitar factors externs amb eines de planificació restrictives, sinó que també haurien d'impulsar el desenvolupament integrat de manera coherent.

El repte metropolità es pot entendre com la necessitat de tenir mecanismes de coordinació en els espais d'acció flexibles de les àrees metropolitanes, que, en l'àmbit territorial, rau entre les capes administratives fixes. El

repte metropolità es pot descriure de la següent manera (segons l'esquema de Claude Jacquier):

En aquest estudi comentem les maneres d'abordar el desequilibri metropolità per tal d'aconseguir un desenvolupament coordinat, a la vegada que s'eviten al màxim els efectes col·laterals negatius.

Les experiències europees demostren que hi ha dos enfocaments viables per afrontar el repte metropolità. Un és l'enfocament institucional, que té com a objectiu la creació d'una organització metropolitana (ja sigui un nou nivell governamental o un marc institucional sòlid) en una base territorial fixa amb un ventall de competències prou ampli (però no com un nivell administratiu o de govern nou, ja que això resulta inviable en la majoria d'estats membres de la UE). I l'altre, l'enfocament procedimental, que intenta forjar mecanismes i normes que permetin dur a terme activitats coordinades dins d'un territori metropolità suficientment gran (encara que no siguin constel·lacions territorials fixades).

Aquests dos enfocaments són molt diferents però no són mútuament excloents; l'un inclou elements de l'altre i viceversa. Per exemple, l'element clau de l'enfocament procedimental és la planificació territorial i estratègica, que també representa un aspecte important de l'enfocament institucional. En canvi, encara que l'existència d'una estructura institucional sòlida a escala metropolitana sigui específica de l'enfocament institucional, l'enfocament funcional també busca la creació de diversos tipus d'institucions, tot i que de manera molt més flexible.

Encara que el repte metropolità es conegui en tots els països europeus, en la majoria dels casos el clima polític actual (l'endeutament del sector públic i l'augment d'altres desafiaments polítics, com l'extrema dreta en molts països) no es presta a oferir solucions institucionals, com la creació de governs metropolitanos de gran escala o institucions sòlides. Aquestes tendències només es poden

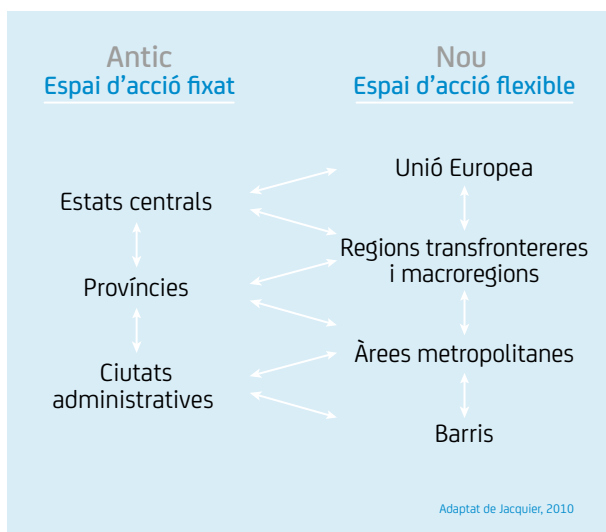


Figura 1: Relació entre estructures de govern i esferes d'acció reals.

Taula 1: Iniciatives nacionals recents orientades al desenvolupament metropolità en diversos països.

País	Iniciativa	Top-down (TD) o Bottom-up (BU)	Nivell de control
França	Associacions municipals: sèrie de lleis des de 1999 Reforma regional (2015); qüestió pendent sobre el futur dels <i>départements</i>	TD – BU TD	(Regions)
Itàlia	Iniciativa de ciutats metropolitanas: 1990, 2000, 2012, 2014; se centra en el futur de les províncies	TD	Regions
Alemanya	Iniciativa de regions metropolitanas: des de finals de la dècada dels noranta	BU	<i>Länder</i>
Polònia	Reforma regional als noranta. Metropolització de seus regionals des de 2007, mitjançant finançament de la UE (ITI)	TD – BU	Regions
Romania	Associacions municipals des de 2004, pols de creixement per assignar recursos de la UE des de 2007	TD	-

Font: elaboració pròpia a partir de dades d'ESPON SPIMA 2017; Eurocities 2013.

observar a Itàlia i, fins a cert punt, a França i Anglaterra. Hi ha altres països (Polònia, Romania i la República Txeca) on les eines de la política de cohesió de la UE s'utilitzen per reforçar el nivell metropolità del govern –en la majoria de casos a través de l'eina d'inversió territorial integrada (ITI), que permet als països definir una àrea urbana funcional com a receptors de finançament per al desenvolupament urbà integrat (article 7 del FEDER)². En molts països membres, el repte metropolità s'enfoca des d'una perspectiva procedimental a través de polítiques de planificació i comunicació.

La taula 1 il·lustra algunes iniciatives aplicades a escala nacional per tal d'establir una cooperació metropolitana al voltant de grans ciutats en determinats països. L'objectiu d'aquest estudi és anar més enllà i escrutar els models d'àrees metropolitanes innovadores d'arreu d'Europa on el repte metropolità s'encara mitjançant una combinació d'iniciatives *top-down* (de dalt a baix) i *bottom-up* (de baix a dalt).

Després de diverses consultes amb l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), es van seleccionar cinc àrees metropolitanes per confeccionar aquest estudi. En totes aquestes, la població i l'economia estan en creixement. Per tant, el repte metropolità és considerable i és un punt important dels programes polítics de totes les ciutats. Tot i això, les cinc àrees metropolitanes seleccionades difereixen notablement respecte a les seves històries, particularitats i condicions polítiques a què s'enfronten, tant dins de la mateixa àrea metropolitana així com a escala nacional. Els tipus d'enfocament que engloben les iniciatives més recents de desenvolupament metropolità poden classificar-se en:

- Institucionals (en funció de les institucions existents a escala metropolitana, però que miren de trobar maneres de fer-les més eficients): Stuttgart, Gran Manchester, Àrea Metropolitana de Barcelona.
- Procedimentals (a falta d'institucions en l'àmbit metropolità, es busquen procediments per tal de reforçar la cooperació metropolitana): Zuric, Copenhaguen, Amsterdam.

Alguns dels casos tenen una llarga tradició i gaudeixen d'una àmplia experiència (especialment Stuttgart i el Gran Manchester), mentre que d'altres com Amsterdam i Copenhaguen han decidit recentment emprendre una reestructuració per tal de deixar enrere les antigues polítiques. I, finalment, hi ha àrees en fase inicial de desenvolupament com Zuric. Aquests cinc casos s'analitzen per tal d'ajudar Barcelona a donar resposta a algun dels reptes als quals s'enfronta en el seu desenvolupament metropolità. En el cas de Barcelona, el 2010 es va aprovar una nova llei metropolitana, cosa que va originar una nova situació juntament amb noves oportunitats per al desenvolupament d'aquesta àrea metropolitana tan dinàmica. No obstant això, no podem declarar que el repte metropolità s'hagi resolt: segueixen els debats per poder trobar les millors maneres de perfeccionar el funcionament de l'àrea metropolitana, tot realçant els punts forts del funcionament de l'estructura governamental metropolitana actual i ampliant el territori de col·laboració.

² Per conèixer més la història de l'eina ITI i la seva aplicació a Polònia, consulteu Tosics (2016).

3.2. Àrees metropolitanes: estat de la qüestió

L'estudi actual explora i analitza sistemàticament idees i pràctiques que s'apliquen en cinc àrees metropolitanes d'Europa i destaca els models més adients per a Barcelona.

L'anàlisi a escala territorial se centra en l'àrea metropolitana tal com la defineixen els actors locals. Aquesta dimensió és més propera al nivell de l'àrea urbana funcional (FUA) definida pel European Spatial Planning Observation Network (ESPON) –l'àrea urbana funcional tal com la defineix l'OCDE sembla ser més petita que les autodenominades àrees metropolitanes dels cinc casos que es presenten. A més, s'ha prestat especial atenció a les àrees de cooperació metropolitana

que en algun moment van ser FUA, però on actualment la dimensió metropolitana s'ha ampliat (com és el cas d'Amsterdam i Copenhaguen). Finalment, també s'han observat les pràctiques cooperatives més enllà de l'àrea urbana funcional.

La informació recopilada va derivar de la investigació i les entrevistes amb actors pertinents. La taula següent resumeix les fonts d'informació i dades més rellevants sobre les ciutats i àrees metropolitanes seleccionades, juntament amb dades del cas de Barcelona (a efectes comparatius). Es pot trobar més informació sobre les metròpolis seleccionades en els casos d'estudi respectius.



Taula 2: Avaluació comparativa de les 6 àrees metropolitanes.

	Amsterdam	Copenhaguen	Gran Manchester
Dimensió de l'àrea urbana funcional segons càlculs de l'OCDE i l'ESPON (nombre d'habitants)	2.452.659 (OCDE 2014) 2.497.000 (ESPON 2006)	1.876.691 (OCDE 2014) 1.881.000 (ESPON 2006)	1.935.559 (OCDE 2014) 2.556.000 (ESPON 2006)
Dimensió metropolitana segons l'autodenominació dels actors metropolitans (la constel·lació existent respecte al nombre d'habitants i municipis)	2,388 milions d'habitants, 33 municipis (2015)	2 milions d'habitants, 34 municipis. L'Àrea Metropolitana de Copenhaguen (àrea de planificació) és un terç de la població nacional.	2,7 milions d'habitants (2011), 10 <i>borough</i>
Tipus d'organització metropolitana més propera a la FUA	Common bureau (des de 2017)	No té organització	Greater Manchester Combined Authority
Bases jurídiques de l'organització metropolitana	Cooperació voluntària, es firma un conveni	No té organització	<i>Local Democracy, Economic Development and Construction Act</i> (2009 – Llei de creació i desenvolupament econòmic i democràcia local) va ser una oportunitat, però els 10 <i>borough</i> van elaborar la seva pròpia constitució
Tipus de representació de l'àmbit metropolità	Informal, no hi ha representació definida	No té organització	Els regidors dels 10 <i>borough</i> són els membres del Consell + alcalde elegit per sufragi directe
Funcions exercides dins l'àmbit metropolità	Fòrum per a les negociacions bilaterals o multilaterals	Pla d'ordenació territorial sòlid (Finger Plan) elaborat a escala nacional	Transport públic i autopistes, pla d'ordenació territorial, desenvolupament econòmic, policia, gestió de residus, coordinació de sanitat, finançament per a temes socials i d'habitatge
Pressupost de l'àmbit metropolità (anual)	Sense pressupost	Sense pressupost	Aprox. 340 MEUR amb competències directes, uns 2.200 MEUR amb tots els serveis comuns (a més, controla diversos fons i recursos nacionals) (2016)
Font d'ingressos de l'àmbit metropolità	Sense pressupost	Sense pressupost	Fons transferits, fons de la UE, licitacions, contribució sobre els impostos, competència de sistema tributari propi de l'alcalde
Punts forts de la cooperació metropolitana	Cultura de cooperació històricament consolidada	L'ordenació territorial és una eina sòlida que permet configurar l'àrea de manera coordinada	Identitat metropolitana històricament consolidada, voluntat política conjunta dels 10 municipis per treballar en comú. Nombre creixent de competències transferides de l'àmbit nacional
Punts febles de la cooperació metropolitana	Els socis només cooperen si els projectes resulten beneficiosos per a tots	Els socis només cooperen si els projectes resulten beneficiosos per a tots	Objectiu de crear el "marc territorial" –ordenació territorial metropolitana– que requereix aprovació unànime
Futures aspiracions de la cooperació metropolitana	Elaborar un pla d'ordenació territorial metropolità, implementar els "plans d'actuació" per a l'àrea. Firmar acords urbans (contractes de descentralització) amb l'Estat central	Modificar el pla d'ordenació territorial per tal de proporcionar més oportunitats a les poblacions rurals i fer-lo més flexible.	Acabar la planificació del marc territorial. Integrar més serveis (o coordinar-ne més) dins de l'esfera metropolitana
Pràctiques de cooperació existents per sobre/sota del nivell de la FUA	Per sota, Regió de Transport d'Amsterdam: 1,35 milions d'habitants, 15 municipis. Organitza un sistema de transport integrat (entre el 2006 i el 2015 aquest nivell tenia àmplies funcions com a <i>Stadsregio Amsterdam</i> .)	Per sota, <i>Hovedstaden</i> (responsable principalment dels serveis hospitalaris): 1,7 milions d'habitants, 29 municipis, eleccions per sufragi directe. Entre el 2000 i el 2007, l'àmbit territorial es va ampliar a la regió del Gran Copenhaguen amb més competències.	Per sobre, cooperació ocasional amb metròpolis i ciutats veïnes (per exemple, en qüestions econòmiques i de transport)

Stuttgart	Zuric	Barcelona
1.965.942 (OCDE 2014) 2.665.000 (ESPON 2006)	1.246.968 (OCDE 2014) 1.615.000 (ESPON 2006)	3.846.697 (OCDE 2014) 4.251.000 (ESPON 2006)
2,7 milions d'habitants, 179 municipis Region Stuttgart inclou el 25,7% de la població de Baden-Württemberg.	1,94 milions d'habitants (2006), 238 municipis, una cinquena part de la població nacional.	A) Primera corona amb Barcelona (AMB) 3,2 milions d'habitants, 36 municipis B) Segona corona amb Barcelona: 4,8 milions d'habitants, 164 municipis
Region Stuttgart	Zürich Metropolitan Area Association (actualment uns 110 municipis en són membres)	Àrea Metropolitana de Barcelona per a Barcelona i la primera corona.
Llei de constitució de la <i>Verband Region Stuttgart</i> el 7 de febrer de 1994 (pel Land Baden-Württemberg)	Cooperació voluntària	Llei 31/2010, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (per part de Catalunya)
Membres de l'Assemblea elegits per sufragi directe (elecció segons llistes de partits)	Cada municipi + 8 cantons estan representats en la Conferència Metropolitana. Consell Metropolità (executiu): els vuit cantons tenen un representant cada un; els municipis seleccionen vuit representants addicionals.	El Consell Metropolità amb 90 membres (36 alcaldes + 54 regidors). Els 36 municipis tenen representació proporcional al seu pes demogràfic i segons la representació política en eleccions municipals. A part dels alcaldes dels municipis, els governs locals nomenen regidors addicionals.
Transport públic Pla d'ordenació territorial Desenvolupament econòmic Construcció de marca	Pla d'ordenació territorial Lobby al govern central Projectes pilot dins l'àmbit metropolità	Ordenació territorial Planificació urbanística (Pla director urbanístic metropolità, polítiques de sòl i habitatge) Serveis d'interès metropolità (cicle de l'aigua, gestió de residus; mobilitat sostenible i transport públic, desenvolupament social i econòmic, planificació estratègica i relacions internacionals).
Aprox. 350 MEUR	Aprox. 0,9 MEUR (2017)	684 MEUR per a l'administració metropolitàna (AMB); 1.700 MEUR incloent totes les empreses i institucions metropolitanes (2017)
Assignats a partir dels impostos del comtat	Aportació dels membres i contribució als costos del projecte per part dels membres	Impostos directes dels ciutadans, contribució dels municipis, contribució del govern regional i determinats impostos sobre els serveis públics que ofereix l'AMB
Una regió amb elecció directa representa de forma més eficient els interessos metropolitans per sobre dels locals	L'ordenació territorial és una eina sòlida que permet configurar l'àrea de forma coordinada El sistema tributari local ja està equiparat	L'AMB es va fundar gràcies a una llei aprovada per unanimitat al Parlament de Catalunya. L'AMB és una administració especialitzada en el desenvolupament de les seves competències.
Falta d'ingressos tributaris directes. Fort poder restrictiu en planificació però menys poder per iniciar-ne el desenvolupament	Afiliació fluctuant, els pobles més petits acostumen a deixar-se de banda (l'agenda metropolitàna no és prou "atractiva")	L'AMB no inclou tota la FUA de Barcelona. Té competències limitades. L'AMB obté els recursos dels municipis i de transferències econòmiques de la prestació de determinats serveis. Falta de legitimitat envers els ciutadans per falta d'eleccions directes. Hi ha moltes administracions treballant en un territori petit.
Obtenir drets fiscals directes. Eleccions no només amb llistes de partits, sinó també circumscripcions electorals individuals	Involucrar a tants municipis com sigui possible Un paper més destacat en la implementació	Noves competències amb els recursos jurídics i econòmics en qüestions territorials com la gestió del litoral. Dirigir el procés de transformació de l'economia des de l'era industrial a la nova economia. Les desigualtats socials s'haurien de reduir en el territori. Convertir-se en una autoritat mediambiental del territori metropolità, tenir veu pel que fa a les grans infraestructures com l'aeroport o el port.
Per sobre, <i>Metropolregion Stuttgart</i> : 5,2 milions de persones, creat el 1995, sense estructura de govern sòlida.	Per sota, Cantó de Zuric: amb 1,5 milions de persones, inclou 169 municipis	Per sobre, Regió Metropolitana de Barcelona: 164 municipis, 5 milions de persones, 3.200 km ² , vuitena concentració urbana més gran d'Europa. Estructura policèntrica: 7 subcentres. S'inclou en el Pla territorial metropolità de Barcelona.

3.3 Anàlisi comparativa de casos d'estudi de les àrees metropolitanes

3.3.1 Dinàmica del desenvolupament de la coordinació metropolitana

Malgrat les diferències d'evolució de les àrees metropolitanes esmentades, es pot observar el recorregut que cadascuna segueix, il·lustrat a la figura 2. De manera abstracta, es podria explicar la lògica del desenvolupament ideal dels cinc casos: les col·laboracions comencen a desenvolupar-se mitjançant procediments que van més enllà dels límits administratius de la ciutat a través d'una xarxa de contactes i activitats comunes com la planificació o el màrqueting. Al cap d'un temps, aquestes col·laboracions s'institucionalitzen, amb noves competències que es descentralitzen sovint de la legislació nacional. En alguns casos, amb el temps, l'àrea on es duen a terme les disposicions institucionals resulta massa petita en vista dels processos econòmics reals i s'inicia un nou procés de desenvolupament de col·laboració procedimental, ara a una nova i més àmplia dimensió metropolitana (a vegades, com en el cas d'Amsterdam i Copenhaguen, amb una <<rebaixa>> de les anteriors competències de l'antiga àrea metropolitana). De nou, això pot comportar un acte d'institucionalització, fent que aquest cicle es perllongui sempre que l'ampliació metropolitana resulti viable, és a dir, fins que l'àrea ampliada no englobi una part massa important del nivell governamental superior.

Entre els casos analitzats, el desenvolupament de coordinació metropolitana més evident va ser el de Stuttgart: es va establir mitjançant una acció política el 1994, com a resposta a la pressió d'actors econòmics,

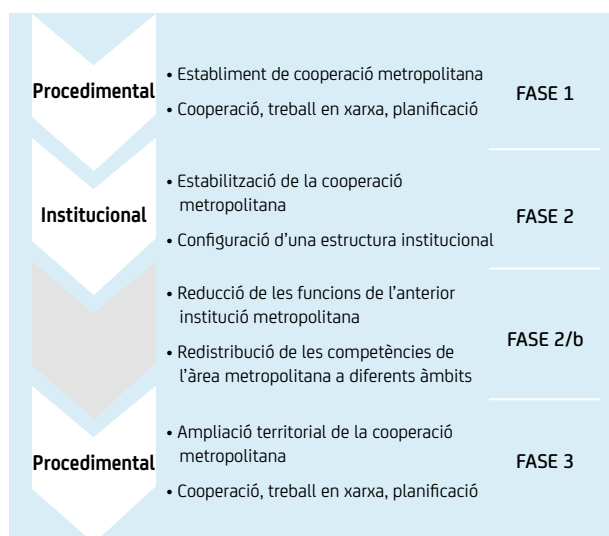


Figura 2: Model de l'evolució de les àrees metropolitanes en general

i l'estructura institucional s'ha mantingut virtualment igual des de llavors (per tant, Stuttgart ha arribat a la fase 2 del procés).

En el cas de Zuric, la idea metropolitana ha evolucionat gradualment a partir de conferències metropolitanes i s'ha convertit en una associació emparada per la política de planificació nacional (Zuric està actualment en la fase 1).

En les altres àrees metropolitanes, la història del desenvolupament de la idea metropolitana és més complexa, o ja s'han adoptat les mesures necessàries en l'escala evolutiva, i no sempre en la mateixa direcció. A Amsterdam o Copenhaguen, han sorgit moltes idees en les últimes dècades respecte a la millora de la coordinació metropolitana, però algunes no s'han implementat mai i algunes formes de funcionament fins i tot s'han arribat a dissoldre. Hi ha exemples d'organitzacions metropolitanes consolidades que es van <<reduir>> a regions de transport (Amsterdam) o de serveis hospitalaris (Copenhaguen), i que han donat lloc a noves col·laboracions amb àrees més grans, basades en un marc de planificació territorial i/o acords de cooperació bilaterals. Com a resultat, encara que aquestes ciutats estiguessin a l'avantguarda de la metropolització, ara ja no hi són, ja que les noves pràctiques cooperatives –encara que englobin un territori més gran– són més dèbils que abans. Com a conseqüència, Amsterdam i Copenhaguen van experimentar la fase 2/b i es van aproximar a la fase 3, però pel camí van perdre moltes de les competències prèviament adquirides.

El Gran Manchester presenta probablement la història de col·laboració metropolitana més accidentada, i algunes de les solucions recents són molt similars a les que s'havien dissolt fa dècades per motius polítics. L'organització metropolitana (com a comtat del Gran Manchester) ja existia a la dècada dels setanta i va romandre així fins l'any 1986, que es va abolir. Malgrat tot, la cooperació voluntària de serveis d'interès metropolità, com el transport, la gestió de residus o el mercat de treball va continuar existint. El 2011 es va configurar la Combined Authority. Aquesta institució formalitzava la coordinació dels serveis comuns i hi incloïa noves àrees de l'estat, com ara la policia i la prevenció contra incendis. Per tant, el Gran Manchester està en la fase 2 de la figura 2, tot i que ha necessitat dècades per estabilitzar aquesta posició.

Barcelona va seguir un camí similar al Gran Manchester: existia una cooperació metropolitana consolidada fins a finals dels vuitanta, quan es va abolir i es va dividir en

tres organitzacions de cooperació voluntària centrades en la gestió de residus i aigua, el transport coordinat i l'ordenació territorial. Aquestes tres organitzacions es van unificar el 2010, quan la voluntat política dels municipis participants va obtenir el consens necessari. Com a conseqüència, l'àrea metropolitana de Barcelona està profundament immersa en el procediment de desenvolupament de la fase 2.

És important tenir en compte que l'acceleració de la cooperació metropolitana (sigui institucional o procedimental) normalment apareix com a reacció a situacions de crisi. Els actors locals senten la necessitat d'una cooperació més accentuada si experimenten la pèrdua de competitivitat econòmica o mediambiental. La presa de decisions a z nacional també pot ser un impulsor clau de la metropolització, si anteriorment es descentralitzen funcions públiques a esferes inferiors de govern per motius econòmics (tal com va passar amb les descentralitzacions a escala metropolitana en el cas del Gran Manchester). Quan l'economia va bé, els serveis socials funcionen de manera òptima i el trànsit es gestiona amb eficàcia, no sorgeix la necessitat d'una cooperació metropolitana reforçada i pot resultar difícil implementar millores institucionals.

3.3.2 Punts forts de la coordinació en l'àmbit metropolità

Els punts forts de la coordinació en l'àmbit metropolità es poden mesurar mitjançant el ventall de funcions i competències que s'executen en aquest nivell (ja sigui a través del seu estatut o dels acords amb diferents socis) i la legitimitat que han adquirit gràcies a l'estructura institucional erigida.

Respecte a les àrees dels cinc casos d'estudi, no hi ha una jerarquia clara, ja que la legitimitat no va necessàriament lligada a les funcions.

- Stuttgart té l'estructura de govern més consolidada, gestiona directament el transport públic i exerceix un estricte control sobre l'ordenació territorial. El Gran Manchester té una legitimitat més feble (amb un sistema híbrid de representants locals delegats i un alcalde d'elecció directa), però posseeix una identitat metropolitana més forta, més competències en prestació de serveis i un pressupost més ampli per gastar en planificació estratègica metropolitana.
- L'Associació de l'Àrea Metropolitana de Zuric té projectes comuns que, fins avui, han tingut una influència limitada, però té una planificació territorial aprovada, que ja s'ha

convertit en planificació cantonal i ha rebut el suport federal (que controla la planificació dels cantons).

- Copenhaguen es caracteritza per tenir un grau més feble de cooperació, amb una sòlida ordenació territorial creada per un decret del govern nacional, però no té un marc institucional establert per a una major cooperació metropolitana. A Amsterdam hi ha un nivell similar de cooperació, on l'estructura institucional evoluciona progressivament, i s'estan desenvolupant una nova visió i programes d'acció en l'àmbit polític i burocràtic, però no compten amb el marc territorial adequat i, per tant, la cooperació es basa majoritàriament en negociacions bilaterals i multilaterals.

Barcelona es troba més propera al Gran Manchester, ja que té una legitimitat limitada (representació delegada), però un ampli ventall de competències i un pressupost considerable.

La coordinació de l'àmbit metropolità pot reforçar-se mitjançant la institucionalització, que generalment implica l'establiment d'una organització metropolitana amb funcions i competències independents. Amb tot, aquesta no és l'única manera: es pot aconseguir una sòlida cooperació de manera similar amb acords de col·laboració i planificació (bilaterals i multilaterals), especialment si els nivells administratius superiors (governos nacionals o regionals) estableixen un marc on els òrgans territorials de l'àrea metropolitana poden cooperar o es veuen obligats a fer-ho.

3.3.3 Actors principals/impulsors del desenvolupament de l'àmbit metropolità

En els casos d'estudi analitzats, hi ha una multitud d'exemples d'iniciatives nacionals amb diversos graus d'èxit:

- Gran Manchester, on la Llei de creació i desenvolupament econòmic i democràcia local (2009 - Local Democracy, Economic Development and Construction Act) proporciona el marc per a la institucionalització de la ja existent cooperació voluntària (mentre que les agències de desenvolupament regionals es van dissoldre el 2012).
- Copenhaguen, on el Ministeri conserva un fort control sobre la planificació després de la dissolució de la regió.
- Zuric, on la llei de planificació suïssa va definir el marc territorial de la cooperació metropolitana, i el govern dona suport al resultat que se'n va derivar.

- Amsterdam, on es van fer diversos intents a escala nacional per a crear una institució metropolitana funcional, però que no van reeixir.

En el cas de Barcelona i Stuttgart, s'ha de destacar el paper de les iniciatives regionals, perquè la legislació regional va establir les bases jurídiques per a l'existència d'organitzacions metropolitanes.

Les agències públiques que donen servei a sectors específics, especialment associacions de transport, poden convertir-se en potents forces motrius de la cooperació metropolitana, tal com va succeir a Stuttgart i el Gran Manchester. Tanmateix, no es tracta d'una norma general: les associacions de transport es poden configurar i poden funcionar independentment de la cooperació metropolitana, com va ser el cas de Copenhaguen i Zuric.

Com més gran i econòmicament forta sigui l'àrea urbana, més important serà el paper dels actors econòmics privats a l'hora d'estimular la cooperació metropolitana. Això s'evidencia en els exemples de Stuttgart i el Gran Manchester. Encara que el cas de Stuttgart mostra que, a mesura que les grans empreses passen a convertir-se en multinacionals, disminueix l'interès que tenen per l'àrea metropolitana de la ciutat on tenen la seu administrativa. No obstant això, l'interès dels actors econòmics en molts casos no és suficient per si sol: Amsterdam és un clar exemple dels obstacles que hi poden haver per exercir pressió política. En aquest cas, la creixent economia i el ràpid creixement de la població clarament justificarien una cooperació més forta en l'àmbit metropolità. Però en realitat, una decisió política nacional va debilitar l'estructura existent de la ciutat-regió, mentre que la cooperació en l'àrea metropolitana més extensa just ara comença a evolucionar lentament.



3.3.4 Eines per a la construcció de l'àmbit metropolità

En algunes de les àrees dels nostres casos d'estudi, l'organització metropolitana es va establir per mitjà d'una acció legislativa (com va passar a Stuttgart en un moment excepcional, al Gran Manchester a través de la Llei de democràcia local i a Barcelona gràcies a la legislació regional). Tanmateix, això sembla ser més l'excepció que la norma. Majoritàriament, ja existeixen múltiples capes governamentals que tenen tendència a entorpir aquests esforços, que consideraven que la creació d'un nivell addicional de govern era perjudicial per als seus propis interessos. En aquests casos, malgrat això, un nivell inferior d'institucionalització és possible (per exemple, la creació d'una associació, com a Zuric), i es poden obtenir solucions procedimentals més consolidades per a la metropolització, amb la planificació i desenvolupament de cooperació com a funcions principals. Això pot passar fins i tot sense tenir límits territorials fixats. Mentrestant, encara que hi hagi estructures institucionals estables instaurades, hi ha marge per a les negociacions, per exemple, fins i tot a la regió de Stuttgart, els actors metropolitans han hagut de negociar les seves idees de desenvolupament cas per cas amb les poblacions (especialment si la regió té com a objectiu accelerar el creixement). La situació és similar en el cas del Gran Manchester i també de Copenhaguen, amb la implementació del *Finger Plan*.

Si la cooperació metropolitana es basa en la planificació, aprovar un pla d'ordenació territorial pot no ser suficient (com demostra el cas de Copenhaguen). Per tal d'obtenir una cooperació metropolitana real, s'ha de desenvolupar una capacitat estratègica d'àmbit metropolità, que resolgui els problemes que afecten tota l'àrea metropolitana i que es centri en aquells elements de cooperació on els avantatges del pensament comú es puguin demostrar de manera efectiva. Un exemple innovador és la nova oficina de GMCA (Greater Manchester Combined Authority), que reuneix 200 persones que participen en funcions estratègiques i tasques innovadores (que inclouen la recollida de dades, l'elaboració d'estudis, el desenvolupament de visions), que divergeixen clarament de les tasques habituals de les oficines municipals. El mateix es pot dir de Stuttgart, on aproximadament 120 treballadors de l'oficina de *Verband* treballen en temes de planificació i desenvolupament econòmic.

En el procés per establir una capacitat estratègica d'àmbit metropolità, s'ha de concedir una elevada importància en el fet d'atraure tots els municipis de l'àrea i totes les parts involucrades, així com actors econòmics i d'estudis

superiors, que donen suport i mostren interès en la cooperació metropolitana.

És important tenir un pressupost substancial d'àmbit metropolità per poder desenvolupar un pensament estratègic i la planificació a aquesta escala. Aquesta part del pressupost hauria de finançar-la majoritàriament el nucli urbà i els actors econòmics, i/o a través d'una font directa mitjançant ajudes fiscals o estatals. Per tant, la quantitat total del pressupost que es destina a l'àmbit metropolità no és decisiva en si mateixa, sinó que ho és el pressupost dedicat al pensament estratègic i la planificació en aquest àmbit. Dit així, el milió d'euros destinat a la planificació estratègica de Zuric no és tan baix com sembla, si es compara amb xifres molt més elevades d'altres ciutats (que, tanmateix, estan en gran part destinades al finançament de serveis públics).

3.3.5 Tipologia i funcionament d'organitzacions metropolitanes

Un cop s'ha arribat a un determinat nivell de metropolització amb l'enfocament procedimental, sorgeix la necessitat de crear diversos tipus d'organitzacions metropolitanes (per exemple, associacions). Típicament, aquestes organitzacions estan formades per polítics delegats, elegits a una esfera inferior (com s'observa en els casos del Gran Manchester, Barcelona i Zuric). Hi ha diferents mètodes per reforçar la legitimitat democràtica de la nova organització, com ara anunciar eventuais delegats de l'àmbit metropolità en les eleccions de la capa administrativa inferior (eleccions indirectes de polítics metropolitanos); o l'elecció per sufragi directe de, com a mínim, el responsable de l'organització metropolitana, com és el cas del Gran Manchester. Aquestes solucions poden millorar els punts forts i la visibilitat de l'organització i les seves activitats, sense necessitat de crear un nou nivell de govern administratiu d'elecció directa.

En algunes àrees dels casos d'estudi hi apareixen innovacions que permeten millorar el funcionament de les organitzacions metropolitanes. Al Gran Manchester, els consellers metropolitanos delegats obtenen funcions específiques de rellevància metropolitana, per garantir que estan compromesos amb tot el nivell metropolità, més enllà de representar les seves pròpies circumscripcions. A Zuric també s'inclouen al cos metropolità representants de grups de municipis més petits, per tal de solucionar el problema de la fragmentació del sistema de govern local (d'aquesta manera, els municipis més petits poden interessar-se per la col·laboració metropolitana, encara que no estiguin directament representats en l'organització).

La col·laboració metropolitana és un procés difícil i complex, on diversos problemes poden requerir diferents tipus d'acords. Es necessiten mètodes innovadors i sistemes de votació complexos per garantir que a l'àmbit metropolità se li atorguen les responsabilitats de conformitat amb la voluntat dels municipis implicats. Al Gran Manchester, per exemple, gran part de les decisions es fan amb una votació de majoria simple, però per a qüestions de més importància es requereix una majoria reforçada de 7/11 vots. Per als aspectes més determinants que afecten el marc territorial, és necessària la unanimitat, que significa que tots els consellers tenen dret a veto. En el cas de col·laboracions en fases inicials de metropolització, es poden fer més intents per tal d'ajudar a infondre confiança: a Zuric s'intenta obtenir un consens quasi unànime en totes les decisions, encara que una majoria de vots seria suficient segons el marc institucional. En aquest cas, la fase de preparació i comentaris sobre la creació de documents es considera clau per a l'èxit de desenvolupament de la cooperació, més enllà de la mateixa votació.

Dels cinc casos, l'àmbit metropolità té una posició més consolidada a Stuttgart en relació amb tasques legalment definides com a competències metropolitanes (planificació, transport, desenvolupament empresarial i gestió de residus). Aquest avantatge rau en l'elecció directa de l'assemblea metropolitana, basada en llistes de partits; per tant, els representats elegits no estan lligats a cap dels subterritoris i poden representar totalment els interessos de la regió metropolitana en conjunt. El sistema de votació de l'assemblea es basa en la majoria simple, però l'objectiu és obtenir el consens, en cas que sigui possible.

Això s'aproxima a la posició més consolidada a la qual pot aspirar un òrgan metropolità –l'única manera d'avançar més seria establir una font de finançament pròpia.

3.3.6 L'estructura econòmica de les àrees metropolitanes

Existeix un ampli ventall de plans de finançament per a la cooperació metropolitana, en funció de la perspectiva de la metropolització. En les formes institucionals, el finançament depèn majoritàriament de les funcions: les aportacions econòmiques provenen d'una font o d'una altra per tal de permetre una funció determinada. Encara que les institucions metropolitanes tinguin pressupostos aparentment generosos, és important assegurar-se que una part significativa del pressupost es destina a la capacitat de desenvolupament estratègic d'una institució. En l'enfocament procedimental, el finançament sovint dependrà de les tasques acordades que s'hagin

de fer en l'àmbit metropolità: a Zuric, per exemple, una aportació econòmica inclou el cost de l'equip organitzatiu petit, mentre que es mobilitzen fonts independents de finançament de projectes per a tasques addicionals.

El marge de maniobra de l'àmbit metropolità es garanteix des de diverses fonts en les àrees dels cinc casos d'estudi. Quan la cooperació es basa en contractes voluntaris, les aportacions dels membres són la fonts de finançament més comunes (com a Zuric). Si la cooperació es pacta en un grau més extens, és probable que l'organització tingui accés a diferents fons (com fons de la Unió Europea o concursos nacionals) i, fins i tot, és possible que apliqui els seus propis impostos, com al Gran Manchester o a Barcelona. Quan l'àrea metropolitana té sòlides competències respecte a la prestació de serveis, les aportacions per a aquestes competències les proporcionen la transferència dels impostos locals. Per exemple, al Gran Manchester hi ha un impost municipal per als serveis de transport, policia, bombers i gestió de residus, o a Stuttgart s'utilitzen recursos del comtat per al finançament de serveis de transport. L'AMB recapta contribucions de ciutadans, administracions locals i regionals per tal de finançar els serveis mediambientals i de transport públic que ofereix.

Només un nombre limitat d'organitzacions metropolitanes tenen el dret de recaptar impostos directament dels ciutadans. L'alcalde elegit per sufragi directe del Gran Manchester té aquesta competència i es planteja implementar-la per primer cop el 2018. En el cas de Barcelona, alguns municipis recapten la part de l'impost sobre propietat immobiliària que es destina a l'organització metropolitana, mentre que en altres municipis és aquesta organització la que recapta directament la part d'aquest impost.

En les àrees metropolitanes, s'han d'aplicar unes normes de finançament municipal especials. En un context de governança metropolitana consolidada, els impostos municipals s'haurien d'equiparar per tal d'evitar una competència fiscal. S'ha de tenir en compte la compensació als municipis amb un creixement limitat a causa de les restriccions de planificació. D'altra banda, es pot donar suport als municipis que acordin integrar un nou desenvolupament d'acord amb el pla metropolità, per tal de pal·liar la pressió de creixement que, si no fos així, es concentraria només en el nucli urbà. Malgrat això, aquest sistema d'equiparació no existeix en cap de les cinc àrees metropolitanes (un cert grau d'equiparació apareix només a Suïssa en l'àmbit cantonal). Això mostra la dificultat per obtenir un nivell alt de cooperació i comprensió mútua entre municipis.

El pla d'inversió de l'AMB té un efecte redistributiu que beneficia els municipis amb menys població i més vulnerables.

3.3.7 Vincles amb altres actors i visibilitat general de l'àmbit metropolità

En les àrees metropolitanes que hem agafat d'exemple on apareix algun tipus d'organització formal i hi ha uns serveis administratius específics per a la cooperació metropolitana (el Gran Manchester, Stuttgart, Zuric), la cooperació amb actors externs forma part de la seva estratègia i de les activitats quotidianes. Un altre avantatge del Gran Manchester i de Stuttgart és que al llarg de la seva dilatada trajectòria de cooperació metropolitana, els principals actors han instaurat organitzacions especialitzades (per exemple, cambres de comerç, esglésies i grups d'interès) a escala metropolitana, de manera que és més fàcil trobar un soci adient.

Pel que fa a la cooperació amb actors econòmics, es van identificar les idees i bones pràctiques següents (parcialment en funció de les altres àrees metropolitanes europees):

- Crear una junta metropolitana prospectiva o agència de desenvolupament econòmic d'àmbit metropolità que inclogui, com a mínim, alguns actors importants territorialment parlant (aeroport, port, cambra de comerç i indústria, universitats...), i que es concedeixi a l'organització un paper important a l'hora de representar l'àrea metropolitana dins l'esfera internacional. Moltes ciutats alemanyes i àrees metropolitanes, com és el cas d'Hamburg,³ tenen agències d'aquest tipus.
- Convocar reunions regulars amb els contribuents més destacats de l'àrea metropolitana, per tal d'entendre llurs interessos i idees prospectives per a la cooperació metropolitana (a vegades en forma d'«esmorzars de negoci», com passa en algunes ciutats franceses).
- Garantir un entorn innovador per als nous actors econòmics en tota l'àrea metropolitana, com ara una agència econòmica per a ajudar a les noves empreses, posar en funcionament estratègies innovadores amb usos temporals de zones industrials abandonades, etc. (com a les ciutats alemanyes).
- Acceptar una planificació estratègica i normatives de finançament (desenvolupades en col·laboració amb

³ Consulteu, per exemple, Hamburg Invest [en línia]. <<http://en.hamburg-invest.com/about-us/4478532/economic-development-council/>>

els principals actors econòmics) per tal de garantir que les noves inversions econòmiques es duen a terme en ubicacions òptimes i que siguin accessibles des de totes les parts de l'àrea metropolitana.

Hi ha diverses eines per a impulsar la cooperació en les fases de planificació i de funcionament. A Amsterdam, on l'antic nivell de cooperació metropolità es va convertir en la Regió de transport el 2015 i actualment s'està duent a terme un nou intent de cooperació metropolitana a una escala territorial de més envergadura, la nova i emergent cooperació metropolitana es basa en un pla d'acció aprovat per 800 polítics i actors locals. El pla requereix una implementació fragmentada en grups d'acció independents. D'altra banda, una associació més àmplia va passar a formar part de les operacions diàries de la Greater Manchester Combined Authority (GMCA) i, en aquest cas, s'ha creat una associació formal amb actors pertinents de l'àmbit de l'assistència sanitària. A aquesta associació se li ha atorgat poder decisiu (*GM Health and Social Care Strategic Partnership Board*).

Pel que fa a la cooperació amb parts interessades, els polítics elegits per sufragi directe poden estar més motivats i fer un esforç addicional en aquesta àrea. Això també passa a l'hora de forjar vincles amb organitzacions de la societat civil per tal d'obtenir la seva opinió. Al Gran Manchester, l'alcalde elegit per sufragi directe estableix associacions amb la societat civil i organitza comitès. Altres casos il·lustren com atraure actors externs per tal que participin en negociacions de projectes o fins i tot a través de comitès o associacions formalitzades.

Aquestes iniciatives per formar associacions estan molt influenciades per aspectes culturals: en països com el

Regne Unit, Dinamarca o Holanda, s'integren les consultes i la creació d'associacions en tots els processos, tant a escala urbana com metropolitana. Altres països com Suïssa o Alemanya prefereixen fer-ho més formalment (per exemple amb audiències públiques o reunions).

3.3.8 El paper de l'àmbit metropolità per afrontar els grans dilemes de creixement

Totes les àrees metropolitanes analitzades tenen economies pròsperes i les seves poblacions creixen de manera dinàmica. Per aquests motius, l'àmbit metropolità adquireix una especial importància, ja que els problemes i efectes externs provocats pel ràpid creixement només es poden afrontar de manera efectiva a escala metropolitana.

En la majoria dels casos que es plantegen aquí (Copenhaguen, Gran Manchester, Stuttgart i Zuric), el concepte/pla territorial estableix pautes clares sobre l'estructura territorial desitjada i ha estat capaç de limitar el creixement en determinades àrees. No obstant això, cap de les àrees metropolitanes té les eines adequades (indemnitzacions, capacitat d'adquisició de terrenys) per accelerar el creixement si els actors locals no volen un major desenvolupament. Encara que la planificació territorial metropolitana sigui una competència consolidada en els casos metropolitans aquí analitzats, l'autonomia que tenen els municipis respecte al desenvolupament local, i sovint fins i tot de planificació territorial municipal, significa que els actors metropolitans han de negociar els projectes individualment amb els organismes municipals involucrats i han d'intentar convèncer-los a poc a poc. En algunes de les àrees



Gran Manchester

© Rochdale Borough Council

metropolitanes mostrades, l'òrgan metropolità pot exercir una influència directa sobre l'estructura territorial i iniciar inversions estratègiques (com ara la construcció de carreteres principals al voltant del Gran Manchester o la construcció d'instal·lacions com un centre de convencions als afores de Stuttgart), mentre que en altres àrees la responsabilitat per coordinar el desenvolupament va a càrrec del pla d'ordenació territorial en l'àmbit metropolità (com a Copenhaguen o Zuric).

Un dels problemes evidents que sorgeixen del creixement és la relació entre desenvolupament econòmic i sostenibilitat mediambiental. Aquest últim objectiu normalment es preveu en les normatives de planificació relatives a zones verdes, com el Fingerplan de Copenhaguen o altres versions de normatives de cinturons verds dins de la ciutat o al seu voltant. Tanmateix, els requisits de creixement econòmic cada cop posen més en perill les actuals zones verdes protegides. Aquest problema només es pot abordar agafant l'àrea metropolitana en una versió més àmplia. No és gens fàcil trobar llocs on l'economia pugui créixer sense enfrontar-se a les normatives mediambientals. Aquesta qüestió pot resoldre's si es modifica la normativa de zones verdes, si es busquen alternatives de selecció de zones de les noves activitats econòmiques o si s'incentiven noves activitats relacionades amb l'economia verda.



Seu central de l'AMB

Aquests debats de «creixement sostenible» s'han exposat recentment en totes les àrees metropolitanes analitzades. La tasca de la planificació metropolitana és la de preveure les dimensions del futur creixement de l'economia, la població i tots els aspectes relacionats (transport, infraestructures materials i immaterials) i després desenvolupar-ne els escenaris per tal d'adaptar aquest creixement a l'àrea metropolitana sense tenir pèrdues desproporcionadament grans respecte a la qualitat mediambiental. El millor exemple d'aquest punt de vista és probablement Stuttgart, on el VRS té competències de planificació sòlides per sobre dels municipis.

En el cas de Copenhaguen, no és el govern metropolità sinó un pla d'ordenació d'aplicació nacional que serveix com a eina per dirigir el desenvolupament, i el cas d'estudi d'aquesta àrea il·lustra els avantatges i inconvenients de tenir marcs de planificació tan rígids. L'exemple de Zuric es pot interpretar com un marc de planificació més flexible, que comporta els inconvenients associats d'haver de guanyar l'aprovació de les unitats administratives més baixes, els cantons. En el cas del Gran Manchester, les competències de planificació de la GMCA s'estan desenvolupant actualment, i a Amsterdam, l'existència d'un pla metropolità significatiu sembla que encara queda lluny, encara que l'àrea s'enfronti a un gran repte de creixement de la població.

És evident que serà més fàcil trobar respostes òptimes al problema del creixement si l'àrea metropolitana en qüestió està clarament definida (engloba un territori suficientment gran) i hi ha mecanismes adequats a l'abast (mitjançant mecanismes de governança, planificació, o tots dos) per tal d'obtenir a decisions satisfactòries. Cap dels casos analitzats, amb l'excepció parcial de Stuttgart, compleix del tot el segon criteri. En altres paraules, els falten els mecanismes de presa de decisions adequats. A més, en alguns casos com Amsterdam, el problema territorial també hi és present: el pensament metropolità tot just comença a estendre's cap a l'exterior per arribar a un territori suficientment ampli.

Si no es troben respostes òptimes per al problema del creixement, el resultat serà la pèrdua de competitivitat (potencials inversors es traslladaran a altres àrees urbanes on puguin obtenir millors condicions d'inversió), o una pèrdua de qualitat mediambiental (es garanteix el creixement econòmic, però s'acompanya de factors externs que perjudiquen el medi ambient de manera inacceptable). L'amenaça de la pèrdua de competitivitat econòmica i/o qualitat mediambiental és probablement la força més important que empeny les àrees a tenir una agenda metropolitana.

4. Recomanacions per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Aquest estudi analitza sistemàticament les cinc àrees metropolitanes europees per tal d'explorar les idees i pràctiques per dirigir l'economia i el desenvolupament de la població a escala metropolitana. Les recomanacions que es presenten a continuació es van formular a partir d'aquesta anàlisi comparativa, i en destaquen les qüestions més importants relacionades amb els problemes associats al desenvolupament metropolità en l'àrea urbana de Barcelona.

En aquests últims anys, s'ha implementat una nova solució institucional a Barcelona, que permet una coordinació metropolitana eficaç en un territori habitat per 3,2 milions de persones. En alguns aspectes (com en tenir competències oficials), l'AMB és una organització metropolitana més forta que la majoria de les altres

cinc àrees metropolitanes analitzades. Però més enllà dels aspectes positius d'aquest escenari, sorgeixen dos principals problemes. En primer lloc, el repte institucional rau en el fet que les competències de l'AMB són limitades: li falten els recursos necessaris per definir polítiques regeneratives i, avui en dia, no ha forjat vincles regulars amb alguns dels actors clau de l'àrea metropolitana (aeroport, port, grans empreses, etc.). En segon lloc, l'actual àrea metropolitana també s'enfronta al repte territorial: el territori de l'AMB no engloba la totalitat de l'àrea urbana funcional de Barcelona.

Els resultats del nostre estudi indiquen que aquests dos grans problemes que sorgeixen a l'àrea metropolitana de Barcelona poden necessitar una combinació de diferents enfocaments i l'aplicació de diverses eines.

4.1. Com reforçar l'AMB com a autoritat metropolitana existent

4.1.1 Elecció directa

El repte institucional requereix l'enfortiment de l'AMB com a autoritat metropolitana existent. El cas del Gran Manchester il·lustra clarament la importància d'elegir per sufragi directe el president de l'àrea metropolitana (Zuric també es planteja implementar aquest canvi). Això garanteix una més legitimitat i visibilitat en l'àmbit metropolità, així com una representació més forta dels interessos metropolitans per sobre dels locals i més oportunitats d'implicar la societat civil i els actors econòmics. A l'hora de defensar les eleccions per sufragi directe del president, s'hauria d'emfatitzar que aquest fet no converteix l'àmbit metropolità en un nou nivell administratiu de govern, ni inclou l'elecció directa dels membres del consell metropolità.

L'exemple de Stuttgart mostra que és possible introduir l'elecció directa dels membres del consell metropolità en cas excepcional, sense afegir un nou nivell a l'estructura administrativa general del país. Els membres del consell de la Verband Region Stuttgart s'legeixen per sufragi directe, però això no ha significat

la creació d'un nivell de govern regional addicional per Alemanya. Òbviament, l'elecció directa reforça la legitimitat de l'àrea metropolitana. La qüestió de si l'elecció directa hauria d'organitzar-se mitjançant llistes de partits o a través de districtes electorals sembla ser secundària.

Quedaria per veure fins a quin punt això es consideraria una «amença política» per a les capes superiors de govern, o sigui Catalunya, especialment tenint en compte que l'AMB representa el 50% dels ciutadans de Catalunya.

Si l'elecció directa dels membres del consell metropolità a l'àrea de Barcelona es considera inviable, es poden utilitzar eines addicionals per reforçar l'autoritat metropolitana, que poden incloure mesures com anunciar els delegats metropolitans proposats en el moment de l'elecció a un nivell inferior (elecció indirecta de polítics metropolitans).

4.1.2 Foment de la identitat metropolitana

La identitat metropolitana no era l'aspecte més fort dels casos estudiats en aquesta investigació. Només el Gran Manchester pot presumir de tenir una identitat metropolitana a ulls dels seus habitants i empreses, però això es deu a una espècie de «llegat històric». Fins i tot a Stuttgart, on el parlament metropolità s'elegeix per sufragi directe, era evident que els habitants estaven més units als seus propis pobles que al conjunt de l'àrea metropolitana. Un servei de transport ben desenvolupat es comptava com el factor més visible que vincula les persones a l'àrea.

La identitat metropolitana queda greument debilitada quan la dimensió territorial i les competències de les àrees urbanes funcionals estan en constant evolució i quan conviuen moltes constel·lacions amb diverses dimensions territorials al voltant de la ciutat (com passa a Amsterdam).

Per tant, generar una identitat territorial amb bona acollida no és una tasca senzilla. Per a Barcelona, on diversos serveis públics s'han dut a terme en l'àmbit metropolità en les últimes dècades, aquest progrés no es pot esperar que arribi només reforçant aquests serveis (per exemple, amb noves competències de serveis socials o d'habitatge). En comptes d'això, la identitat pot reforçar-se mitjançant símbols i vinculació emocional. Un alcalde elegit de manera directa seria un exemple de símbol (en el cas del Gran Manchester, un dels objectius d'elegir directament un alcalde era millorar el perfil de l'àrea, cap a dins i cap a fora, és a dir, al món exterior i també cap als mateixos ciutadans).

Un altre camí seria buscar activament la visibilitat a escala nacional o internacional. En el cas de Zuric, l'Associació Metropolitana està ben considerada a escala nacional. L'Àrea Metropolitana de Barcelona es mou en la direcció correcta i fa esforços per reforçar la metropolització a la Unió Europea. Els resultats obtinguts (l'AMB és un dels actors clau darrere de l'European Metropolitan Authorities) probablement s'haurien de comunicar més eficientment a escala nacional i, especialment, en els àmbits regional i local.

4.1.3 Descentralització i delegació de funcions

Un dels aspectes clau per reforçar l'AMB com a autoritat metropolitana existent és, evidentment, assumir més funcions descentralitzades de capes administratives superiors, així com més funcions delegades de capes

inferiors. Els acords urbans obtinguts al Gran Manchester en són bons exemples: l'àmbit metropolità podria guanyar competències per coordinar un ampli ventall d'actors a través de la descentralització de competències nacionals si això suposa més rendibilitat o una millora de prestació de serveis. L'AMB té competències socials limitades (majoritàriament en cohesió social i habitatge) i actualment està treballant en la definició dels continguts d'aquestes competències. El problema és que aquestes competències no estaven plenament descentralitzades de l'àmbit regional ni delegades de l'àmbit municipal i, per tant, l'AMB ha de trobar el seu propi camí per tal de generar serveis que complementin els que ja existeixen a escala regional i municipal. Els exemples de Stuttgart i del Gran Manchester mostren que l'àmbit metropolità també pot assumir tasques intermediàries especials que podrien resultar complexes d'implementar per als actors d'altres àmbits de governança. Aquestes tasques són més informals i se centren a compartir coneixements i difondre informació (per exemple, la base de dades desenvolupada i el paper de l'agència creat amb relació a l'habitatge al Gran Manchester, o les activitats de màrqueting de la regió de Stuttgart per promocionar l'àrea).

Mentrestant, el cas del Gran Manchester demostra que és possible guanyar funcions realment delegades de capes superiors i assumir responsabilitats de coordinació de serveis d'educació secundària, serveis sanitaris i serveis socials que no es poden gestionar correctament a escala local. L'Àrea Metropolitana de Barcelona hauria de buscar competències que es poguessin gestionar millor a escala metropolitana que a escala de govern català. Està clar que qualsevol funció nova també ha d'anar acompanyada de les fonts de finançament adequades.

4.1.4 Reforç de la cooperació per al desenvolupament econòmic amb el sector privat

L'Àrea Metropolitana de Barcelona ha creat un marc per canalitzar les reaccions d'actors externs en el procés de desenvolupament de l'àrea, i ha configurat el Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, un grup d'experts que té la tasca de compilar i comunicar la informació que hagi atret la implicació d'un gran nombre d'actors. Tot i això, els vincles amb els actors econòmics i el sector privat poden reforçar-se encara més i gestionar-se més eficaçment. Segons els exemples extrets dels cinc casos, sembla que hi ha possibles canvis que es poden considerar per a la seva implementació:

- La forta identitat del Gran Manchester garanteix que aquesta dimensió territorial també existeixi al «mapa

mental» dels actors empresarials. Com a conseqüència, la Cambra de Comerç funciona en l'àmbit metropolità, fet que facilita la cooperació entre l'entitat de govern i el sector privat. Per tant, l'organització d'associacions empresarials d'àmbit metropolità també pot suposar una relació de cooperació més eficient a Barcelona.

- Aquesta relació de cooperació es podria crear no només per afrontar problemes específics (com ara crear un pla urbà general o pla estratègic), sinó que, en canvi, es podria configurar com a procés permanent. L'exemple del Gran Manchester de crear associacions formals (òrgans decisoris que també incorporen socis d'actors externs) mostra que en un fòrum com aquest, es poden debatre determinades qüestions i prendre's decisions comunes permanentment. Per a Barcelona, seria recomanable una associació formal de diverses competències, potser un fòrum per debatre temes com el desenvolupament de l'habitatge o l'ocupació entre els joves.

- Un altre aspecte important és tenir personal especialitzat per a la promoció del desenvolupament econòmic. La GMCA es pren aquesta tasca molt seriosament i ha designat un tinent d'alcalde per al creixement econòmic i empresarial. La GMCA també ha desenvolupat eines específiques (estratègies, fons, treball en xarxa, desenvolupament de bases de dades, directrius) per tal de gestionar els actors econòmics. L'exemple de Stuttgart també demostra que ha de prestar-se especial atenció als actors econòmics més importants per tal de garantir que estan estretament vinculats a l'àrea metropolitana fins i tot quan aconseguen un abast més global. Per tant, seria recomanable tenir personal especialitzat a l'oficina metropolitana de Barcelona per tal d'estar en contacte constant amb els grans actors empresarials.

- També es poden reforçar les connexions amb el sector empresarial quan les inversions es fan en interès directe del sector privat. Per exemple, la regió de Stuttgart va desenvolupar un centre de convencions que moltes organitzacions empresarials fan servir a la vegada.

4.1.5 Desenvolupament de pensament i posicionament estratègics

El Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, una organització de cooperació sense ànim de lucre, ja ofereix un marc per a la cooperació i la comunicació amb una àmplia varietat d'actors interessats (actors econòmics i socials, municipis i administracions). Se'n podria millorar el desenvolupament amb la pauta d'associacions del Gran Manchester, on a més d'un fòrum com el de Barcelona,

també hi ha diverses juntes i comitès que no només contribueixen a la creació de diversos conceptes sinó que també en controlen regularment la implementació.

Una altra idea innovadora, també del Gran Manchester, és desenvolupar una considerable capacitat de pensament estratègic en l'àmbit metropolità, amb tasques d'elaboració de visions, comunicacions i creació d'associacions per projectar-se cap a l'exterior. Això suposaria reunir un nombre significatiu de pensadors estratègics en una oficina, on es permeti i s'insti les persones a desenvolupar idees de maneres noves i innovadores, fet que podria resultar revolucionari. El procés hauria de donar molta importància a atraure tots els municipis de l'àrea més àmplia i involucrar tots els actors interessats (com organismes clau de l'economia i ensenyament superior) que donin suport o mostrin interès en aquest tipus de cooperació metropolitana per tal d'impulsar la capacitat estratègica. Per tant, és important tenir un pressupost significatiu a escala metropolitana per tal de gastar-lo en aquest tipus de pensament i plantejament estratègics. Aquesta part del pressupost hauria de d'estar finançada majoritàriament per la ciutat central i els actors econòmics, o a través d'una font directa de tributària o estatal.

Pel que fa a l'ordenació territorial, els models que es poden transferir a Barcelona són limitats, perquè l'AMB ja té competències molt consolidades en temes de planificació. No obstant això, com que el problema més important és sovint l'equilibri entre el creixement i els valors que es volen preservar i, ja que trobar eines per fomentar el creixement allà on es vulgui és una tasca important, es poden formular alguns suggeriments:

- La densificació al voltant de subcentres de gran accessibilitat de l'àrea metropolitana pot ser una prioritat juntament amb la transformació de zones industrials abandonades (com el Marc Territorial del Gran Manchester).

- Definició concisa de les condicions prèvies per permetre el creixement (requisits de la distància màxima del transport públic d'alta capacitat, com el Finger Plan de Copenhaguen).

- Reservar àrees de desenvolupament futures per a diferents objectius (habitatge, activitats empresarials, transport) pot guiar els actors, com en el cas de Stuttgart.

- La definició del perfil de diversos tipus d'àrees que limiten el creixement, com el Pla Territorial Metropolità de Zuric.

4.1.6 Recursos financers per materialitzar prioritats d'àmbit metropolità

Per tal d'aconseguir objectius prioritaris de desenvolupament, la innovació també resulta necessària a l'hora de buscar fonts d'ingressos i despeses. Barcelona ja ha desenvolupat mètodes molt avançats de recollida de fons (impostos directes, contribucions municipals i contribució d'honoraris per serveis). L'exemple del Gran Manchester apunta a una altra manera interessant d'incrementar el poder de l'organització metropolitana, la influència per assignar part dels recursos nacionals: el Gran Manchester pot opinar sobre com es destinen els fons de sanitat nacional al seu territori, encara que el pressupost de la GMCA no controli directament aquesta despesa anual de 6 mil milions de lliures. Per tant, si l'AMB fes d'intermediària d'algunes funcions regionals, podria tenir accés a fons que podrien no ser part del seu pressupost, i actuaria com una entitat responsable per a la coordinació de determinats recursos. Això pot passar, per exemple, en el cas de serveis socials o educatius.

La cooperació metropolitana pot derivar en una necessitat de proporcionar compensacions econòmiques a zones amb menys potencial de creixement (o de creixement limitat a causa de normatives mediambientals). En aquest context, l'àrea metropolitana de Barcelona ja ha avançat, ja que ha desenvolupat un mecanisme de redistribució basat en el Pla d'Inversió Estratègic.

Un altre repte és desenvolupar un sistema d'incentius fiscals per tal d'accelerar el creixement en àrees on seria més viable fer-ho des d'una perspectiva metropolitana, però on els plans s'enfronten a la resistència municipal. Encara que actualment s'estigui desenvolupant un nou pla urbà amb l'esperança que els conflictes d'ordenació territorial es gestionin mitjançant les negociacions, és millor preparar-se per la possibilitat que sigui necessària una política activa territorial, fet que requerirà suport econòmic.

4.2. Més acció i més impacte: com ampliar l'àmbit territorial de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

L'anàlisi de l'extensió territorial de l'àrea metropolitana de Barcelona mostra clarament la insuficient configuració territorial de l'AMB: l'àrea de 3,2 milions d'habitants no engloba tota l'àrea metropolitana/FUA de Barcelona, que és molt més gran i té una població superior als 4 milions.

Un possible pla per resoldre aquest problema és aspirar a una major consolidació d'institucions en una àrea fixada més gran, per tal d'ampliar l'AMB i incloure la segona corona de municipis. No obstant això, aquest procés pot resultar extremadament complex, ja que la zona ampliada englobaria quasi dos terços de la població total de Catalunya.

El nostre estudi ha demostrat que la consolidació d'institucions no és l'única opció: també es pot aconseguir una estreta cooperació gràcies a acords de col·laboració i planificació, especialment si les esferes administratives superiors (governos nacionals o regionals) estableixen un marc dins del qual els òrgans territorials de l'àrea metropolitana més gran puguin cooperar. En aquesta línia, la inclinació d'Amsterdam cap a una gestió en xarxa en una àrea flexible és molt rellevant per a Barcelona. El cas de Zuric també és interessant, ja que el govern

nacional va sol·licitar la planificació a un nivell d'àrea metropolitana més ampli. En ambdós casos, el primer amb intents procedimentals aparentment febles, es van establir determinades institucions metropolitanas, sense l'objectiu de convertir aquest nivell en una capa administrativa consolidada de govern.

Per tal d'aconseguir aquestes iniciatives de metropolització procedimentals, és crucial guanyar el suport de la capa administrativa superior, és a dir, el govern de Catalunya. S'han d'implementar diversos tipus d'eines per infondre confiança i guanyar (pas a pas) la cooperació dels municipis i d'organitzacions de pressió existents en la segona corona, per així convèncer-los que aquesta cooperació procedimental no comportaria cap fusió administrativa contra la seva voluntat.

Algunes altres innovacions més específiques dels cinc casos analitzats, pel que fa a aspectes territorials, són les següents:

- Poder de planificació indirecte en l'àmbit metropolità a través de normatives de nivell superior, com a Zuric: una normativa/pla català podria ajudar a millorar la cooperació de l'AMB amb les àrees circumdants.

- Fomentar una cooperació bilateral entre parts interessades dins del marc d'un pla estratègic vagament definit (com demostra l'exemple del Pla d'Acció de l'àrea metropolitana d'Amsterdam).

- Crear un marc flexible per a la cooperació econòmica, com en el cas de l'àrea d'Öresund, al voltant de Copenhaguen.

4.3. Pressió política sobre l'agenda metropolitana de la UE

Les polítiques de la Unió Europea cada cop adopten més una dimensió regional i urbana. Tanmateix, la perspectiva metropolitana encara no s'ha consagrat a l'agenda de la UE. Una dimensió metropolitana significativa requeriria assignar un paper més important a la Unió Europea en la configuració del marc en el qual els reguladors nacionals podrien pactar un paper més important de l'àmbit metropolità.

Que la Unió Europea introduís una Agenda Metropolitana suposaria un augment important del percentatge d'aquesta dins de l'esfera territorial, el desenvolupament urbà sostenible. S'ha de donar més pes al desenvolupament integrat dins l'àmbit metropolità, assignar subvencions generals a aquest àmbit i substituir la concentració temàtica. Per tal que tot això funcioni correctament, la UE hauria de donar suport a la idea que les autoritats metropolitanes i les aglomeracions organitzades (representades per una institució politicoadministrativa amb un mínim de competències delegades) haurien de poder optar directament al finançament de la política de cohesió de la UE. Aquesta idea, òbviament, només funcionaria a la pràctica si el govern nacional hi estigués d'acord, és a dir, també es necessitaria una pressió política des de baix.

Una opció més fàcil (i potser més realista) seria que la Unió Europea proporcionés incentius fiscals als programes i projectes d'àmbit metropolità, amb la qual cosa es generaria una iniciativa a escala nacional per tenir més en compte i prendre's més seriosament la dimensió metropolitana.

La UE hauria de donar suport també a la planificació d'àmbit metropolità: les àrees metropolitanes no haurien de ser només beneficiàries de la planificació estratègica, sinó que n'haurien de ser sòcies reals, i haurien d'estar involucrades en el disseny, la gestió i l'avaluació de programes per al seu desenvolupament (incloent-hi els possibles temes i projectes dins d'una ITI). La UE hauria d'implementar eines i orientació per tal d'ajudar a la planificació de l'àmbit metropolità, amb l'objectiu que aquesta planificació s'aprovi al següent nivell administratiu elegit directament (regions per sobre o municipis per sota de l'àrea metropolitana).

A través de programes d'intercanvi de coneixements, la UE hauria de proporcionar assistència orientada a la governança a les àrees metropolitanes i donar-los més llibertat per escollir l'ajuda que necessiten i com gestionar-ne els diners. Això estimularia les àrees metropolitanes no organitzades per establir una institució que complís els criteris.

És important emfatitzar que, tot i haver-hi una Agenda Metropolitana, l'establiment de les àrees metropolitanes hauria de ser producte dels esforços voluntaris, encara que siguin dins de marcs nacionals *top-down* (és a dir, de dalt a baix, de les capes superiors de govern als municipis). El marc metropolità de nivell superior –impulsat per la UE i regulat a escala nacional– s'hauria de completar des de baix, evitar les trampes d'ús polític del marc nacional i el bloqueig de reguladors nacionals i regionals amb poca predisposició. No cal dir que les ciutats més grans han de fer pressió a escala europea i nacional per poder aconseguir una Agenda Metropolitana adequada en l'àmbit europeu i als seus països.

Sense política de cohesió no és possible construir una Europa comuna. Una Agenda Metropolitana de la UE podria constituir un avenç per superar la recent crisi política i econòmica de la Unió. Aquesta idea es va plantejar l'octubre de 2017 a la Conferència de Varsòvia organitzada per l'European Metropolitan Authorities (EMA⁴), xarxa on Barcelona hi té un paper clau, i va ser

4 L'EMA (European Metropolitan Authorities) és un fòrum per als dirigents de les principals ciutats i àrees metropolitanes europees. Aquesta iniciativa la va fundar el 2015 l'Àrea Metropolitana de Barcelona i s'ha convertit en una plataforma per al diàleg polític entre àrees metropolitanes i ciutats, institucions europees i governs nacionals. L'objectiu principal de l'EMA és proporcionar un espai per debatre els reptes de la governança metropolitana europea i definir les bases d'una cooperació comuna. Aquest esforç conjunt deriva en investigacions, reunions, projectes i una conferència anual que conclou amb una declaració política adoptada pels participants, que defensa una dimensió metropolitana de les polítiques. L'EMA també s'ha convertit en una plataforma activa de reivindicació, i fins ara s'han celebrat reunions amb alts representants de la Comissió Europea, el Parlament o el Comitè de les Regions. Més informació a l'Àrea d'Internacional i de Cooperació de l'AMB [en línia]. <<http://www.amb.cat/en/web/amb/area-internacional/ema>>

l'organitzadora de la primera conferència el 2015. La Declaració de Varsòvia de l'EMA⁵ va sol·licitar un augment significatiu del percentatge de fons de la UE destinats al Desenvolupament Urbà Integrat en la Política de cohesió post-2020 i més suport de la UE per a programes i projectes plantejats i desenvolupats dins l'àrea metropolitana, particularment per part d'autoritats de governança d'àrees metropolitanas.

⁵ *Declaració de Varsòvia*. EMA. Forum 2017 [en línia]. <<http://www.amb.cat/documents/11696/2235914/Warsaw+Declaration.pdf/24fef4ef-e816-4c2b-923a-cd34be97fcd3>>

Referències

Àrea Metropolitana de Barcelona [en línia]. <<http://www.amb.cat>>.

ESPON, 2017. *Targeted Analysis SPIMA– Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas. Theme: Metropolitan areas* [en línia]. <<https://www.espon.eu/metropolitan-areas>>.

EUROCITIES, 2013. *Metropolitan areas in action. Concluding report. Eurocities November 2013* [en línia]. <<http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/MAIA%20concluding%20report%20FINAL.pdf>>.

JAQUIER, C., 2010. *Challenges and Opportunities of Multilevel Governance in Europe*. Presentation at the Belgian Presidency Multilevel Urban Governance Conference, Lieja, desembre 2010.

OCDE, 2015. *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OCDE Publishing, Paris.

TOSICS, I., 2016. «Integrated Territorial Investment – A Missed Opportunity?» In: Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S., Muravska, T. (eds.). *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*. London: Routledge. Pàg. 284-296 [en línia]. <<http://www.tandfebooks.com/doi/view/10.4324/9781315401867>>.

TOSICS, I., 2014. *Functional urban areas around European cities*. Ponència elaborada per a la conferència AESOP 2014. Utrecht: juny de 2014 [en línia]. <<https://mri.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2017/12/AESOP-2014-Functional-urban-areas-around-European-cities-1406.pdf>>.

TOSICS, I., 2011. *Governance challenges and models for the cities of tomorrow. Issue paper prepared for the European Commission – DG Regional Policy for the Cities of Tomorrow programme*. Gener de 2011 [en línia]. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf>.



EUROPEAN
METROPOLITAN
AUTHORITIES



 **AMB** : Metròpolis
Barcelona