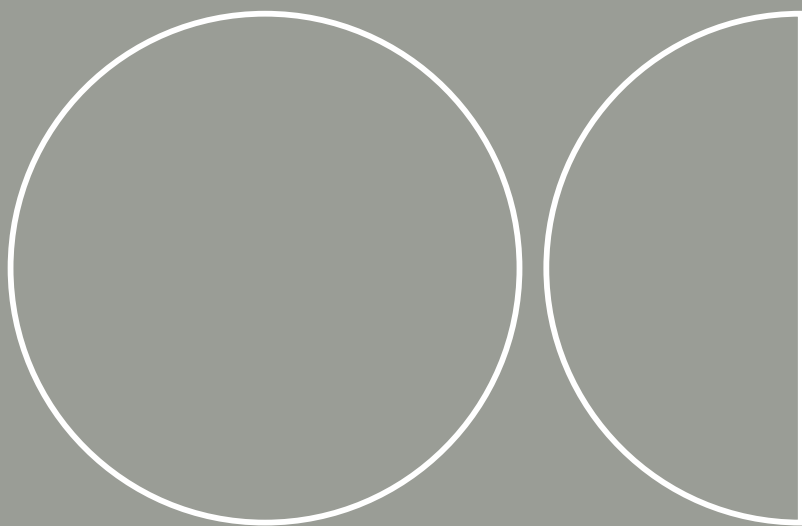


L'opinió del Cercle

L' hora de la Barcelona Metropolitana



L'opinió del Cercle

L'hora de la Barcelona Metropolitana

Setembre 2024

Nota: Aquest document s'ha elaborat sobre la base de les aportacions d'un grup d'experts convocat expressament pel Cercle d'Economia per debatre la qüestió de la governança de la Barcelona metropolitana. Els continguts concrets i el format d'aquest document són responsabilitat única del Cercle d'Economia i no reflecteixen necessàriament les aportacions d'aquests experts, ni a títol individual ni a títol col·lectiu.

El grup d'experts el componien: Jordi Amat, Enric Batlle, Jordi Bosch, Lluís Cases, Carola Castellà, Montserrat Pareja-Eastaway, Joan Ràfols, Lluís Recoder, Miquel Roca Junyent, Rosa Suriñach, Mariona Tomàs, Miguel Trias i Xavier Vives.

Índex

I. INTRODUCCIÓ	7
II. ESCALES DE GOVERNANÇA I TERRITORI	10
TAULA 1. Escales metropolitanes de governança	12
FIGURA 1. Escales metropolitanes de governança	13
FIGURA 2. Tipus d'instruments de cooperació a l'RMB	16
III. LLISTA DE NECESSITATS	17
1. L'habitatge	19
2. La mobilitat	21
3. La sostenibilitat	23
4. Promoció econòmica	26
5. Les desigualtats socials	27
IV. PROPOSTES DE FUTUR	29
1. Constatació de la necessitat	29
2. Principis	32
3. Model	33
4. Demanda als àmbits de govern	36

I. Introducció

Fa cinquanta anys el Cercle d'Economia va publicar l'informe «Gestión o caos, el área metropolitana de Barcelona». Aquest document reclamava la necessitat que la Barcelona metropolitana es dotés d'instruments de planificació i gestió supramunicipals per tal de fer front als nombrosos reptes urbanístics, econòmics i socials que tenia plantejats. Durant aquests darrers cinquanta anys hi ha hagut avanços i retrocessos en la governança de la Barcelona metropolitana, de forma que molts d'aquests reptes segueixen avui pendents i amb el temps se n'hi han afegit d'altres, com la sostenibilitat o la digitalització.

Tant llavors com avui, adoptar un enfocament metropolità per a algunes de les grans polítiques públiques és necessari per raons d'equitat interna i de competitivitat externa. És evident, per exemple, que disposar d'una xarxa densa i eficient de transport públic o facilitar l'accés a un habitatge assequible al conjunt de la població són elements essencials per garantir la igualtat d'oportunitats en un territori determinat. I, d'altra banda, en un context en què cada dia més les ciutats competeixen a nivell internacional per atreure inversions i talent, disposar, per exemple, de polítiques de promoció econòmica amb una mínima capacitat financera és un element de competitivitat de primer ordre. Dimensions i disponibilitat de recursos van sovint de bracet i són així essencials per poder competir amb èxit.

L'absència d'una visió metropolitana pot comportar, en definitiva, desigualtats significatives i una pèrdua col·lectiva d'oportunitats de creixement i de benestar.

Barcelona, com a gran ciutat i gran metròpoli que és, no és aliena a aquest fenomen i a aquestes necessitats. Els últims cinquanta anys, Barcelona ha provat -com es posa de manifest en aquest document- diferents fórmules per millorar la governança de les polítiques metropolitanes. Vist amb perspectiva, l'èxit ha estat dispar: en alguns casos, com la mobilitat, hi ha hagut millores, per bé que insuficients; però en d'altres -com l'habitatge- hi ha hagut grans alts i baixos, amb una regressió molt preocupant els últims anys. I durant aquest temps han sorgit noves necessitats, majoritàriament lligades a les polítiques de sostenibilitat, que esperen resposta. El balanç és clarament insatisfactori.

Aquestes carències tenen lloc, a més, en un context en què, a escala europea, el debat metropolità ha pres rellevància des d'inicis del segle XXI, amb reformes metropolitanes rellevants a Alemanya, França, Itàlia, el Regne Unit, Portugal i Polònia. En efecte, en aquests països s'ha optat per models diversos, adaptats al seu context, però tenint en comú la voluntat de fer polítiques a escala metropolitana. L'absència de tractament del fet metropolità a Espanya representa una anomalia respecte als països del nostre entorn; l'Àrea Metropolitana de Barcelona és l'únic exemple d'institució metropolitana operativa a l'Estat.

A nivell internacional, també s'ha reconegut la necessitat d'enfortir políticament l'escala metropolitana.

Per exemple, el 7 d'octubre de 2015 s'aprovava la Declaració de Montreal sobre Àrees Metropolitanas en el marc de la Conferència Temàtica sobre Àrees Metropolitanas, com a treball preparatori de la conferència mundial Hàbitat III. Des de la divisió Hàbitat de les Nacions Unides, també s'han impulsat estudis i grups de treball en governança metropolitana. A Europa, es van crear l'any 2015 les European Metropolitan Authorities, una xarxa de representants polítics de les àrees metropolitanas europees, gràcies a l'impuls de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. A aquesta associació s'hi suma l'interès creixent pels temes metropolitanas per part de xarxes ja existents com Metropolis, Eurocities, Medcities o United Cities and Local Governments (UCLG).

En aquest context en el qual el fet metropolità guanya pes a nivell internacional i sobretot europeu, però no acaba de consolidar-se a Catalunya i encara menys a Espanya, aquest document vol ser una actualització de l'informe «Gestión o caos...», de l'any 1973. El seu abast i extensió són més reduïts, però la seva ambició roman intacta. Aspirem que aquest text ajudi a marcar un full de ruta en relació amb l'articulació d'una governança que sigui eficient i que estigui a l'altura de les necessitats de la Barcelona metropolitana del segle XXI. I és que és molt el que està en joc, tant en termes de la plena realització del potencial econòmic que té la conurbació urbana de Barcelona, com de correcció de les desigualtats socials existents avui en dia que es deriven del fet de viure en un municipi o altre de la regió metropolitana.

El document es divideix en tres parts. En primer lloc,

el text tracta de la definició del territori metropolità, ja que es compon de diverses escales territorials i d'un entramat complex d'institucions i xarxes. En segon lloc, el document recull un inventari dels grans problemes que afecten la societat i que sense dimensió metropolitana no es poden resoldre, i planteja els desajustos existents en matèria de gestió metropolitana i identifica, en cada àmbit, possibles iniciatives que podrien posar-se en marxa de forma immediata. Finalment, des d'una perspectiva temporal més àmplia, es fan propostes per reforçar l'estructura de governança metropolitana, entenent que la seva posada en marxa pot requerir una transició àmplia pel que fa al seu abast, tant territorial com competencial. El document acaba instant els responsables de les diverses administracions concernides a entrar en el debat, a passar a l'acció i a fer-ho de forma ambiciosa, constructiva i generosa.

II. Escales de governança i territori

A Catalunya només existeix, formalment, una àrea metropolitana, la de Barcelona. L'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) és una administració local creada per la Llei 31/2010 del Parlament de Catalunya, en què es fixen les seves competències (urbanisme, transport, medi ambient, desenvolupament econòmic i cohesió social), el seu finançament (mixt entre transferències i impostos propis) i el seu mode d'elecció (indirecta).

El territori de l'AMB inclou la primera corona metropolitana: trenta-sis municipis i 3,3 milions d'habitants el 2023. Es tracta d'un territori molt heterogeni, on conviuen la ciutat de Barcelona, amb només 100 km² de superfície però amb 1,6 milions d'habitants, i trenta-cinc municipis molt dispersos: tres de molt petits (menys de 5.000 habitants), vint-i-dos de mitjans (entre 5.000 i 50.000 habitants), set de grans (entre 50.000 i 100.000 habitants) i tres de molt grans (més de 100.000 habitants). En el seu conjunt, l'AMB té una superfície de 636 km², pràcticament la mateixa que la ciutat de Madrid (604 km²).

L'AMB és el nucli central del que es considera la Regió Metropolitana de Barcelona (RMB), l'espai funcional en termes de mobilitat i mercat laboral que té una dimensió geogràfica més gran, i inclou uns cinc milions d'habitants. El número exacte de població i municipis d'aquesta regió metropolitana és variable, ja que no existeix com a àmbit administratiu. Segons Eurostat (oficina estadística de la Comissió Europea), l'àrea urbana funcional de Barcelona està formada per 135 municipis i 5.082.355 habitants (dades de 2021), mentre que el Pla Territorial Metropolità de Barcelona (vigent des de 2010) defineix la regió com a 164 municipis i 5.191.551 habitants (dades de 2021).

Segons l'associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (PEMB), que ha liderat el darrer gran debat metropolità, i tal com s'explicita en el Compromís Metropolità 2030 (CM2030), l'RMB estaria formada per 199 municipis, que inclouen la totalitat de municipis de la vegueria de Barcelona (127 municipis) i de la vegueria del Penedès (72 municipis), que en conjunt

s'estenen a vuit comarques del territori català: Alt Penedès, Anoia, Baix Llobregat, Baix Penedès, Barcelonès, Garraf, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental. En aquest cas, 5.420.709 habitants el 2021. Aquest territori s'insereix dins la província de Barcelona, un territori amb menys densitat en el seu conjunt, que compta amb una institució (Diputació de Barcelona) i que està format per 311 municipis i una mica més de població (arriba als 5.702.262 habitants el 2021).

TAULA 1. Escales metropolitanes de governança

Escala	Municipis	Població (2021)	Superfície (km ²) (2021)	Institució/Pla (data)
Àrea Metropolitana de Barcelona	36	3,2 milions	636	Sí (2010)
Àrea urbana funcional	135	5 milions	2.618	No
Pla Territorial Metropolità	164	5,1 milions	3.241	Sí (2010)
Compromís Metropolità 2030	199	5,4 milions	4.095*	Sí (2022) (no vinculant)
Província de Barcelona	311	5,7 milions	7.726	Sí

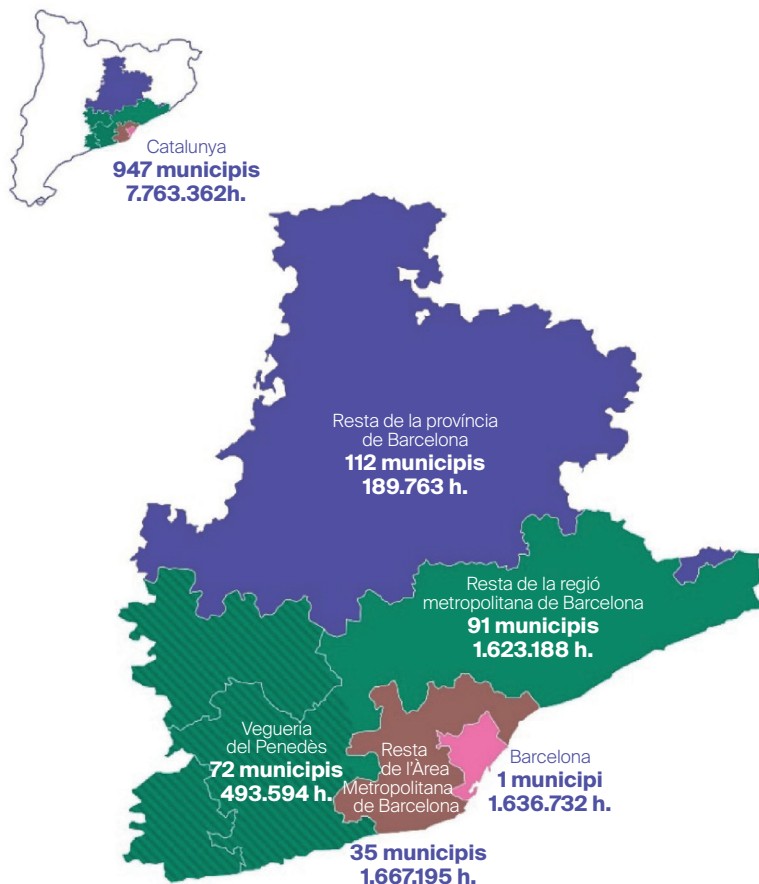
*Dada de 2022

Fonts: Idescat i Ine

Per tant, el debat metropolità s'estén a cinc milions d'habitants, incloent-hi diverses escales, territoris i institucions. El gràfic del CM2030 il·lustra aquesta realitat complexa:

FIGURA 1. Escales metropolitanades de governança

Els territoris de Barcelona Demà



Àrea Metropolitana de Barcelona
36 municipis
3.303.927 h.

Regió Metropolitana de Barcelona
160 municipis
5.191.551 h.

Territori Barcelona Demà
1 + 35 + 91 + 36
199 municipis
5.420.709 h.

Segons el Pla Territorial Metropolità de Barcelona

Dades de població: Idescat 2021

Font: Compromís Metropolità 2030.

Des del punt de vista institucional, la Barcelona dels cinc milions s'ha d'entendre com un entramat de governs locals creats i regulats per les lleis respectives (estatal i/o autonòmica) i d'altres instruments de cooperació intermunicipal com són els consorcis, les mancomunitats, les empreses (públiques, mixtes) i les associacions i xarxes de municipis. Estem parlant d'un centenar d'ens que conviuen en aquest territori, que, paradoxalment, no compta amb instruments de govern propi. A continuació, presentem un resum dels àmbits de govern local que coexisteixen a l'RMB actualment:

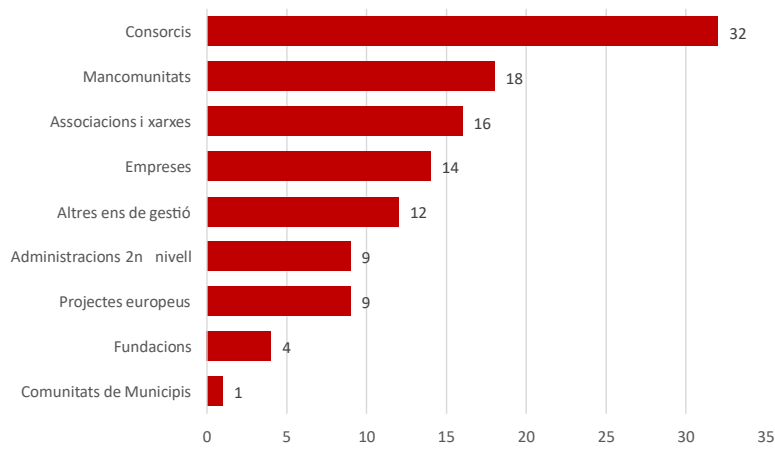
- 199 ajuntaments: ens local bàsic de l'organització territorial de Catalunya regulat per lleis estatals i autonòmiques. Destaca la singularitat de l'Ajuntament de Barcelona, regulat per la Carta Municipal. Els municipis tenen reconeixement a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució espanyola.
- Àrea Metropolitana de Barcelona: govern supramunicipal creat per la Llei 31/2010 (legislació autonòmica i reconeixement a l'Estatut d'autonomia).
- Vuit comarques, set amb Consell Comarcal, que es troben totalment o parcialment a l'AMB i a l'RMB: govern supramunicipal regulat per les lleis d'organització territorial de Catalunya de 1987 (legislació autonòmica i reconeixement a l'Estatut d'autonomia).
- Dues vegueries, la de Barcelona i del Penedès: àmbit territorial específic per a l'exercici del

govern intermunicipal de cooperació local i divisió territorial adoptat per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis. Creades per la llei 30/2010, però no desplegades en la seva totalitat (legislació autonòmica i reconeixement a l'Estatut d'autonomia).

- Diputació de Barcelona: govern local de segon nivell, regulat per legislació estatal i amb reconeixement constitucional. A Catalunya, la província també és circumscripció electoral per a les eleccions autonòmiques i generals.

Per tant, l'RMB es caracteritza per una gran densitat institucional, amb diverses administracions que no necessàriament es coordinen d'una manera eficient. Però a aquestes institucions cal afegir-hi altres instruments de cooperació entre municipis. Segons l'estudi de 2021 de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (ara Institut Metròpoli), hi ha 115 instruments de cooperació a la regió metropolitana de Barcelona, en què participen els ajuntaments, els consells comarcals o l'AMB. L'instrument més utilitzat a la regió metropolitana és el consorci (trenta-dos tipus, 28 % del total), seguit per la mancomunitat (16 %), associacions i xarxes (14 %) i empresa (12 %).

FIGURA 2. tipus d'instruments de cooperació a l'RMB



Font: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (2021).
«La cooperació intermunicipal a la Regió Metropolitana de Barcelona», pàgina 12.

Les demandes per part dels representants municipals i d'altres actors de la societat civil, recollides en múltiples debats realitzats els darrers anys, i especialment en el marc del procés d'elaboració del Compromís Metropolità 2030, s'adrecen a millorar la governança metropolitana per poder oferir millors serveis a la ciutadania i per tenir un lideratge més clar per afrontar els reptes. Mentre que l'AMB actua com a paraigua institucional per a trenta-sis municipis, la resta es troben orfes d'una mínima coordinació. A més, tots els municipis reclamen un millor finançament, demanda històrica que encara no ha estat satisfeta.

En resum, podem afirmar que hi ha un consens entre alcaldes i representants del sector econòmic, de les associacions i del món acadèmic sobre la necessitat d'abordar la governança de la Barcelona dels cinc milions.

III. Llista de necessitats¹

L'informe «Gestión o caos...», de l'any 1973, ja identificava un seguit de necessitats importants que, per ser gestionades de forma eficient, requerien una visió metropolitana. Òbviament, el context general de la Barcelona de mitjans dels anys setanta era molt diferent de l'actual, però les necessitats eren paradoxalment semblants: des de la planificació urbanística integrada fins a la millora de la mobilitat (el transport, com s'anomenava llavors), o l'augment urgent del parc d'habitatge (per treure una part important de la població del barraquisme). Fins i tot, ja en aquell moment, el Cercle advertia que «la degradación del marco urbano adquiere una particular dimensión en lo que se refiere a la llamada “Calidad de la Vida”» i instava a «iniciar estudios concretos, a escala de la AMB, encaminados a determinar los costes de una política de saneamiento de la atmosfera urbana y a articular los mecanismos legisladores y los recursos financieros que posibiliten detener la creciente contaminación».

Avui, en un context diferent -per sort-, però en alguns casos amb el mateix grau d'urgència i d'intensitat, l'acció metropolitana segueix sent necessària en molts

¹Les dades utilitzades en relació amb l'RMB són extretes del Compromís Metropolità 2030 (PEMB, 2022), i les dades de l'AMB, de l'informe «La metròpoli en 100 indicadors. L'AMB en Xifres 2023», elaborat per l'IERMB (ara Institut Metròpoli, 2023).

d'aquests àmbits. Com fa cinquanta anys, aquesta acció es justifica per dues raons: d'una banda, l'existència d'externalitats -positives i negatives- que només poden ser internalitzades des d'un enfocament agregat, que superi els límits administratius dels municipis i abasti tot el territori rellevant; i de l'altra, hi ha un argument d'escala: sovint existeixen costos fixos importants que si es comparteixen a nivell metropolità, poden generar estalvis significatius o, en sentit contrari, fer que amb els mateixos recursos l'abast de certes polítiques pugui ser molt més ampli i arribi a ciutadans o municipis que, d'altra manera, no se'n podrien beneficiar.

A partir d'aquests dos criteris, els àmbits de l'habitatge, la mobilitat i la sostenibilitat són les temàtiques més clares i de les quals s'ocupen la gran majoria d'autoritats metropolitanes europees existents. Malgrat que a continuació les tractem separatament, no es pot abordar l'habitatge sense la mobilitat, ni la mobilitat sense la sostenibilitat, i calen eines com els plans territorials i urbanístics per tenir aquesta perspectiva integral.

La promoció econòmica i la innovació, com també les desigualtats socials, són àmbits que tradicionalment han estat en mans dels governs nacionals/subnacionals i locals. Tanmateix, són polítiques que també s'estan treballant a escala metropolitana des dels darrers anys en altres països i que creiem que són cabdals en el futur més proper. Per aquesta raó les incloem en aquest apartat².

² La llei de creació de l'AMB inclou, per primer cop, les competències en desenvolupament econòmic i social i en cohesió social i territorial.

Cal notar, en tot cas, que l'objectiu del següent apartat no és delimitar els continguts d'aquestes polítiques, sinó únicament explicar per què és important que es pensin i s'executin amb una dimensió metropolitana, identificant alguns exemples i instruments que il·lustren aquesta necessitat.

1. L'habitatge

L'accés i la permanència en un habitatge adequat és un dels problemes principals per als habitants de l'RMB, i especialment per a la població més vulnerable³. El problema de fons és l'escassetat d'oferta, sobretot de lloguer -ja sigui lliure o protegit-, cosa que ha fet que els preus hagin augmentat molt significativament els últims anys a molts municipis de l'RMB, per bé que amb diferències importants. Per a moltes famílies amb ingressos més baixos (primer i segon quintil de la distribució de la renda) això ha suposat entrar en una situació de vulnerabilitat⁴.

Segons l'OCDE, un dels factors que explica l'escassetat d'oferta i l'augment dels preus de l'habitatge a Espanya és precisament la falta d'una visió metropolitana en el disseny i execució de la política d'habitatge. Una política metropolitana d'habitatge tindria, com a mínim, un triple impacte positiu: d'una banda, perme-

³ A l'RMB, una llar amb ingressos equivalents a la renda familiar bruta disponible mitjana només podria accedir al mercat de lloguer, destinant-hi menys del 35 % dels seus ingressos, en nou dels 160 municipis i en cap districte de Barcelona. A aquest percentatge cal sumar-hi els costos dels subministraments essencials associats a l'habitatge. La mitjana d'esforç econòmic que ha de fer una llar amb uns ingressos anuals de 25.000 euros per accedir a un habitatge de lloguer és del 41,50 %. A l'AMB, el preu del lloguer mitjà és de 952,4 euros. L'any 2022 l'esforç econòmic que ha d'assumir una llar de l'àrea metropolitana amb uns ingressos mitjans de 25.000 euros per llogar un habitatge de preu mitjà se situa en el 45,7 % dels seus ingressos.

⁴ Les causes, conseqüències i possibles solucions al problema de l'habitatge a Catalunya i a Espanya es tracten en una nota específica que el Cercle publicarà properament.

tria una millor planificació del sòl urbanitzable, adequant el creixement de l'oferta al de la demanda, efectiva i potencial; de l'altra, permetria posar en marxa una política d'habitatge protegit més ambiciosa, perquè hi podria haver subsidis creuats entre zones amb diferents nivells de renda, de forma que els promotors privats requeririen menys ajuts -potser, fins i tot, cap- per promoure habitatge protegit, i, finalment, l'agregació a nivell metropolità permetria explotar economies d'escala i disposar de més capacitats financeres, que beneficiarien els municipis més petits i desafavorits.

Els últims anys s'han posat sobre la taula iniciatives interessants per fer front al problema d'accés a l'habitatge a Catalunya, però que són insuficients des d'una perspectiva estrictament metropolitana. Per exemple, el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge (elaborat per la Generalitat, i que es troba en la recta final de tramitació i s'espera que sigui vigent l'any 2024) dibuixa un model estratègic de política d'habitatge i d'objectius en habitatge per als propers vint anys, i estableix obligacions a escala municipal però sense visió metropolitana. O, a escala de l'AMB, la llei preveu planificació en matèria urbanística, però no hi ha un pla metropolità d'habitatge que superi la dimensió estrictament municipal en polítiques d'habitatge. Es tracta, en conjunt, de carències importants a les quals caldria donar resposta amb urgència.

A escala metropolitana (AMB), existeix l'operador publicoprivat metropolità d'habitatge, Habitatge Metròpolis Barcelona. És una empresa mixta (AMB i empreses privades), que té com a objectiu construir

4.500 habitatges de lloguer protegit a la ciutat i l'àrea metropolitana en un termini de vuit anys. És una iniciativa interessant, però que encara ha de donar resultats i que eventualment caldria escalar a nivell de l'RMB. D'altra banda, l'Observatori Metropolità de l'Habitatge, que genera coneixement i permet fer diagnòstics de la problemàtica de l'habitatge, també es limita a l'àmbit de l'AMB.

Finalment, la rehabilitació d'habitatges també és essencial per ampliar l'oferta disponible, i s'estan utilitzant els fons Next Generation per a la rehabilitació energètica d'habitatges. Tot i això, no hi ha un pla integral a escala de la regió metropolitana, en part a causa del fet que l'administració central no reconeix l'àmbit metropolità per al desplegament d'aquests fons.

2. La mobilitat

Quasi per definició, l'articulació d'una bona política de mobilitat requereix un enfocament metropolità en la mesura que una part important de tots els desplaçaments que es fan a l'RMB són intermunicipals. A banda, una qüestió tan cabdal com la de l'aeroport, essencial perquè Barcelona pugui competir amb les grans urbs mundials, requereix ser abordada també des d'una perspectiva metropolitana, més enllà de les competències que tenen la Generalitat o el Govern central.

A més, el transport urbà és la principal font de contaminació ambiental (tant de CO₂, que accelera el canvi climàtic, com de gasos d'efecte local, que afecten directament la salut de les persones). Ni el canvi

climàtic ni la qualitat de l'aire entenen de límits geogràfics fixats administrativament.

Millorar la mobilitat a l'RMB i disminuir el seu impacte mediambiental requereix fer una aposta decidida pel transport públic (tren, metro i autobús) i per la multimodalitat. El sistema d'infraestructures de l'RMB no ha estat pensat, però, per vertebrar el territori ni per facilitar la integració dels diferents modes de transport. Això explica que avui encara prop d'un 40 % dels desplaçaments a l'RMB es facin en vehicle privat motoritzat (cotxe o moto), que implica costos -socials i privats- molt elevats en forma d'emissions de CO₂, de congestió i també d'accidents de trànsit.

És cert que en l'àmbit de la mobilitat hi ha hagut alguns avenços importants des de la perspectiva metropolitana, però queda molt per fer. La creació l'any 1997 de l'ATM, que és el consorci que articula la cooperació entre les administracions públiques titulars dels serveis i de les infraestructures del transport públic col·lectiu de més de 200 municipis de l'àrea de Barcelona i més enllà⁵, va suposar un pas endavant clau per propiciar la integració tarifària, un element fonamental per a la vertebració i el finançament del transport públic. L'ATM ha estat un èxit, però té reptes importants per fer, com acabar d'esten-

⁵ L'ATM planifica i coordina la mobilitat i garanteix la gestió i la sostenibilitat del sistema tarifari integrat (impulsat l'any 2001). Per dur a terme aquestes comeses, a més de la coordinació dels operadors de transport, estableix les tarifes i els títols de transport, elabora el Pla Director de Mobilitat –al qual s'han d'emmotllar els plans locals respectius– i el Pla Director d'Infraestructures de Mobilitat, malgrat que l'execució d'aquest darrer depèn de la prioritat i la capacitat inversora de la Generalitat i de l'Administració de l'Estat. Les administracions consorciades són la Generalitat de Catalunya (51 %) i les administracions locals (49 %), que són l'Ajuntament de Barcelona, l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) i l'Associació de Municipis per la Mobilitat i el Transport Urbà (AMTU). Cal destacar la presència de representants de l'Administració de l'Estat en els òrgans de govern de l'ATM, en qualitat d'observadors.

dre la integració a tots els municipis i aconseguir el ple desplegament de la T-Mobilitat, per mencionar només els més importants.

Un altre repte és el finançament i desplegament del Pla Director d'Infraestructures de Mobilitat 2021-2030. Els PDI preveuen les inversions en matèria de transport públic en l'àmbit de la regió metropolitana per un període de deu anys, i s'han caracteritzat per les dificultats en la seva aplicació, bàsicament per la manca de finançament i de compromís per part de les administracions, en particular la de l'Estat.

En els darrers anys s'han impulsat zones de baixes emissions (ZBE) a les rondes de Barcelona i a Sant Cugat del Vallès. Per normativa europea, totes les ciutats més grans de 50.000 habitants hauran de crear zones de baixes emissions. Per tant, això inclou ciutats dins l'AMB, però també fora d'aquest àmbit, com Sabadell, Terrassa, Mataró, etc. En aquest context, no existeix un espai de coordinació de les diverses ZBE en el conjunt de la regió metropolitana.

Finalment, l'augment del comerç electrònic ha contribuït a saturar més la distribució urbana de mercaderies. És un repte, doncs, integrar directrius sobre la distribució urbana de mercaderies tant en el Pla de Mobilitat Urbana Metropolitana (que depèn de l'AMB) com en els plans de mobilitat dels municipis.

3. La sostenibilitat

La sostenibilitat és, probablement, l'objectiu que ha guanyat més pes en els darrers anys en el disseny de

les polítiques públiques. Si, fins fa no gaire, l'eficiència i l'equitat eren els criteris bàsics que havien d'impregnar les accions públiques, darrerament la sostenibilitat, entesa de forma genèrica com la necessitat de no comprometre el benestar de les generacions futures, ha guanyat una preponderància evident. Vist en termes històrics, la preocupació per la sostenibilitat és molt recent, i per això no ha d'estranyar que estigués fonamentalment absent en el «Gestión o caos...», de l'any 1973.

Òbviament, aquesta preocupació creixent per la sostenibilitat va molt lligada a la importància que ha anat guanyant la lluita contra el canvi climàtic i els seus efectes a nivell global. I també, des d'una perspectiva més local, està lligada a la necessitat urgent de millorar la qualitat de l'aire que impacta en la salut de les persones. Darrere l'objectiu de la sostenibilitat, el que hi ha és la necessitat d'assegurar una gestió adequada de recursos essencials com són els recursos hídrics, els energètics o els que assegurin la biodiversitat del territori. I aquesta gestió requereix, en molts casos, una visió metropolitana, perquè, si no, es poden generar ineficiències importants o situacions de greuge injustificables. La gestió de l'aigua davant l'episodi actual de sequera (i dels que vindran en el futur) n'és un exemple paradigmàtic, però no l'únic.

No existeix, avui dia, una estratègia integrada de sostenibilitat a escala de la regió metropolitana, però sí que hi ha elements singulars molt rellevants que poden contribuir-hi. Per exemple, el Pla Director Urbanístic Metropolità (que cobreix els trenta-sis municipis de l'AMB), pendent d'aprovació definitiva,

inclou els objectius de desplegament de l'anomenada infraestructura verda i de naturalització de les ciutats i àmbits urbans. I en l'àmbit de l'RMB, el Pla Territorial Metropolità, aprovat l'any 2010, també pot ser un instrument important per millorar les polítiques de sostenibilitat, però la Comissió d'Ordenació Territorial Metropolitana, formada per la Generalitat i els ens locals, només s'ha reunit una vegada des de 2010. També hi ha marge de millora en àmbits més puntuals, com per exemple en la gestió del parc de Collserola (el parc urbà més gran del món!), que es gestiona com un parc natural més, en lloc de gestionar-se com el parc central metropolità que realment és.

D'altra banda, molts municipis metropolitans han declarat l'emergència climàtica, però no sempre han dissenyat un pla d'acció efectiu i no tenen mecanismes de coordinació entre si. El 2014 es va constituir l'Observatori Metropolità del Canvi Climàtic de l'AMB (METROBS), amb l'objectiu d'ajudar a dissenyar i difondre les accions que es duen a terme en matèria de mitigació i adaptació al canvi climàtic, però el seu impacte pràctic ha estat limitat.

En relació amb el canvi climàtic i desenvolupament econòmic, hi ha molt marge de millora en la identificació i promoció d'estratègies de valorització de la producció de proximitat i ecològica, aprofitant sinèrgies amb altres activitats econòmiques de la metròpoli. Aquesta és una tasca de la recentment creada Oficina de l'Alimentació Sostenible, promoguda pel PEMB i l'Ajuntament de Barcelona, tot coordinant-la amb les iniciatives impulsades des de l'AMB, el Parc Agrari del Baix Llobregat i el Parc de Collserola.

4. Promoció econòmica

Per tal de tenir un impacte significatiu i durador, en el temps i en el territori, les polítiques de promoció econòmica necessiten escala, i això pot ser un justificant perquè es desenvolupin a nivell metropolità. De fet, institucions com la Greater London Authority, la Verband Region Stuttgart (Assemblea Regional de Stuttgart) o la Métropole du Grand Paris fan polítiques tant de promoció econòmica a escala internacional, com d'atracció de talent i de desenvolupament de nous sectors econòmics o iniciatives de suport a les empreses.

Al territori metropolità de Barcelona no hi ha coordinació dels serveis d'atracció de talent i de la xarxa de serveis locals d'ocupació. Els municipis mitjans i grans tenen llurs pròpies polítiques de desenvolupament econòmic i d'innovació i s'agrupen en xarxes com la B-30 o el Pacte Industrial. A l'AMB hi ha l'Agència de Desenvolupament Econòmic i Social, però alhora existeix Barcelona Activa, que té una dimensió metropolitana. Segons l'estudi de l'IERMB⁶, hi ha fins a trenta-un instruments de governança relacionats amb el desenvolupament i la promoció econòmica.

És, doncs, un repte integrar els serveis de promoció econòmica en agències de caràcter supramunicipal/-subregional, com també la coordinació i integració progressiva de serveis de promoció econòmica internacional a escala de la regió metropolitana. A més a

⁶ IERMB (2021). La metròpoli en 100 indicadors. L'AMB en Xifres 2023. Bellaterra: IERMB, p. 15.

més, la regió metropolitana té un patrimoni de sòl per a activitats econòmiques especialment públic, però no existeix una estratègia coordinada de tots els operadors públics de sòl per a activitat econòmica per tal de promocionar-lo.

També en l'àmbit del turisme és convenient tenir una visió metropolitana. Aquest sector s'ha convertit en un motor econòmic de primer ordre, però es concentra a la ciutat de Barcelona i el seu entorn més immediat, cosa que genera efectes no desitjats (en l'àmbit de l'habitatge, per exemple) i no aprofita plenament atractius turístics importants. Hi ha marge per redefinir l'imaginari turístic de Barcelona com a destinació urbana amb la incorporació de la dimensió metropolitana.

5. Les desigualtats socials

Les polítiques de lluita contra les desigualtats socials tenen per objectiu reduir les desigualtats entre els individus -no necessàriament entre territoris o jurisdiccions-, i per això solen concentrar-se a nivell estatal i regional. A Europa no hi ha autoritats metropolitanes que dediquin grans recursos a aquest àmbit, excepte el cas d'alguna autoritat francesa que ha començat a estar-hi activa; la Métropole de Lió, per exemple, va dedicar l'any 2023 quasi un 20 % del seu pressupost a la reducció de les desigualtats entre individus⁷. Això contrasta àmpliament amb el pressupost de l'AMB el 2023, en què el Pla de Suport a les Polítiques Socials representa un 0,64 % del total i la

⁷ Dades extretes de la web de la Métropole de Lió: <<https://www.grandlyon.com/metropole/budget>> (data de consulta: 20/12/2023).

partida destinada al desenvolupament social i econòmic, un 0,28 % del total⁸.

No es disposa de dades a escala del conjunt de l'RMB, però hi ha grans diferències entre la capacitat de despesa per habitant dels diversos municipis metropolitans. En efecte, segons les dades del portal de transparència de la Generalitat en relació amb els pressupostos municipals de 2023, l'Ajuntament de Barcelona té una despesa de 2.243,85 € per habitant, mentre que la de Badalona és de 916,23 € o la de l'Hospitalet de Llobregat és de 976,67 €. A la banda alta trobaríem l'Ajuntament de Castellbisbal amb 2.190,82 € o el del Prat de Llobregat amb 1.734,19 €, dades que mostren una gran desigualtat. Sembla evident que una política metropolitana que tingués per objectiu assolir uns estàndards d'atenció mínims en relació amb els serveis socials podria ajudar a reduir les desigualtats socials que es detecten a l'RMB.

La divergència observada en els estàndards d'atenció en serveis socials a nivell metropolità està lligada, almenys en part, al fet que les bases fiscals són molt diferents, cosa que condiciona la capacitat que tenen els municipis de respondre a les demandes de serveis. La reforma de la fiscalitat metropolitana i la creació d'una base fiscal metropolitana comuna entre els municipis de cada àrea urbana podria alleugerir aquest problema.

Un altre instrument de governança metropolitana que podria ajudar a reduir les desigualtats territorials i la segregació seria un pla metropolità de rehabilitació

⁸ Dades extretes de la web de l'AMB: <<https://www.amb.cat/ca/web/amb/govern-metropolita/economia-i-inversions/pressupost/dades-del-pressupost>> (data de consulta: 20/12/2023).

integral de barris a escala metropolitana. Aquest pla seria part d'un conjunt d'eines variades per a l'ordenació del territori i de dotació d'infraestructures, equipaments i serveis. En efecte, l'accés a equipaments (culturals, esportius, etc.) de qualitat també és molt desigual a l'RMB, ja que, a aquesta escala, no s'ha fet una planificació dels equipaments metropolitans en clau de generació de noves centralitats.

IV. Propostes de futur

1. Constatació de la necessitat

Els darrers anys associacions i entitats de diversos tipus, com el Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, la Societat Barcelonesa d'Estudis Econòmics i Socials de Foment del Treball, Fem Vallès, l'Associació de Municipis de l'Arc Metropolità, l'Associació d'Empresaris del Baix Llobregat, el Centre d'Estudis Comarcals del Baix Llobregat, el CIDOB, Barcelona Global i el Cercle d'Economia mateix, entre d'altres, hem impulsat debats sobre la necessitat de millorar la governança metropolitana de Barcelona. Aquests debats han comptat amb la participació de nombrosos alcaldes i regidors, com també de persones expertes del món acadèmic.

Tots constatem que la solució als grans problemes que afecten la població que viu a la regió metropolitana de Barcelona s'ha de fer des d'aquest àmbit territorial. L'aproximació a les mesures a implementar es pot fer de dues maneres: d'una banda, hi ha mesures

puntuals que es podrien posar en marxa en els diferents àmbits identificats a curt termini; de l'altra, des d'una perspectiva més estructural i ambiciosa, hi ha la via institucional, que incideix en la millora de l'estructura de governança metropolitana. Aquesta via implica reformes territorials i, per tant, requerirà més temps. Ambdues vies són necessàries i es complementen.

En el punt anterior hem assenyalat aquells temes que són intrínsecament metropolitans i que requereixen actuacions urgents: l'habitatge, la mobilitat i la sostenibilitat. Són temes en què les competències es distribueixen entre els governs locals, Govern de la Generalitat i de l'Estat. A més, la promoció econòmica i les desigualtats socials són qüestions que, malgrat que s'aborden menys des d'una òptica metropolitana, necessiten instruments a aquesta escala per fer front als reptes actuals.

Per cada àmbit hem identificat algunes de les mancances existents i hem apuntat, a tall d'exemple, algunes mesures que podrien ser implementades ràpidament. Aquestes propostes tenen l'avantatge de ser més àgils en el disseny i l'execució que no pas les que demanen reformes territorials. A més, poden servir per crear confiança entre els diversos agents implicats (administracions, empreses, etc.) i establir així les bases d'una cooperació metropolitana. Tanmateix, aquestes temàtiques no es poden concebre de manera aïllada, ja que estan interconnectades. Per tant, cal una coordinació entre les diverses propostes i agents involucrats per evitar més fragmentació i multiplicació de les iniciatives que es posin en marxa.

Malgrat tot, una millora de la governança metropolitana a llarg termini requereix forçosament elaborar una mirada global al conjunt de reptes i proposar una reorganització territorial. En els darrers cinquanta anys, hi ha hagut principalment tres moments en què s'ha tractat l'encaix metropolità en el territori català. En primer lloc, el debat territorial de 1987, que va donar lloc a la supressió de la Corporació Metropolitana de Barcelona i la creació de dues entitats metropolitanes i de les comarques, entre d'altres (aprovació de les lleis d'organització territorial de Catalunya). En segon lloc, el debat de l'any 2000 arran de la publicació de l'Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya (conegut com a «Informe Roca»), que no va comportar canvis legislatius. Finalment, el procés de revisió i aprovació de l'Estatut d'Autonomia del 2006, que va suposar la creació de l'AMB i les vegueries (tot i que la implantació d'aquestes últimes ha estat incompleta).

A la vista dels reptes presents i futurs, des del Cercle d'Economia considerem que és hora de revisar a fons el model de governança de l'RMB i de fer-ho amb coratge i ambició. L'inici d'una nova legislatura política és un moment propici per plantejar el debat, i les declaracions de representants qualificats de diversos partits polítics semblen indicar una voluntat sincera d'avançar en aquest sentit. Per tal de revisar el model de governança metropolitana de Barcelona, també s'hauria de donar resposta a les realitats supramunicipals de Tarragona-Reus, Girona i Lleida. Segurament, formular una proposta que no sigui únicament per a Barcelona pot facilitar emprendre el debat.

2. Principis

La decisió sobre l'organització territorial correspon als representants electes del Parlament de Catalunya, però creiem que qualsevol de les actuacions que es duiguin a terme en matèria de governança metropolitana s'hauria de guiar a partir d'uns principis generals, que són els següents:

- **Simplificació:** en el context de coexistència de diversos àmbits territorials i administracions públiques, no es pot crear un nou àmbit territorial sense eliminar-ne un altre. Cal fer prevaldre la simplificació administrativa. No s'ha de confondre governança amb institucionalització.
- **Flexibilitat:** les fórmules uniformes no s'adapten al nostre territori. Necessitem solucions que es puguin aplicar de manera flexible, ja sigui pel que fa al seu àmbit territorial (situacions diverses) com pel que fa al desplegament temporal (calendaris diversos).
- **Transparència:** qualsevol canvi genera recels de tot tipus. Per aquesta raó, és fonamental que els processos de presa de decisions siguin transparents, com també la definició de les accions, la seva implementació i avaluació.
- **Solidaritat:** en un territori interdependent i dispar com el metropolità, el principi de la solidaritat és imprescindible. Els municipis més rics pel que fa a renda per habitant i despesa per habitant han de ser generosos amb la resta, de la mateixa manera

que ho han de ser els municipis amb més recursos energètics, per exemple. Construir una millor governança metropolitana implica generositat, començant per la ciutat de Barcelona. També cal que la Barcelona metropolitana sigui solidària amb la resta del territori català.

- Visió metropolitana: no s'ha consolidat una mirada metropolitana a la realitat urbana espanyola ni catalana, ja que se segueix llegint el mapa territorial com un conjunt de municipis i províncies en el cas d'Espanya, i de municipis i comarques en el cas de Catalunya, on les realitats metropolitanas, en plural, no es tenen en compte. Com a principi general, es tracta d'abordar els reptes amb una visió que defugi el localisme.

3. Model

La regió metropolitana de Barcelona té el repte de ser competitiva a escala internacional i assegurar la seva cohesió social. La no articulació d'un sistema de govern metropolità efectiu té un cost evident per als ciutadans de l'RMB i també de Catalunya, tant en termes d'un potencial de creixement i de benestar que no es realitzi, com de desigualtats creixents a nivell social. És un cost que no ens volem -no ens podem- permetre.

La revisió de la governança metropolitana de Barcelona ha de partir d'una pregunta clau referida a la seva estructura jurídica: es vol optar per un model consorcial (crear diversos consorcis, seguint l'exemple de l'ATM), assegurant-ne la coordinació, o es vol optar

per reforçar l'àmbit de govern local a una escala metropolitana?

Com s'ha destacat a l'inici d'aquest informe, al llarg dels anys s'han posat en marxa més d'un centenar d'instruments de cooperació intermunicipal a l'RMB, en forma de consorcis, mancomunitats d'empreses, entre molts d'altres. I si bé és cert que aquestes iniciatives han servit en molts casos per donar resposta a necessitats puntuals que s'han generat, també és veritat que no han estat suficients, perquè queden molts reptes per resoldre. Sembla indubtable, doncs, que si l'objectiu és fer un salt de qualitat en la gestió d'algunes polítiques clau a nivell metropolità, cal superar l'enfocament que ha prevalgut fins ara, útil però limitat, i fer una aposta decidida per dotar l'RMB d'una governança més estructurada, robusta i efectiva.

Aquest salt qualitatiu es pot fer principalment per dues vies: actualitzant la Llei de Vegueries i constituint el Consell de Vegueria de la regió metropolitana de Barcelona o ampliant l'Àrea Metropolitana de Barcelona a més municipis i dotar-la de més competències. Cada una de les opcions presenta pros i contres.

D'una banda, la vegueria és concebuda per l'Estatut i la llei aprovada al Parlament l'any 2010 (Llei 30/2010) com a espai de cooperació municipal i descentralització de la Generalitat. Coincideix força amb l'àmbit de l'RMB, tot i que no arriba als 199 municipis, i inclou municipis que ara no tenen cobertura institucional metropolitana. La constitució de la vegueria de Barcelona planteja tres dubtes principals: la sentència

desfavorable del Tribunal Constitucional, com encaixa una institució consolidada com l'AMB dins una vegueria metropolitana i com s'assegura una bona coordinació d'aquesta vegueria amb la del Penedès, que inclou alguns dels municipis de l'RMB.

De l'altra, l'opció d'ampliar l'Àrea Metropolitana de Barcelona per incloure més municipis de la regió metropolitana té alguns avantatges. És una institució regulada per llei, que en fixa les competències i el finançament. I, sobretot, té una trajectòria de tretze anys de vida institucional, amb una estructura organitzativa consolidada, una capacitat contrastada de gestió i un cert reconeixement limitat, però no negligible de la ciutadania. Seguint el principi de simplificació mencionat anteriorment, l'opció d'una AMB ampliada, tant des del punt de vista territorial com funcional, és la que té més sentit i la que segurament podria donar millors resultats.

Sigui per la via de la vegueria o de l'ampliació de l'AMB, l'enfortiment de la governança metropolitana planteja, de forma quasi inevitable, l'encavallament i la generació de duplicitats no desitjades amb les diputacions provincials, particularment la de Barcelona. Aquest és un tema delicat, perquè la Diputació és un ens molt gran i consolidat (la Diputació de Barcelona és la tercera institució pública amb el pressupost més gran de Catalunya). I cal tenir en compte, a més, la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia, que estableix que la província és un ens local garantit per la Constitució i que ha d'existir també a Catalunya. L'adaptació de les províncies i diputacions al mapa de les vegue-

ries requeriria, doncs, una modificació per llei orgànica estatal d'acord amb l'article 141.1 de la Constitució espanyola.

A més, es planteja també la necessitat de revisar tots els ens locals de Catalunya, incloent-hi les comarques.

Aquests condicionants no són en cap cas insalvables, però cal tenir visió de llarg termini i coratge per superar-los. En el límit, la consolidació d'un ens local fort de governança metropolitana podria (hauria de) suposar que assumís gran part de les competències i recursos que té avui la Diputació de Barcelona i que la resta d'aquestes competències i recursos passessin a la Generalitat. Es tracta d'un canvi important, que requereix un gran consens polític i que, per això mateix, seria bo que es fes de forma progressiva.

I és que per la seva complexitat, el reforçament de la governança metropolitana no cal que tingui lloc en un moment puntual en el temps, sinó que s'ha d'entendre com un procés que ha de ser flexible i transparent seguint els principis que hem enumerat anteriorment. I aquesta transició en el temps s'ha d'aplicar a tots els elements que han de definir el reforçament de l'ens local metropolità: els seus límits territorials, les seves competències, el seu finançament, el seu tipus d'elecció i representació democràtica i la seva coordinació amb els diversos àmbits de govern local.

4. Demanda als àmbits de govern

La Barcelona metropolitana necessita instruments de governança eficients per afrontar els reptes actuals.

Tots els governs amb competències (Govern de l'Estat, Govern de la Generalitat, governs locals) han de construir una cultura metropolitana. Des del Cercle d'Economia, instem:

- Al Govern de l'Estat: que consideri la realitat metropolitana de Barcelona en les seves estratègies, assumint-la com un tema prioritari dins l'agenda política.
- Als governs locals: que els representants electes dels municipis superin el localisme i acceptin les conseqüències de les interdependències del municipi que representen amb la resta de municipis. La realitat funcional va més enllà dels límits municipals, i compartir els problemes, però també les solucions, demana altura de mires i compromís.
- A l'Ajuntament de Barcelona: a causa de la seva centralitat econòmica i política, Barcelona té un paper clau per avançar en la construcció d'un major consens metropolità. És evident que les asimetries existents (en dimensions, en disponibilitat de recursos, en pes polític) generen recels en la resta de municipis que cal gestionar. I cal fer-ho des de la generositat, entenent que la solidesa dels acords a llarg termini ha de prevaldre sobre possibles beneficis més immediats, però més efímers.
- Al Govern de la Generalitat: sent l'àmbit de govern amb més responsabilitats en organització territorial i en polítiques que afecten els temes metropolitans, és fonamental que des de la Generalitat hi hagi una visió metropolitana en el disseny i execu-

ció d'aquestes polítiques, tant pel que fa a l'especificitat metropolitana a tot Catalunya com a la relació entre la Barcelona metropolitana i la resta del territori. I, seguint el que es planteja en aquest informe, cal que la Generalitat lideri el procés de proposta al Parlament de Catalunya per tal d'emprendre les accions necessàries de millora de la governança metropolitana de Barcelona.

Entenem que les solucions, siguin de tipus sectorial o enfocades a reformes profundes, s'han de fer de manera progressiva, però sense perdre de vista l'objectiu final d'enfortir l'àmbit institucional metropolità. En aquest sentit, sense una voluntat i un lideratge polítics clars per part dels diversos àmbits de govern, especialment del Govern de la Generalitat, no es podrà avançar en la millora de la governança metropolitana.

