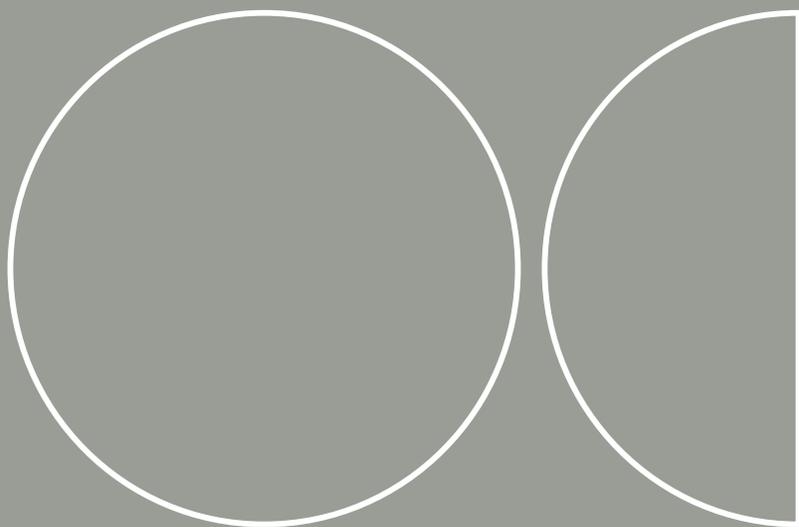


L'opinió del Cercle

La hora de la Barcelona Metropolitana



L'opinió del Cercle

La hora de la Barcelona Metropolitana

Septiembre 2024

Nota: Este documento se ha elaborado basándose en las aportaciones de un grupo de expertos convocado expresamente por el Cercle d’Economia para debatir la cuestión de la gobernanza de la Barcelona metropolitana. Los contenidos concretos y el formato de este documento son responsabilidad única del Cercle d’Economia y no reflejan necesariamente las aportaciones de los expertos, ni a título individual ni a título colectivo.

El grupo de expertos lo componían: 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.

Índice

I. INTRODUCCIÓN	7
II. ESCALAS DE GOVERNANZA Y TERRITORIO	11
TABLA 1. Escalas metropolitanas de gobernanza	13
FIGURA 1. Escalas metropolitanas de gobernanza	14
FIGURA 2. Tipos de instrumentos de cooperación en la RMB	17
III. LISTA DE NECESIDADES	18
1. La vivienda	20
2. La movilidad	23
3. La sostenibilidad	25
4. Promoción económica	28
5. Las desigualdades sociales	29
IV. PROPUESTAS DE FUTURO	31
1. Constatación de la necesidad	31
2. Principios	34
3. Modelo	36
4. Demanda a los ámbitos de gobierno	40

I. Introducción

Hace cincuenta años el Cercle d'Economia publicó el informe «Gestión o caos, el área metropolitana de Barcelona». Ese documento reclamaba la necesidad de que la Barcelona metropolitana se dotara de instrumentos de planificación y gestión supramunicipales para hacer frente a los numerosos retos urbanísticos, económicos y sociales que tenía planteados. Durante los últimos cincuenta años ha habido avances y retrocesos en la gobernanza de la Barcelona metropolitana, de forma que muchos de esos retos siguen hoy pendientes y con el tiempo se han añadido otros, como la sostenibilidad o la digitalización.

Tanto entonces como hoy, adoptar un enfoque metropolitano para algunas de las grandes políticas públicas es necesario por razones de equidad interna y de competitividad externa. Es evidente, por ejemplo, que disponer de una red densa y eficiente de transporte público o facilitar el acceso a una vivienda asequible al conjunto de la población son elementos esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades en un territorio determinado. Y, por otro lado, en un contexto en el que cada día más las ciudades compiten a nivel internacional para atraer inversiones y talento, disponer, por ejemplo, de políticas de promoción económica con una mínima capacidad financiera es un elemento de competitividad de primer orden. Dimensiones y disponibilidad de recursos van a

menudo de la mano y son así esenciales para poder competir con éxito.

La ausencia de una visión metropolitana puede comportar, en definitiva, desigualdades significativas y una pérdida colectiva de oportunidades de crecimiento y de bienestar.

Barcelona, como gran ciudad y gran metrópoli que es, no es ajena a ese fenómeno y necesidades. En los últimos cincuenta años, Barcelona ha probado -como se pone de manifiesto en este documento- varias fórmulas para mejorar la gobernanza de las políticas metropolitanas. Visto con perspectiva, el éxito ha sido dispar: en algunos casos, como la movilidad, ha habido mejoras, si bien insuficientes; pero en otros -como la vivienda- ha habido grandes altibajos, con una regresión muy preocupante en los últimos años. Y durante este tiempo han surgido nuevas necesidades, mayoritariamente ligadas a las políticas de sostenibilidad, que esperan respuesta. El balance es claramente insatisfactorio.

Esas carencias tienen lugar, además, en un contexto en el que, a escala europea, el debate metropolitano ha tomado relevancia desde inicios del siglo XXI, con reformas metropolitanas relevantes en Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Portugal y Polonia. En efecto, en esos países se ha optado por varios modelos, adaptados a su contexto, pero teniendo en común la voluntad de hacer políticas a escala metropolitana.

La ausencia de tratamiento del hecho metropolitano en España representa una anomalía respecto a los países de nuestro entorno; el Área Metropolitana de Barcelona es el único ejemplo de institución metropolitana operativa en el Estado.

A nivel internacional, también se ha reconocido la necesidad de fortalecer políticamente la escala metropolitana. Por ejemplo, el 7 de octubre de 2015 se aprobaba la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas en el marco de la Conferencia Temática sobre Áreas Metropolitanas, como trabajo preparatorio de la conferencia mundial Hábitat III. Desde la división Hábitat de las Naciones Unidas, también se han impulsado estudios y grupos de trabajo en gobernanza metropolitana. En Europa, se crearon en 2015 las European Metropolitan Authorities, una red de representantes políticos de las áreas metropolitanas europeas, gracias al impulso del Área Metropolitana de Barcelona. A esa asociación se suma el interés creciente por los temas metropolitanos por parte de redes ya existentes como Metropolis, Eurocities, Medcities o United Cities and Local Governments (UCLG).

En el contexto en el que el hecho metropolitano gana peso a nivel internacional y sobre todo europeo, pero no acaba de consolidarse en Cataluña y todavía menos en España, este documento quiere ser una actualización del informe «Gestión o caos...», del año 1973. Su alcance y extensión son más reducidos, pero su ambición permanece intacta. Aspiramos a que este

texto ayude a marcar una hoja de ruta en relación con la articulación de una gobernanza que sea eficiente y que esté a la altura de las necesidades de la Barcelona metropolitana del siglo XXI. Y es que es mucho lo que está en juego, tanto en términos de la plena realización del potencial económico que tiene la conurbación urbana de Barcelona, como de corrección de las desigualdades sociales existentes hoy en día que se derivan de vivir en un municipio u otro de la región metropolitana.

El documento se divide en tres partes. En primer lugar, el texto trata de la definición del territorio metropolitano, puesto que se compone de varias escalas territoriales y de un entramado complejo de instituciones y redes. En segundo lugar, el documento reúne un inventario de los grandes problemas que afectan a la sociedad y que sin dimensión metropolitana no se pueden resolver, y plantea los desajustes existentes en materia de gestión metropolitana e identifica, en cada ámbito, posibles iniciativas que podrían ponerse en marcha de forma inmediata. Finalmente, desde una perspectiva temporal más amplia, se hacen propuestas para reforzar la estructura de gobernanza metropolitana, entendiendo que su puesta en marcha puede requerir una transición amplia en cuanto a su alcance, tanto territorial como competencial. El documento acaba instando a los responsables de las diferentes administraciones concernidas a entrar en el debate, a pasar a la acción y a hacerlo de forma ambiciosa, constructiva y generosa.

II. Escalas de gobernanza y territorio

En Cataluña solo existe, formalmente, un área metropolitana, la de Barcelona. El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es una administración local creada por la Ley 31/2010 del Parlamento de Cataluña, en la que se fijan sus competencias (urbanismo, transporte, medio ambiente, desarrollo económico y cohesión social), su financiación (mixto entre transferencias e impuestos propios) y su modo de elección (indirecta).

El territorio del AMB incluye la primera corona metropolitana: treinta y seis municipios y 3,3 millones de habitantes el 2023. Se trata de un territorio muy heterogéneo, donde conviven la ciudad de Barcelona, con solo 100 km² de superficie pero con 1,6 millones de habitantes, y treinta y cinco municipios muy dispares: tres muy pequeños (menos de 5.000 habitantes), veintidós de tamaño medio (entre 5.000 y 50.000 habitantes), siete grandes (entre 50.000 y 100.000 habitantes) y tres muy grandes (más de 100.000 habitantes). En su conjunto, el AMB tiene una superficie de 636 km², prácticamente la misma que la ciudad de Madrid (604 km²).

El AMB es el núcleo central de lo que se considera la Región Metropolitana de Barcelona (RMB), el espacio funcional en términos de movilidad y mercado laboral que tiene una dimensión geográfica más grande, e

incluye unos cinco millones de habitantes. El número exacto de población y municipios de esta región metropolitana es variable, puesto que no existe como ámbito administrativo. Según Eurostat (oficina estadística de la Comisión Europea), el área urbana funcional de Barcelona está formada por 135 municipios y 5.082.355 habitantes (datos de 2021), mientras que el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (vigente desde 2010) define la región como 164 municipios y 5.191.551 habitantes (datos de 2021).

Según la asociación Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB), que ha liderado el último gran debate metropolitano, y tal como se explicita en el Compromís Metropolità 2030 (CM2030), la RMB estaría formada por 199 municipios, que incluyen la totalidad de municipios de la veguería de Barcelona (127 municipios) y de la veguería del Penedès (72 municipios), que en conjunto se extienden a ocho comarcas del territorio catalán: Alt Penedès, Anoia, Baix Llobregat, Baix Penedès, Barcelonès, Garraf, Maresme, Vallès Occidental y Vallès Oriental. En ese caso, 5.420.709 habitantes en 2021. Este territorio se inserta dentro de la provincia de Barcelona, un territorio con menos densidad en su conjunto, que cuenta con una institución (Diputación de Barcelona) y está formado por 311 municipios y algo más de población (llega a los 5.702.262 habitantes el 2021).

TABLA 1. Escalas metropolitanas de gobernanza

Escala	Municipios	Población (2021)	Superficie (km ²) (2021)	Institución/Plan (fecha)
Área Metropolitana de Barcelona	36	3,2 millones	636	Sí (2010)
Área urbana funcional	135	5 millones	2.618	No
Plan Territorial Metropolitano	164	5,1 millones	3.241	Sí (2010)
Compromiso Metropolitano 2030	199	5,4 millones	4.095*	Sí (2022) (no vinculante)
Provincia de Barcelona	311	5,7 millones	7.726	Sí

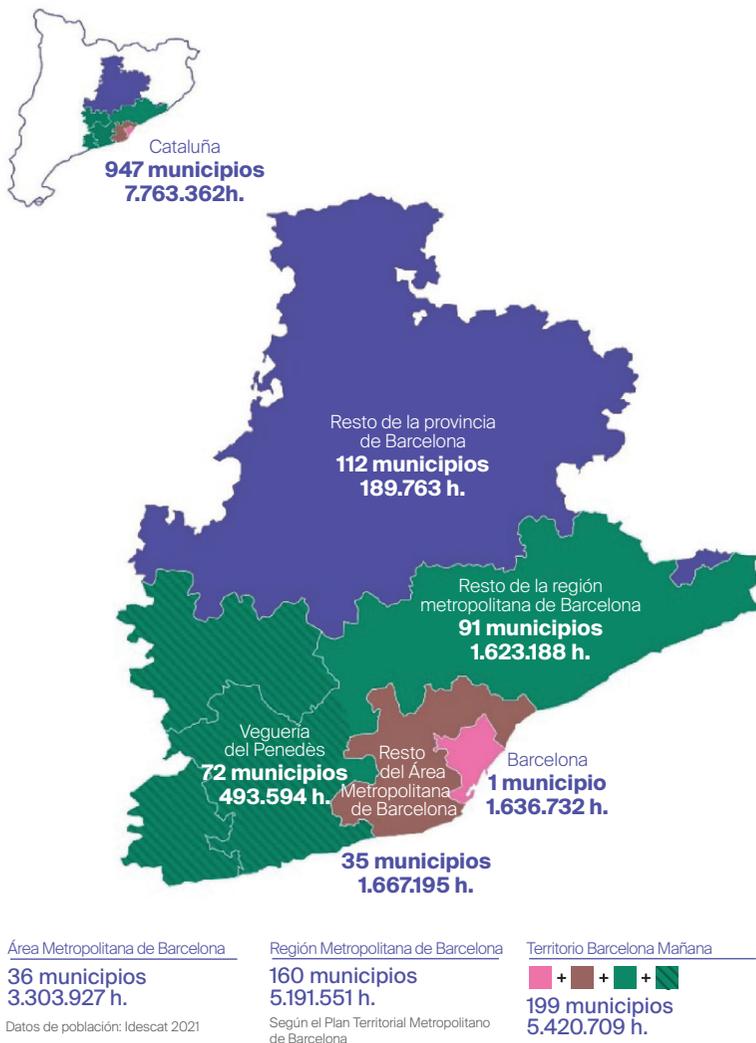
*Dato de 2022.

Fuentes: Idescat e Ine.

Por lo tanto, el debate metropolitano se extiende a cinco millones de habitantes, incluyendo varias escalas, territorios e instituciones. El gráfico del CM2030 ilustra esa realidad compleja:

FIGURA 1. Escalas metropolitanas de gobernanza

Los territorios de Barcelona Mañana



Fuente: Compromís Metropolità 2030.

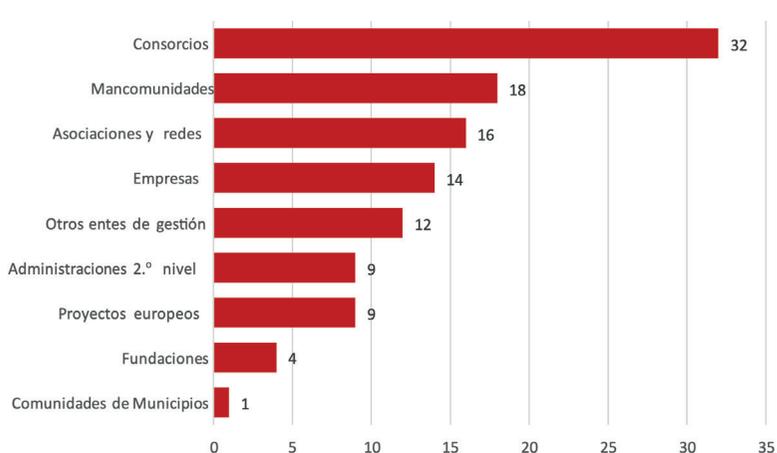
Desde el punto de vista institucional, la Barcelona de los cinco millones se tiene que entender como un entramado de gobiernos locales creados y regulados por las leyes respectivas (estatal y/o autonómica) y otros instrumentos de cooperación intermunicipal como son los consorcios, las mancomunidades, las empresas (públicas, mixtas) y las asociaciones y redes de municipios. Estamos hablando de un centenar de entes que conviven en ese territorio, que, paradójicamente, no cuenta con instrumentos de gobierno propio. A continuación, presentamos un resumen de los ámbitos de gobierno local que coexisten en la RMB actualmente:

- 199 ayuntamientos: ente local básico de la organización territorial de Cataluña regulado por leyes estatales y autonómicas. Destaca la singularidad del Ayuntamiento de Barcelona, regulado por la Carta Municipal. Los municipios tienen reconocimiento en el Estatuto de autonomía y en la Constitución española.
- Área Metropolitana de Barcelona: gobierno supramunicipal creado por la Ley 31/2010 (legislación autonómica y reconocimiento en el Estatuto de autonomía).
- Ocho comarcas, siete con Consejo Comarcal, que se encuentran total o parcialmente en el AMB y en la RMB: gobierno supramunicipal regulado por las leyes de organización territorial de Cataluña de 1987 (legislación autonómica y reconocimiento en el Estatuto de autonomía).

- Dos veguerías, la de Barcelona y del Penedès: ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y división territorial adoptado por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios. Creadas por la Ley 30/2010, pero no desplegadas en su totalidad (legislación autonómica y reconocimiento en el Estatuto de autonomía).
- Diputación de Barcelona: gobierno local de segundo nivel, regulado por legislación estatal y con reconocimiento constitucional. En Cataluña, la provincia también es circunscripción electoral para las elecciones autonómicas y generales.

Por lo tanto, la RMB se caracteriza por una gran densidad institucional, con varias administraciones que no necesariamente se coordinan de una manera eficiente. Pero a esas instituciones hay que añadirles otros instrumentos de cooperación entre municipios. Según el estudio de 2021 del Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (ahora Institut Metròpoli), hay 115 instrumentos de cooperación en la región metropolitana de Barcelona, en los que participan los ayuntamientos, los consejos comarcales o el AMB. El instrumento más utilizado en la región metropolitana es el consorcio (treinta y dos tipos, 28 % del total), seguido por la mancomunidad (16 %), asociaciones y redes (14 %) y empresa (12 %).

FIGURA 2. Tipos de instrumentos de cooperación en la RMB



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

Las demandas por parte de los representantes municipales y otros actores de la sociedad civil, recogidas en múltiples debates realizados en los últimos años, y especialmente en el marco del proceso de elaboración del Compromís Metropolità 2030, se dirigen a mejorar la gobernanza metropolitana para poder ofrecer mejores servicios a la ciudadanía y para tener un liderazgo más claro para afrontar los retos. Mientras que el AMB actúa como paraguas institucional para treinta y seis municipios, el resto se encuentran huérfanos de una mínima coordinación. Además, todos los municipios reclaman una mejor financiación, demanda histórica que todavía no ha sido satisfecha.

En resumen, podemos afirmar que existe un consenso entre alcaldes y representantes del sector económico, de las asociaciones y del mundo académico sobre la necesidad de abordar la gobernanza de la Barcelona de los cinco millones.

III. Lista de necesidades¹

El informe «Gestión o caos...», del año 1973, ya identificaba una serie de necesidades importantes que, para ser gestionadas de forma eficiente, requerían una visión metropolitana. Obviamente, el contexto general de la Barcelona de mediados de los años setenta era muy diferente al actual, pero las necesidades eran paradójicamente parecidas: desde la planificación urbanística integrada hasta la mejora de la movilidad (el transporte, como se denominaba entonces), pasando por el aumento urgente del parque de vivienda (para sacar a una parte importante de la población del chabolismo). Incluso, ya en aquel momento, el Cercle advertía que «la degradación del marco urbano adquiere una particular dimensión en lo que se refiere a la llamada “Calidad de la Vida”» e instaba a «iniciar estudios concretos, a escala de la AMB, encaminados a determinar los costes de una política de saneamiento de la atmósfera urbana y a articular los mecanismos legisladores y los recursos financieros que posibiliten detener la creciente contaminación».

¹ Los datos utilizados en relación con la RMB están extraídos del Compromís Metropolità 2030 (PEMB, 2022), y los datos de la AMB, del informe «La metròpoli en 100 indicadors. L'AMB en Xifres 2023», elaborado por el IERMB (ahora Institut Metròpoli, 2023).

Hoy, en un contexto diferente -por suerte-, pero en algunos casos con el mismo grado de urgencia y de intensidad, la acción metropolitana sigue siendo necesaria en muchos de esos ámbitos. Como hace cincuenta años, esa acción se justifica por dos razones: por un lado, la existencia de externalidades -positivas y negativas- que solo pueden ser internalizadas desde un enfoque agregado, que supere los límites administrativos de los municipios y alcance todo el territorio relevante; y, por el otro, hay un argumento de escala: a menudo existen costes fijos importantes que si se comparten a nivel metropolitano, pueden generar ahorros significativos o, en sentido contrario, hacer que con los mismos recursos el alcance de ciertas políticas pueda ser mucho más amplio y llegue a ciudadanos o municipios que, de otra manera, no se podrían beneficiar de ello.

A partir de esos dos criterios, los ámbitos de la vivienda, la movilidad y la sostenibilidad son las temáticas más claras y de las que se ocupan la gran mayoría de autoridades metropolitanas europeas existentes. A pesar de que a continuación las tratamos separadamente, no se puede abordar la vivienda sin la movilidad, ni la movilidad sin la sostenibilidad, y hacen falta herramientas como los planes territoriales y urbanísticos para tener esa perspectiva integral.

La promoción económica y la innovación, como también las desigualdades sociales, son ámbitos que tradicionalmente han estado en manos de los gobiernos nacionales/subnacionales y locales. Aun así, son

políticas que también se están trabajando a escala metropolitana desde los últimos años en otros países y que creemos que son capitales en el futuro más próximo. Por esa razón las incluimos en este apartado².

Hay que notar, en todo caso, que el objetivo del siguiente apartado no es delimitar los contenidos de esas políticas, sino únicamente explicar por qué es importante que se piensen y se ejecuten con una dimensión metropolitana, identificando algunos ejemplos e instrumentos que ilustren esa necesidad.

1. La vivienda

El acceso y la permanencia en una vivienda adecuada es uno de los problemas principales para los habitantes de la RMB, y especialmente para la población más vulnerable³. El problema de fondo es la escasez de oferta, sobre todo de alquiler -ya sea libre o protegido-, lo que ha implicado que los precios hayan aumentado muy significativamente durante los últimos años en muchos municipios de la RMB, si bien con diferencias importantes. Para muchas familias con ingresos

²La ley de creación de la AMB incluye, por primera vez, las competencias en desarrollo económico y social y en cohesión social y territorial.

³ En la RMB, un hogar con ingresos equivalentes a la renta familiar bruta disponible media solo podría acceder al mercado de alquiler, destinando menos del 35 % de sus ingresos, en nueve de los 160 municipios y en ningún distrito de Barcelona. A ese porcentaje hay que sumarle los costes de los suministros esenciales asociados a la vivienda. La media de esfuerzo económico que debe hacer un hogar con unos ingresos anuales de 25.000 euros para acceder a una vivienda de alquiler es del 41,50 %. En el AMB, el precio del alquiler medio es de 952,4 euros. En el año 2022 el esfuerzo económico que tiene que asumir un hogar del área metropolitana con unos ingresos medios de 25.000 euros para alquilar una vivienda de precio medio se sitúa en el 45,7 % de sus ingresos.

más bajos (primero y segundo quintil de la distribución de la renta) eso ha supuesto entrar en una situación de vulnerabilidad⁴.

Según la OCDE, uno de los factores que explica la escasez de oferta y el aumento de los precios de la vivienda en España es precisamente la falta de una visión metropolitana en el diseño y ejecución de la política de vivienda. Una política metropolitana de vivienda tendría, como mínimo, un triple impacto positivo: por un lado, permitiría una mejor planificación del suelo urbanizable, adecuando el crecimiento de la oferta al de la demanda, efectiva y potencial; por el otro, permitiría poner en marcha una política de vivienda de protección oficial más ambiciosa, porque podría haber subsidios cruzados entre zonas con diferentes niveles de renta, de forma que los promotores privados requerirían menos ayudas -quizás, incluso, ninguna- para promover vivienda de protección oficial, y, finalmente, la agregación a nivel metropolitano permitiría explotar economías de escala y disponer de más capacidades financieras, que beneficiarían a los municipios más pequeños y desfavorecidos.

En los últimos años se han puesto encima de la mesa iniciativas interesantes para hacer frente al problema de acceso a la vivienda en Cataluña, pero que son insuficientes desde una perspectiva estrictamente metropolitana. Por ejemplo, el Plan Territorial Sectorial de Vivienda (elaborado por la Generalitat, y que

⁴ Las causas, consecuencias y posibles soluciones al problema de la vivienda en Cataluña y en España se tratan en una nota específica que el Cercle publicará próximamente.

se encuentra en la recta final de tramitación y se espera que esté vigente en 2024) dibuja un modelo estratégico de política de vivienda y de objetivos en vivienda para los próximos veinte años, y establece obligaciones a escala municipal pero sin visión metropolitana. O, a escala del AMB, la ley prevé planificación en materia urbanística, pero no existe un plan metropolitano de vivienda que supere la dimensión estrictamente municipal en políticas de vivienda. Se trata, en conjunto, de carencias importantes a las que habría que dar respuesta con urgencia.

A escala metropolitana (AMB), existe el operador publicoprivado metropolitano de vivienda, Habitatge Metròpolis Barcelona. Es una empresa mixta (AMB y empresas privadas), que tiene como objetivo construir 4.500 viviendas de alquiler protegido en la ciudad y el área metropolitana en un plazo de ocho años. Es una iniciativa interesante, pero que todavía tiene que dar resultados y que eventualmente habría que escalar a nivel de la RMB. Por otro lado, el Observatorio Metropolitano de la Vivienda, que genera conocimiento y permite hacer diagnósticos de la problemática de la vivienda, también se limita al ámbito del AMB.

Finalmente, la rehabilitación de viviendas también es esencial para ampliar la oferta disponible, y se están utilizando los fondos Next Generation para la rehabilitación energética de viviendas. Aun así, no existe un plan integral a escala de la región metropolitana, en parte a causa de que la Administración central no

reconoce el ámbito metropolitano para el despliegue de esos fondos.

2. La movilidad

Casi por definición, la articulación de una buena política de movilidad requiere un enfoque metropolitano en la medida que una parte importante de todos los desplazamientos que se hacen en la RMB son intermunicipales. Aparte, una cuestión tan capital como la del aeropuerto, esencial para que Barcelona pueda competir con las grandes urbes mundiales, requiere ser abordada también desde una perspectiva metropolitana, más allá de las competencias que tienen la Generalitat o el Gobierno central.

Además, el transporte urbano es la principal fuente de contaminación ambiental (tanto de CO₂, que acelera el cambio climático, como de gases de efecto local, que afectan directamente a la salud de las personas). Ni el cambio climático ni la calidad del aire entienden de límites geográficos fijados administrativamente.

Mejorar la movilidad en la RMB y disminuir su impacto medioambiental requiere hacer una apuesta decidida por el transporte público (tren, metro y autobús) y por la multimodalidad. Pero el sistema de infraestructuras de la RMB no ha sido pensado para vertebrar el territorio ni para facilitar la integración de los diferentes modos de transporte. Eso explica que aún hoy cerca de un 40 % de los desplazamientos a la RMB se realicen en vehículo privado motorizado

(coche o moto), que implica costes -sociales y privados- muy elevados en forma de emisiones de CO₂, de congestión y también de accidentes de tráfico.

Es cierto que en el ámbito de la movilidad ha habido algunos adelantos importantes desde la perspectiva metropolitana, pero queda mucho por hacer. La creación en 1997 de la ATM, que es el consorcio que articula la cooperación entre las administraciones públicas titulares de los servicios y de las infraestructuras del transporte público colectivo de más de 200 municipios del área de Barcelona y más allá⁵, supuso un paso adelante clave para propiciar la integración tarifaria, un elemento fundamental para la vertebración y la financiación del transporte público. La ATM ha sido un éxito, pero tiene retos importantes por afrontar, como acabar de extender la integración a todos los municipios y conseguir el pleno despliegue de la T-Movilidad, por mencionar solo los más importantes.

Otro reto es la financiación y despliegue del Plan Director de Infraestructuras de Movilidad 2021-2030. Los PDI prevén las inversiones en materia de transporte público en el ámbito de la región metropolitana para un periodo de diez años, y se han caracterizado por las dificultades en su aplicación, básicamente por la carencia de financiación y de compromiso por parte

⁵ La ATM planifica y coordina la movilidad y garantiza la gestión y la sostenibilidad del sistema tarifario integrado (impulsado en 2001). Para llevar a cabo esos cometidos, además de la coordinación de los operadores de transporte, establece las tarifas y los títulos de transporte, elabora el Plan Director de Movilidad al que se tienen que amoldar los planes locales respectivos y el Plan Director de Infraestructuras de Movilidad, a pesar de que la ejecución de este último depende de la prioridad y la capacidad inversora de la Generalitat y de la Administración del Estado. Las administraciones consorciales son la Generalitat de Cataluña (51 %) y las administraciones locales (49 %), que son el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y la Asociación de Municipios por la Movilidad y el Transporte Urbano (AMTU). Hay que destacar la presencia de representantes de la Administración del Estado en los órganos de gobierno de la ATM, en calidad de observadores.

de las administraciones, en particular la del Estado. En los últimos años se han impulsado zonas de bajas emisiones (ZBE) en las rondas de Barcelona y en Sant Cugat del Vallès. Por normativa europea, todas las ciudades mayores de 50.000 habitantes tendrán que crear zonas de bajas emisiones. Por lo tanto, eso incluye ciudades dentro del AMB, pero también fuera de ese ámbito, como Sabadell, Terrassa, Mataró, etc. En ese contexto, no existe un espacio de coordinación de las diversas ZBE en el conjunto de la región metropolitana.

Finalmente, el aumento del comercio electrónico ha contribuido a saturar más la distribución urbana de mercancías. Es un reto, pues, integrar directrices sobre la distribución urbana de mercancías tanto en el Plan de Movilidad Urbana Metropolitana (que depende del AMB) como en los planes de movilidad de los municipios.

3. La sostenibilidad

La sostenibilidad es, probablemente, el objetivo que ha ganado más peso en los últimos años en el diseño de las políticas públicas. Si, hasta hace no mucho, la eficiencia y la equidad eran los criterios básicos que tenían que impregnar las acciones públicas, últimamente la sostenibilidad, entendida de forma genérica como la necesidad de no comprometer el bienestar de las generaciones futuras, ha ganado una preponderancia evidente. Visto en términos históricos, la preocupación por la sostenibilidad es muy reciente, por lo

que no tiene que extrañar que estuviera fundamentalmente ausente en el «Gestión o caos...», del año 1973. Obviamente, esta preocupación creciente por la sostenibilidad va muy ligada a la importancia que ha ido ganando la lucha contra el cambio climático y sus efectos a nivel global. Y también, desde una perspectiva más local, está ligada a la necesidad urgente de mejorar la calidad del aire que impacta en la salud de las personas. Detrás del objetivo de la sostenibilidad, lo que hay es la necesidad de asegurar una gestión adecuada de recursos esenciales como son los recursos hídricos, los energéticos o los que aseguran la biodiversidad del territorio. Y esa gestión requiere, en muchos casos, una visión metropolitana, ya que, si no, se pueden generar ineficiencias importantes o situaciones de agravio injustificables. La gestión del agua ante el episodio actual de sequía (y los que vendrán en el futuro) es un ejemplo paradigmático, pero no el único.

No existe, hoy en día, una estrategia integrada de sostenibilidad a escala de la región metropolitana, pero sí hay elementos singulares muy relevantes que pueden contribuir a ella. Por ejemplo, el Plan Director Urbanístico Metropolitano (que cubre los treinta y seis municipios del AMB), pendiente de aprobación definitiva, incluye los objetivos de despliegue de la llamada infraestructura verde y de naturalización de las ciudades y ámbitos urbanos. Y en el ámbito de la RMB, el Plan Territorial Metropolitano, aprobado en 2010, también puede ser un instrumento importante para mejorar las políticas de sostenibilidad, pero la Comi-

sión de Ordenación Territorial Metropolitana, formada por la Generalitat y los entes locales, solo se ha reunido una vez desde 2010. También hay margen de mejora en ámbitos más puntuales, como por ejemplo en la gestión del parque de Collserola (¡el parque urbano más grande del mundo!), que se gestiona como un parque natural más, en lugar de gestionarse como el parque central metropolitano que realmente es.

Por otro lado, muchos municipios metropolitanos han declarado la emergencia climática, pero no siempre han diseñado un plan de acción efectivo y no tienen mecanismos de coordinación entre ellos. El 2014 se constituyó el Observatorio Metropolitano del Cambio Climático del AMB (METROBS), con el objetivo de ayudar a diseñar y difundir las acciones que se llevan a cabo en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, pero su impacto práctico ha sido limitado.

En relación con el cambio climático y desarrollo económico, hay mucho margen de mejora en la identificación y promoción de estrategias de valorización de la producción de proximidad y ecológica, aprovechando sinergias con otras actividades económicas de la metrópoli. Esa es una tarea de la recién creada Oficina de la Alimentación Sostenible, promovida por el PEMB y el Ayuntamiento de Barcelona, coordinándola con las iniciativas impulsadas desde el AMB, el Parque Agrario de El Baix Llobregat y el Parque de Collserola.

4. Promoción económica

Para tener un impacto significativo y duradero, en el tiempo y en el territorio, las políticas de promoción económica necesitan escala, lo que puede ser un justificante para que se desarrollen a nivel metropolitano. De hecho, instituciones como la Greater London Authority, la Verband Region Stuttgart (Asamblea Regional de Stuttgart) o la Métropole du Grand Paris hacen políticas tanto de promoción económica a escala internacional, como de atracción de talento y de desarrollo de nuevos sectores económicos o iniciativas de apoyo a las empresas.

En el territorio metropolitano de Barcelona no hay coordinación de los servicios de atracción de talento y de la red de servicios locales de ocupación. Los municipios medios y grandes tienen sus propias políticas de desarrollo económico y de innovación y se agrupan en redes como la B-30 o el Pacto Industrial. En el AMB existe la Agencia de Desarrollo Económico y Social, pero a la vez existe Barcelona Activa, que tiene una dimensión metropolitana. Según el estudio del IERMB⁶, hay hasta treinta y un instrumentos de gobernanza relacionados con el desarrollo y la promoción económica.

Así pues, es un reto integrar los servicios de promoción económica en agencias de carácter supramunicipal/subregional, como también la coordinación e

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

integración progresiva de servicios de promoción económica internacional a escala de la región metropolitana. Además, la región metropolitana tiene un patrimonio de suelo para actividades económicas especialmente público, pero no existe una estrategia coordinada de todos los operadores públicos de suelo para actividad económica para promocionarlo. También en el ámbito del turismo es conveniente tener una visión metropolitana. Ese sector se ha convertido en un motor económico de primer orden, pero se concentra en la ciudad de Barcelona y su entorno más inmediato, lo que genera efectos no deseados (en el ámbito de la vivienda, por ejemplo) y no aprovecha plenamente atractivos turísticos importantes. Hay margen para redefinir el imaginario turístico de Barcelona como destino urbano con la incorporación de la dimensión metropolitana.

5. Las desigualdades sociales

Las políticas de lucha contra las desigualdades sociales tienen por objetivo reducir las desigualdades entre los individuos⁷ -no necesariamente entre territorios o jurisdicciones-, por lo que suelen concentrarse a nivel estatal y regional. En Europa no hay autoridades metropolitanas que dediquen grandes recursos a ese ámbito, a excepción del caso de alguna autoridad francesa que ha empezado a estar activa; la Métropole de Lyon, por ejemplo, dedicó en 2023 casi un 20 % de su presupuesto a la reducción de las desigualdades entre individuos. Eso contrasta ampliamente con el

⁷ Datos extraídos del web de la Métropole de Lyon: <<https://www.grandlyon.com/-metropole/budget>> (fecha de consulta: 20/12/2023).

presupuesto del AMB el 2023, en el que el Plan de Apoyo a las Políticas Sociales representa un 0,64 % del total y la partida destinada al desarrollo social y económico, un 0,28 % del total⁸.

No se dispone de datos a escala del conjunto de la RMB, pero hay grandes diferencias entre la capacidad de gasto por habitante de los diferentes municipios metropolitanos. En efecto, según los datos del portal de transparencia de la Generalitat en relación con los presupuestos municipales de 2023, el Ayuntamiento de Barcelona tiene un gasto de 2.243,85 € por habitante, mientras que el de Badalona es de 916,23 € o el de Hospitalet de Llobregat es de 976,67 €. En la banda alta encontraríamos al Ayuntamiento de Castellbisbal con 2.190,82 € o al de El Prat de Llobregat con 1.734,19 €, datos que muestran una gran desigualdad. Parece evidente que una política metropolitana que tuviera por objetivo lograr unos estándares de atención mínimos en relación con los servicios sociales podría ayudar a reducir las desigualdades sociales que se detectan en la RMB.

La divergencia observada en los estándares de atención en servicios sociales a nivel metropolitano está ligada, al menos en parte, a que las bases fiscales son muy diferentes, lo que condiciona la capacidad que tienen los municipios de responder a las demandas de servicios. La reforma de la fiscalidad metropolitana y la creación de una base fiscal metropolitana común

⁸ Datos extraídos del web de la AMB: <<https://www.amb.cat/ca/web/amb/govern-metropolita/economia-i-inversions/pressupost/dades-del-pressupost>> (fecha de consulta: 20/12/2023).

entre los municipios de cada área urbana podría aligerar este problema.

Otro instrumento de gobernanza metropolitana que podría ayudar a reducir las desigualdades territoriales y la segregación sería un plan metropolitano de rehabilitación integral de barrios a escala metropolitana. Ese plan sería parte de un conjunto de herramientas variadas para la ordenación del territorio y de dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios. En efecto, el acceso a equipamientos (culturales, deportivos, etc.) de calidad también es muy desigual en la RMB, puesto que, en esa escala, no se ha hecho una planificación de los equipamientos metropolitanos en clave de generación de nuevas centralidades.

IV. Propuestas de futuro

1. Constatación de la necesidad

En los últimos años asociaciones y entidades de varios tipos, como el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, la Sociedad Barcelonesa de Estudios Económicos y Sociales de Foment del Treball, Fem Vallès, la Associació de Municipis de l'Arc Metropolità, la Asociación de Empresarios del Baix Llobregat, el Centre d'Estudis Comarcals del Baix Llobregat, el CIDOB, Barcelona Global y el propio Cercle d'Economia, entre otros, hemos impulsado debates sobre la necesidad de mejorar la gobernanza metropolitana de

Barcelona. Esos debates han contado con la participación de numerosos alcaldes y concejales, así como de personas expertas del mundo académico.

Todos constatamos que la solución a los grandes problemas que afectan a la población que vive en la región metropolitana de Barcelona se debe hacer desde este ámbito territorial. La aproximación a las medidas a implementar se puede hacer de dos maneras: por un lado, hay medidas puntuales que se podrían poner en marcha en los diferentes ámbitos identificados a corto plazo; por el otro, desde una perspectiva más estructural y ambiciosa, existe la vía institucional, que incide en la mejora de la estructura de gobernanza metropolitana. Esa vía implica reformas territoriales y, por lo tanto, requerirá más tiempo. Ambas vías son necesarias y se complementan.

En el punto anterior hemos señalado aquellos temas que son intrínsecamente metropolitanos y que requieren actuaciones urgentes: la vivienda, la movilidad y la sostenibilidad. Son temas en los que las competencias se distribuyen entre los gobiernos locales, Gobierno de la Generalitat y del Estado. Además, la promoción económica y las desigualdades sociales son cuestiones que, a pesar de que se abordan menos desde una óptica metropolitana, necesitan instrumentos en esa escala para hacer frente a los retos actuales.

Por cada ámbito, hemos identificado algunas de las carencias existentes y hemos apuntado, a modo de ejemplo, algunas medidas que podrían ser implemen-

tadas rápidamente. Esas propuestas tienen la ventaja de ser más ágiles en el diseño y la ejecución que las que necesitan reformas territoriales. Además, pueden servir para crear confianza entre los diferentes agentes implicados (administraciones, empresas, etc.) y establecer así las bases de una cooperación metropolitana. Aun así, esas temáticas no se pueden concebir de manera aislada, puesto que están interconectadas. Por lo tanto, hace falta una coordinación entre las propuestas y agentes involucrados para evitar más fragmentación y multiplicación de las iniciativas que se pongan en marcha.

A pesar de todo, una mejora de la gobernanza metropolitana a largo plazo requiere forzosamente elaborar una mirada global al conjunto de retos y proponer una reorganización territorial. En los últimos cincuenta años, ha habido principalmente tres momentos en los que se ha tratado el encaje metropolitano en el territorio catalán. En primer lugar, el debate territorial de 1987, que dio lugar a la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona y a la creación de dos entidades metropolitanas y de las comarcas, entre otros (aprobación de las leyes de organización territorial de Cataluña). En segundo lugar, el debate del año 2000 a raíz de la publicación del Informe sobre la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña (conocido como «Informe Roca»), que no supuso cambios legislativos. Finalmente, el proceso de revisión y aprobación del Estatuto de autonomía de 2006, que implicó la creación del AMB y las

veguerías (a pesar de que la implantación de estas últimas ha sido incompleta).

A la vista de los retos presentes y futuros, desde el Cercle d'Economia consideramos que es hora de revisar a fondo el modelo de gobernanza de la RMB y de hacerlo con coraje y ambición. El inicio de una nueva legislatura política es un momento propicio para plantear el debate, y las declaraciones de representantes calificados de varios partidos políticos parecen indicar una voluntad sincera de avanzar en ese sentido. Para revisar el modelo de gobernanza metropolitana de Barcelona, también se tendría que dar respuesta a las realidades supramunicipales de Tarragona-Reus, Girona y Lleida. Seguramente, formular una propuesta que no sea únicamente para Barcelona puede facilitar emprender el debate.

2. Principios

- La decisión sobre la organización territorial corresponde a los representantes electos del Parlamento de Cataluña, pero creemos que cualquiera de las actuaciones que se lleven a cabo en materia de gobernanza metropolitana se tendría que guiar a partir de unos principios generales, que son los siguientes:
- **Simplificación:** en el contexto de coexistencia de varios ámbitos territoriales y administraciones públicas, no se puede crear un nuevo ámbito

territorial sin eliminar otro. Hay que hacer prevalecer la simplificación administrativa. No se tiene que confundir gobernanza con institucionalización.

- **Flexibilidad:** las fórmulas uniformes no se adaptan a nuestro territorio. Necesitamos soluciones que se puedan aplicar de manera flexible, ya sea en cuanto a su ámbito territorial (situaciones diversas) como en cuanto al despliegue temporal (calendarios variados).
- **Transparencia:** cualquier cambio genera recelos de todo tipo. Por esa razón, es fundamental que los procesos de toma de decisiones sean transparentes, como también la definición de las acciones, su implementación y evaluación.
- **Solidaridad:** en un territorio interdependiente y dispar como el metropolitano, el principio de la solidaridad es imprescindible. Los municipios más ricos en cuanto a renta por habitante y gasto por habitante deben ser generosos con el resto, del mismo modo que lo tienen que ser los municipios con más recursos energéticos, por ejemplo. Construir una mejor gobernanza metropolitana supone generosidad, empezando por la ciudad de Barcelona. También hace falta que la Barcelona metropolitana sea solidaria con el resto del territorio catalán.

- **Visión metropolitana:** no se ha consolidado una mirada metropolitana a la realidad urbana española ni catalana, puesto que se sigue leyendo el mapa territorial como un conjunto de municipios y provincias en el caso de España, y de municipios y comarcas en el caso de Cataluña, donde las realidades metropolitanas, en plural, no se tienen en cuenta. Como principio general, se trata de abordar los retos con una visión que rehuya el localismo.

3. Modelo

La región metropolitana de Barcelona tiene el reto de ser competitiva a escala internacional y asegurar su cohesión social. La no articulación de un sistema de gobierno metropolitano efectivo tiene un coste evidente para los ciudadanos de la RMB y también de Cataluña, tanto en términos de un potencial de crecimiento y de bienestar que no se realice, como de desigualdades crecientes a nivel social. Es un coste que no nos queremos -no nos podemos- permitir.

La revisión de la gobernanza metropolitana de Barcelona tiene que partir de una pregunta clave referida a su estructura jurídica: ¿se quiere optar por un modelo consorcial (crear varios consorcios, siguiendo el ejemplo del ATM), asegurando su coordinación, o se quiere optar por reforzar el ámbito de gobierno local en una escala metropolitana?

Cómo se ha destacado en el inicio de este informe, a lo largo de los años se han puesto en marcha más de un centenar de instrumentos de cooperación intermunicipal en la RMB, en forma de consorcios, mancomunidades de empresas, entre muchos otros. Y si bien es cierto que esas iniciativas han servido en muchos casos para dar respuesta a necesidades puntuales que se han generado, también es verdad que no han sido suficientes, porque quedan muchos retos por resolver. Parece indudable, pues, que si el objetivo es dar un salto de calidad en la gestión de algunas políticas clave a nivel metropolitano, haya que superar el enfoque que ha prevalecido hasta ahora, útil pero limitado, y hacer una apuesta decidida por dotar a la RMB de una gobernanza más estructurada, robusta y efectiva.

Ese salto cualitativo se puede hacer principalmente por dos vías: actualizando la Ley de Veguerías y constituyendo el Consejo de Veguería de la región metropolitana de Barcelona o ampliando el Área Metropolitana de Barcelona a más municipios y dotarla de más competencias. Cada una de las opciones presenta pros y contras.

Por un lado, la veguería es concebida por el Estatuto y la Ley aprobada en el Parlamento en 2010 (Ley 30/2010) como espacio de cooperación municipal y descentralización de la Generalitat. Coincide bastante con el ámbito de la RMB, a pesar de que no llega a los 199 municipios, e incluye municipios que ahora no tienen cobertura institucional metropolitana. La constitución de la veguería de Barcelona plantea tres dudas principales: la sentencia desfavorable del

Tribunal Constitucional, cómo encaja una institución consolidada como el AMB dentro de una veguería metropolitana y como se asegura una buena coordinación de esta veguería con la del Penedès, que incluye algunos de los municipios de la RMB.

Por el otro, la opción de ampliar el Área Metropolitana de Barcelona para incluir a más municipios de la región metropolitana tiene algunas ventajas. Es una institución regulada por ley, que fija sus competencias y financiación. Y, sobre todo, tiene una trayectoria de trece años de vida institucional, con una estructura organizativa consolidada, una capacidad contrastada de gestión y cierto reconocimiento -limitado, pero no negligible- de la ciudadanía. Siguiendo el principio de simplificación mencionado anteriormente, la opción de un AMB ampliada, tanto desde el punto de vista territorial como funcional, es la que tiene más sentido y la que seguramente podría dar mejores resultados.

Sea por la vía de la veguería o de la ampliación del AMB, el fortalecimiento de la gobernanza metropolitana plantea, de forma casi inevitable, el solapamiento y la generación de duplicidades no deseadas con las diputaciones provinciales, particularmente la de Barcelona. Ese es un tema delicado, porque la Diputación es un ente muy grande y consolidado (la Diputación de Barcelona es la tercera institución pública con el presupuesto más grande de Cataluña). Y hay que tener en cuenta, además, la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de autonomía, que establece que la provincia es

un ente local garantizado por la Constitución y que tiene que existir también en Cataluña. La adaptación de las provincias y diputaciones al mapa de las veguerías requeriría, pues, una modificación por ley orgánica estatal de acuerdo con el artículo 141.1 de la Constitución española.

Además, se plantea también la necesidad de revisar todos los entes locales de Cataluña, incluyendo las comarcas.

Estos condicionantes no son en ningún caso insalvables, pero hay que tener visión de largo plazo y coraje para superarlos. En el límite, la consolidación de un ente local fuerte de gobernanza metropolitana podría (tendría que) suponer que asumiera gran parte de las competencias y recursos que tiene hoy la Diputación de Barcelona y que el resto de esas competencias y recursos pasaran a la Generalitat. Se trata de un cambio importante, que requiere un gran consenso político y que, por eso mismo, sería bueno que se hiciera de forma progresiva.

Y es que por su complejidad, el refuerzo de la gobernanza metropolitana no hace falta que tenga lugar en un momento puntual en el tiempo, sino que se tiene que entender como un proceso que debe ser flexible y transparente siguiendo los principios que hemos enumerado anteriormente. Y esa transición en el tiempo hay que aplicarla a todos los elementos que tienen que definir el refuerzo del ente local metropo-

litano: sus límites territoriales, sus competencias, su financiación, su tipo de elección y representación democrática y su coordinación con los diversos ámbitos de gobierno local.

4. Demanda a los ámbitos de gobierno

La Barcelona metropolitana necesita instrumentos de gobernanza eficientes para afrontar los retos actuales. Todos los gobiernos con competencias (Gobierno del Estado, Gobierno de la Generalitat, gobiernos locales) tienen que construir una cultura metropolitana. Desde el Cercle d'Economia, instamos:

- Al Gobierno del Estado: que considere la realidad metropolitana de Barcelona en sus estrategias, asumiéndola como un tema prioritario dentro de la agenda política.
- A los gobiernos locales: que los representantes electos de los municipios superen el localismo y acepten las consecuencias de las interdependencias del municipio que representan con el resto de los municipios. La realidad funcional va más allá de los límites municipales, y compartir los problemas, pero también las soluciones, requiere altura de miras y compromiso.
- Al Ayuntamiento de Barcelona: a causa de su centralidad económica y política, Barcelona tiene un papel clave para avanzar en la construcción de un mayor consenso metropolitano. Es evidente que las asimetrías existentes (en dimensiones, en disponibilidad de recursos, en peso político)

generan recelos en el resto de los municipios que hay que gestionar. Y hay que hacerlo desde la generosidad, entendiendo que la solidez de los acuerdos a largo plazo tiene que prevalecer sobre posibles beneficios más inmediatos, pero más efímeros.

- Al Gobierno de la Generalitat: siendo el ámbito de gobierno con más responsabilidades en organización territorial y en políticas que afectan a los temas metropolitanos, es fundamental que desde la Generalitat haya una visión metropolitana en el diseño y ejecución de estas políticas, tanto por lo que respecta a la especificidad metropolitana en toda Cataluña como a la relación entre la Barcelona metropolitana y el resto del territorio. Y, siguiendo con lo que se plantea en este informe, hace falta que la Generalitat lidere el proceso de propuesta en el Parlamento de Cataluña para emprender las acciones necesarias de mejora de la gobernanza metropolitana de Barcelona.

Entendemos que las soluciones, sean de tipo sectorial o enfocadas a reformas profundas, se deben hacer de manera progresiva, pero sin perder de vista el objetivo final de fortalecer el ámbito institucional metropolitano. En ese sentido, sin una voluntad y un liderazgo políticos claros por parte de los varios ámbitos de gobierno, especialmente del Gobierno de la Generalitat, no se podrá avanzar en la mejora de la gobernanza metropolitana.

