

GOBERNANZA METROPOLITANA EN BARCELONA: ENTRE LA CONSOLIDACIÓN Y EL SALTO DE ESCALA

Marc Martí-Costa, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB)

Mariona Tomàs Fornés, Universitat de Barcelona (UB)

RESUMEN

En la actualidad, los debates más relevantes en torno a la gobernanza metropolitana en Barcelona son los relacionados con el ámbito territorial y el salto de escala a nivel regional, y el fortalecimiento de la AMB con el despliegue de sus capacidades.

Respecto al primer reto, la falta de desarrollo de las veguerías ha dejado sin resolver entre la institución de la conurbación con la creación del AMB y la verdadera área funcional regional-metropolitana. En este sentido, existe una necesidad creciente de ampliar los instrumentos de gobernanza metropolitana y de reconsiderar las relaciones entre la AMB y la región metropolitana de los 5 millones de habitantes fortaleciendo el policentrismo de la región. Por el momento se está intentando resolver con un plan estratégico a esa escala y la proliferación de instrumentos de cooperación la mayor parte anclados en la lógica comarcal.

En segundo reto es la consolidación del AMB como verdadero gobierno metropolitano. Una vez que muchas responsabilidades metropolitanas estén consolidadas (en su mayoría políticas duras, como la planificación de la movilidad y la gestión del agua y los residuos urbanos), en un futuro existe un especial potencial para despliegue de políticas metropolitanas en el ámbito de la cohesión social y territorial, la vivienda y el desarrollo económico.

En la ponencia se exploran estos dos retos a partir de entrevistas a actores clave y revisión documental en el marco del proyecto METROGOV (PID2019 –106931GA-I00).

INTRODUCCIÓN

En el panorama español, el caso de Barcelona es sin duda el más avanzado en ensayar fórmulas para gobernar el fenómeno metropolitano. Eso es fruto de una larga trayectoria, a veces impuesta, a veces consecuencia del impulso municipalista y a veces como resultado de amplios acuerdos. No es una historia lineal, sino que cuenta también con retrocesos y muchos “arreglos” que han tenido que sortear una organización territorial no siempre favorable, un largo desinterés por una planificación territorial y proyectos políticos adversos.

En la actualidad en Barcelona encontramos la única área metropolitana del país realmente operativa. A pesar de sus antecedentes, es aún una institución joven, en proceso

de despliegue de sus competencias y de encaje en un denso panorama institucional. Pero ¿para qué sirve una institución metropolitana?

En el caso barcelonés, uno de sus importantes cometidos es el de planificar los usos del suelo y ordenar la ciudad metropolitana de forma mancomunada renovando así el antiguo plan general metropolitano de 1978. Las principales infraestructuras verdes -playas, grandes parques urbanos, así como los cauces de los dos ríos que estructuran el corazón metropolitano, Besós y Llobregat- son espacios que se benefician de las políticas de la mejora socioambiental. Con la creación del AMB, el tratamiento de los residuos urbanos que se venía gestionando a través de una agencia metropolitana, adquiere una mayor coordinación con las políticas municipales de recogida, se impulsa la valorización energética y la mejora de la circularidad de los materiales desechos. Si bien el sistema integrado de movilidad supera el ámbito territorial de la institución metropolitana, esta lleva a cabo relevantes acciones para impulsar la movilidad sostenible, como la creación del park and rides o la construcción de una red de bici supramunicipal, entre otros. Los municipios metropolitanos también se benefician de una política de rehabilitación de edificios mancomunada, así como de una empresa promotora de vivienda pública metropolitana sin la cual los municipios medianos y pequeños difícilmente podrían construir vivienda pública de iniciativa local. Además de lo anterior, el AMB impulsa, aunque de forma aún tímida, políticas de desarrollo económico y social, inicialmente muy centradas en los polígonos de actividad económica que van ampliándose hacia otras políticas sociales para aminorar las importantes desigualdades socioterritoriales en la metrópoli. Finalmente, es una activa institución a nivel internacional, ya sea impulsando proyectos de cooperación internacional, redes de intercambio entre diferentes metrópolis, así como abogando por el reconocimiento metropolitano en las instituciones europeas.

Si bien el valor añadido de la existencia de una institución metropolitana es claro, también esta afronta importantes retos. Uno de ellos es su falta de reconocimiento debido, en gran medida, por su singularidad en el panorama institucional español. Municipios, Diputaciones, Comunidades autónomas y Administración General del Estado no dejan espacio a mucho más. No existe un apoyo de la Administración General del Estado a la mejora de los espacios metropolitanos, asunto considerado de competencia autonómica. La falta de consideración queda reflejada, por ejemplo, a la hora de desarrollar la agenda urbana o a bien cuando se planifican y gestionan fondos europeos, ya sea los ordinarios de la política de cohesión o bien los extraordinarios del plan de recuperación, transformación y resiliencia.

La institución tampoco goza de mucha visibilidad y conocimiento entre la ciudadanía. Es una institución de elección indirecta, como sucede también las Diputaciones y los consejos comarcales, y sin un liderazgo público. La gran mayoría de las decisiones se toman a nivel gerencial, las discusiones en el consejo metropolitano pocas veces trascienden más allá del mismo y el papel del consejo de alcaldes es casi nulo. Herencia del periodo de agencialización, internamente es una institución fuertemente sectorializada, hecho que se ha profundizado con el reparto de las áreas entre los partidos que conforman la amplia coalición de gobierno actual. Durante la última década, se ha desdibujado la tensión entre el poder político que ostentaba el Partit dels Socialistes de Catalunya entre los municipios metropolitanos y el poder de Convergencia y Unió en el resto del territorio. En la actualidad, partidos como Esquerra Republicana o Junts gobiernan en coalición con el Partit dels Socialistes y Catalunya en Comú en instituciones como la Diputación de Barcelona o el Área Metropolitana de Barcelona. El resultado es que la institución metropolitana ya no es vista por algunos partidos políticos como un contrapoder territorial a la Generalitat de Catalunya, sino más bien como un nuevo espacio de influencia política y de beneficio para sus respectivos gobiernos municipales.

Finalmente está el reto territorial, al cual dedicamos el título y buena parte del capítulo. La creación del Área metropolitana supuso impulsar consolidar políticas mancomunadas entre los municipios más próximos a la ciudad de Barcelona. Pero la actual área metropolitana es solamente el núcleo de una región metropolitana mucho más extensa. Esta no se caracteriza tanto por una continuidad urbana sino por un mercado de trabajo y de vivienda con fuertes interdependencias, lo que también se traduce en una mayor intensidad en los flujos de movilidad internos. Es una región metropolitana mucha más policéntrica, con importantes ciudades intermedias que ejercen de polos de influencia. A pesar de ser un territorio salpicado de arreglos institucionales para facilitar la cooperación intermunicipal, no existe un gobierno del territorio como tal.

El salto de escala en la gobernanza metropolitana es precisamente plantearse las posibles soluciones institucionales a esta situación. Una primera posible solución fue la propuesta del consejo de veguería de Barcelona (espacio de cooperación municipal y descentralización de la Generalitat) en la región metropolitana, pero esta que chocó con el Tribunal Constitucional, pero sobre todo con la competencia y desinterés de la Administración General del Estado a la hora de redibujar provincias y Diputaciones en Catalunya. Otra posible solución institucional sería que el impulso a la gobernanza metropolitana lo asumiera la propia Diputación de Barcelona, aunque la provincia abarca un territorio más extenso y por ahora la institución tiene una vocación más de apoyo a los pequeños y medianos municipios que de proveer de servicios y políticas metropolitanas. Se podría pensar en una tercera opción: ampliar el AMB a más municipios de la región, incluyendo a los más importantes, aunque ello podría generar duplicaciones con la Diputación e incluso revivir viejas tensiones con la Generalitat. Finalmente se podrían pensar en soluciones más sectoriales y adhoc a partir de la creación de consorcios entre municipios, AMB y la Generalitat, como ya existe en el ámbito de la movilidad, aunque eso podría hacer aún más complejo el denso panorama institucional actual. Sea como sea, cualquiera de estas soluciones implicará reajustes, resistencias, ganancias y pérdidas en las relaciones de poder territorial. Así, sin una solución institucional ideal a corto o mediano plazo, el ámbito territorial de la región metropolitana por ahora se ha impulsado el Plan Estratégico Barcelona Demà, en fase de creación de consensos y definición de una agenda compartida.

LA GOBERNANZA METROPOLITANA DE BARCELONA

¿Sobre qué territorio? Unos límites difusos

Un primer obstáculo para abordar la gobernanza metropolitana es la dificultad de determinar cuál es el territorio que consideramos como metropolitano. No hay consenso ni muchas coincidencias entre definiciones estadísticas oficiales, definiciones basadas en la movilidad laboral, divisiones propias de la institución metropolitana o divisiones derivadas de la organización y planificación territorial. A grandes rasgos podemos diferenciar: a) la ciudad central, el municipio Barcelona; b) un área metropolitana a su alrededor, que aproximadamente sería el ámbito del AMB, c) una región metropolitana polinuclear mucha más extensa que coincide con el ámbito del plan territorial de Barcelona o la veguería de Barcelona de 2010.

Después de una larga historia de cooperación intermunicipal, los 36 municipios de la conurbación de Barcelona y la Generalitat de Catalunya aprobaron la creación del área metropolitana de Barcelona (AMB). La ley del AMB contempla la posibilidad de

integración de nuevos municipios a la misma, siempre que haya contigüidad territorial con los municipios que ya forman parte de ella, sin tener en cuenta la división comarcal. La población actual del AMB se distribuye equitativamente entre el municipio de Barcelona (1.636.762 habitantes, 49,7%) y el resto de los 35 municipios (1.654.892 habitantes). Existe una gran diferencia entre el municipio central y el resto: el segundo municipio más poblado es l'Hospitalet de Llobregat (264.923 habitantes, lo que representa el 8% de la población total del área), y la más pequeña es La Palma de Cervelló (2.954 habitantes y el 0,1% de la población total). En el contexto de Catalunya, los municipios que forman parte del AMB representan el 2% del territorio, pero donde se concentra el 43% del total de la población de Catalunya, el 52% del empleo y el 52% del PIB total.

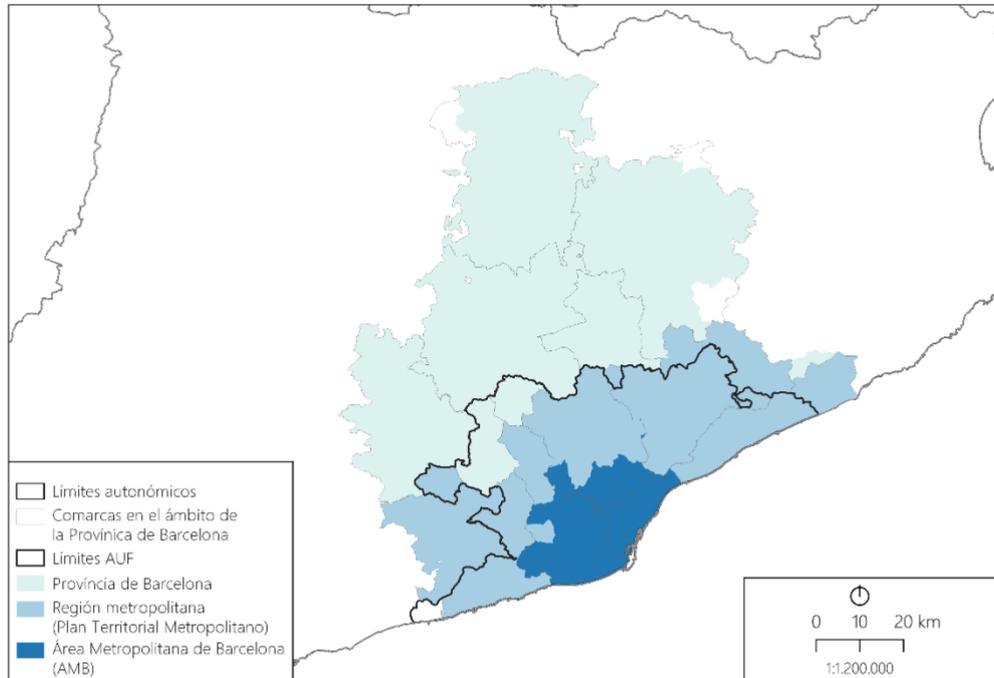
Un segundo ámbito territorial que destacar es el área funcional urbana (AUF) asumida por Eurostat e INE que ya se mostró en el mapa 1. El AUF de Barcelona está formada por 135 municipios y casi 5 millones de habitantes. Comprende un área más extensa que el AMB, pero más pequeña que la provincia. El AUF de Barcelona se solapa en gran medida con el ámbito del plan territorial parcial de Barcelona, el tercer ámbito territorial. El ámbito del plan territorial solamente difiere en los límites de la AUF porque la metodología para delimitar las áreas funcionales no tiene en cuenta la integridad de las comarcas. El plan territorial parcial compendia el mismo ámbito de la veguería de Barcelona de 2010 e incluye siete comarcas: Barcelonés, Valles Oriental, Vallés Occidental, Baix Llobregat, Maresme, Garraf y Alt Penedés. Comprende hasta 164 municipios, supera los 5 millones de habitantes y es el área donde se genera en torno al 70% del PIB de Catalunya. La posterior creación de la veguería del Penedés (2017), las comarcas de Garraf y Alt Penedés pasaron a formar parte de esta nueva veguería y dejaron la de Barcelona.

Por último, el cuarto ámbito es el de la provincia de Barcelona, ámbito que Eurostat clasificó como regiones metropolitanas. Como tales consideran los territorios dentro de una o más NUTS3 que representan aglomeraciones de un mínimo de 250.000 habitantes. En los 28 países de la UE, Eurostat identificó 288 Regiones Metropolitanas en 2016. En el caso de Barcelona, la Región Metropolitana corresponde a la provincia de Barcelona (NUTS3, gráfico 2.2), la cuarta Región Metropolitana en términos de población y la octava en términos de PIB de todas las regiones metropolitanas europeas.

Mapa 2. Límites del área funcional urbana según INE y otras delimitaciones administrativas

Áreas metropolitanas de España

Divisiones administrativas de la AUF de Barcelona



Fuente: INE, IERMB, PTM de Barcelona, Registro de Entidades Locales y propias
Elaboración propia

Proyecto "Gobernanza Metropolitana en España: institucionalización y modelos" (METROGOV)

A continuación, vamos a explorar la gobernanza de los dos principales ámbitos aquí señalados. En primer lugar, el de los 36 municipios que forman el área metropolitana de Barcelona, con su principal institución específica, el AMB. A continuación, el ámbito de la región metropolitana de Barcelona que cuenta con una diversidad importante de instrumentos de cooperación y regulación, muchos de ellos especializados en temas concretos y circunscritos en una lógica de cooperación comarcal. Entre los instrumentos con una verdadera cobertura regional-metropolitana, se pueden destacar tres: el plan territorial parcial de Barcelona, el cual ya abordamos en la sección anterior, el plan estratégico Barcelona Demà, y la Autoridad Metropolitana del Transporte.

El área metropolitana de Barcelona

La constitución y aprobación del AMB se produjo en 2010, pero los inicios de esta planificación conjunta los podemos encontrar en el Plan Comarcal de Barcelona 1953, sus normas reguladoras y la institución creada para su cumplimiento, la comisión de urbanismo. Era el primer plan urbanístico que realmente superaba los límites municipales, pero también contaba con todo su andamiaje institucional.

Un nuevo salto de escala (de la comarca a la región) estuvo a punto de producirse en esa época donde la racionalidad técnica ganaba fuerza. Así se realizaron diferentes estudios de la mano de la "Comisión gestora de los trabajos para la formación del Plan de Ordenación del Área Metropolitana de Barcelona" delimitando el área metropolitana real de Barcelona (162 municipios, desde Vilanova hasta Mataró, incluyendo Granollers, Sabadell, Terrassa y Martorell) y el avance del Plan director del Área Metropolitana de 1968.

Sin embargo, esta comisión gestora y su plan no lograron consolidarse, seguramente porque meritaba también una reforma de la organización territorial. Lo que arraigó fue la creación Corporación Metropolitana de Barcelona en 1974 de 28 municipios, mucho más

continuista con la lógica comarcal y menos invasora de la lógica provincial. La Corporación tenía los objetivos específicos del impulso, desarrollo y ejecución del planeamiento urbanístico (el PGM del 76) y la prestación de los servicios de interés en la zona metropolitana. Quizá esta es la principal novedad que introdujo la Corporación: los servicios de interés metropolitano: transportes, abastecimiento de aguas, tratamiento de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y gas; fomento de la vivienda: tratamiento de basuras; servicios funerarios, extinción de incendios, mataderos y mercados centrales. Aún sin visos de lo que serían los gobiernos autonómicos, “debe de tenerse en cuenta que en aquellos momentos dominaban los tecnócratas del Gobierno monocolor surgido de la "crisis" de 1969 (...) y la revisión de la Ley de Bases de la Administración Local hacían presagiar que la figura de las áreas metropolitanas quedaría consagrada y que su gobierno revestiría fórmulas estrictamente técnico-administrativas, en las que el poder central desempeñaría un gran papel” (Escudero, Herce y Rodríguez, 1977)

Es con la recepción competencial de la organización y planificación territorial por parte de las comunidades autónomas, la Generalitat de Catalunya disolvió la Corporación metropolitana heredada del franquismo. Paradójicamente, la asunción de competencias de planificación territorial por parte de la Generalitat supuso la paralización de su desarrollo y el auge de la ordenación urbana municipal. Tras la abolición de la Corporación, algunas tareas y responsabilidades de la Corporación fueron asumidas por dos entidades sectoriales (ambas aprobadas por la ley de 1987) y una mancomunidad (constituida de manera voluntaria en 1988): la Entidad Metropolitana de Transporte (con 18 municipios), la Entidad Metropolitana de Tratamiento de Aguas y Residuos (con 33 municipios, y la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana (que integraba a 31 municipios).

La abolición de la Corporación se produjo por una combinación de luchas políticas, conflictos entre líderes locales y autonómicos, y lo que se percibió como un poder excesivo ganado por la corporación metropolitana (Tomàs, 2017). En ese momento, el liderazgo político y personal del alcalde de Barcelona, Pascual Maragall, fue visto por otros poderes locales y regionales como un presidencialismo excesivo y un uso de la entidad metropolitana como plataforma política. En los años posteriores a la transición española, cuando aún los gobiernos locales y autonómicos estaban asumiendo y consolidando sus competencias, el papel de la Corporación Metropolitana y el propio Pascual Maragall fueron vistos con reticencias por la Generalitat, ante la amenaza de que el gobierno metropolitano se convirtiera en un contrapeso al gobierno catalán. Esto coincidió con un contexto internacional en el que la recesión económica de principios de los años ochenta y el auge del thatcherismo no favorecieron una agenda de reforma y consolidación metropolitana. En esos mismos años, no solo la Corporación Metropolitana de Barcelona, sino también muchos de los gobiernos metropolitanos más emblemáticos creados durante la década de 1970 fueron abolidos: Gran Londres, Gran Copenhague, o Rotterdam (Sharpe, 1991, 1995).

En las elecciones autonómicas de 2003, la victoria de una coalición de izquierda liderada por el propio ex alcalde de Barcelona volvió a poner la reforma metropolitana en un lugar destacado de la agenda. Durante el proceso de su diseño institucional, la principal voluntad de muchas élites políticas regionales y locales fue limitar el poder y la centralidad de Barcelona y rebajar el perfil político de la entidad metropolitana entrante. En este sentido, la voluntad de reconstruir un gobierno metropolitano estuvo más relacionada con un interés pragmático por la coordinación de políticas y servicios que con el deseo de construir un poder político metropolitano (Tomàs, 2017). Finalmente, el 3 de agosto de 2010, el Parlamento catalán aprobó la Ley del Área Metropolitana de Barcelona que ya incorporaba 36 municipios.

Figura 1. Evolución de la gobernanza metropolitana. Principales hitos de su institucionalización

<i>Nivel estatal/autonómico</i>	<i>Nivel metropolitano</i>
	1970
	1974
	Constitución de la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB).
El Estatuto de Autonomía otorga al gobierno de la Generalitat la capacidad de crear entidades metropolitana.	1979
	1980
La Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local otorga a las CCAA la competencia de crear entidades metropolitanas.	1985
	1987
	Disolución de la CMB y creación de dos agencias sectoriales (la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana del Medio Ambiente) y creación de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana.
	1990
	1997
	Creación de la Autoridad del Transporte Metropolitano, un consorcio interadministrativo para articular la cooperación de los servicios de transporte público en un área de más de 300 municipios.
Se recupera la agenda metropolitana por parte del gobierno tripartito de la Generalitat, liderado por el antiguo alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall.	2000
	2003
Nuevo Estatuto de Autonomía de Catalunya	2006
Pacto para transferencia estatales al AMB para el mantenimiento de las playas metropolitanas. Estas transferencias aún nunca se han hecho efectivas.	2010
	2011
	Ley 31/2010 del Área Metropolitana de Barcelona.
	Constitución del AMB.
	2020

Fuente: elaboración propia

La Ley 31/2010 del AMB otorga a la institución un amplio marco de actuación tanto a través de competencias exclusivas como delegables de los municipios y altas administraciones: urbanismo, movilidad y transporte público, medio ambiente, vivienda, desarrollo económico y políticas sociales. Un verdadero “gobierno local” a escala metropolitana (Font, 2018). La Ley también define sus órganos de gobierno. En esos términos, el AMB sigue siendo una institución frágil con poca autonomía fiscal y una legitimidad democrática débil. Como otros entes locales de segundo nivel, sus órganos de gobierno son elegidos indirectamente. Tres órganos constituyen el gobierno metropolitano: el Consejo Metropolitano, la Presidencia y los vicepresidentes y el Consejo de Alcaldes. El principal órgano de decisión es el Consejo Metropolitano, formado por 36 alcaldes y 54 concejales municipales elegidos en cada municipio después de las elecciones locales. Entre otras facultades, el Consejo se encarga de la elección del presidente entre sus miembros. No tiene por qué ser el alcalde o alcaldesa del municipio de Barcelona, pero por ahora ha sido siempre así. En este sentido, su principal fuente de legitimidad radica en su capacidad para gestionar y proporcionar de forma eficaz bienes y servicios públicos metropolitanos.

Por parte del vicepresidente ejecutivo del AMB y del gerente de la institución, el AMB “funciona porque es invisible, porque se ocupa de la gestión”. Se valora positivamente el hecho que se generan consensos y que los servicios se prestan, mientras que se evitan temas polémicos (como la ampliación del Aeropuerto del Prat, en territorio metropolitano). Por parte de dos concejales del Ayuntamiento de Barcelona (una en el Gobierno, otro en la oposición), el rol del AMB es débil, ya que es un ente muy técnico y poco político. En otras palabras, consideran que el potencial del AMB aún está por explotar y que la institución desarrolla una tarea útil pero insuficiente. Esta visión es compartida por los actores de la sociedad civil. Por ejemplo, desde el movimiento social de la vivienda (Sindicat de llogateres) consideran que el AMB es un interlocutor irrelevante para ellos a pesar de tener competencias en materia de vivienda.

Una de las causas del débil rol político del AMB parece ser la ausencia de un liderazgo fuerte. Este hecho es subrayado por la mayoría de las personas entrevistadas de fuera de la institución. Consideran que el hecho de compartir el rol de máximo líder político de la ciudad de Barcelona y del AMB dificulta poder dedicar tiempo al liderazgo del AMB. Algunos (como un dirigente de Barcelona Global) abogan por la elección directa de la alcaldía metropolitana y la subdivisión de la ciudad central en distritos. La concejal del Ayuntamiento del PSC pone en tela de juicio de si realmente hay voluntad para cambiar las cosas respecto el AMB en el propio partido.

La Ley 31/2010 establece las principales fuentes de financiación del AMB. El Consejo Metropolitano es responsable de la aprobación y modificación del presupuesto. El gobierno metropolitano tiene un presupuesto anual de aproximadamente 900 millones de euros en 2021, ligeramente inferior a la de la Diputación de Barcelona (con una mayor extensión territorial) y muy lejos del presupuesto de la municipalidad de Barcelona que alcanza los 3.250 millones aproximadamente. Sin embargo, también existen otras entidades dependientes del área metropolitana con presupuesto propio que operan políticas como la gestión de aguas y residuos (Besòs- Tordera, Ecoparc), vivienda (Habitatge Metròpolis Barcelona, IMPSOL), movilidad y transporte público (IMET, y conglomerado TMB), que entre todas ellas manejan un total de 2.700 millones de euros.

En términos de ingresos, el AMB depende en gran medida de las transferencias de otras instituciones. La mitad de su presupuesto total de ingresos proviene de los municipios. También es relevante señalar que desde 2011, cuando la ley otorgó transferencias específicas del gobierno nacional al área metropolitana, estos fondos nunca han sido

transferidos (Salinas & Vilalta, 2018). El AMB se financia también mediante tarifas de servicio. Aproximadamente una cuarta parte de su presupuesto de ingresos proviene de tarifas, principalmente agua y desechos urbanos. Por último, la AMB tiene una capacidad muy limitada para recaudar impuestos propios. Actualmente, el único impuesto que puede cobrar la AMB es un recargo en el impuesto de bienes inmuebles municipal, que representa el 15% de su presupuesto de ingresos. Es relevante señalar que una extensión de este impuesto a 18 municipios metropolitanos en 2019 encontró resistencia pública y política en muchos municipios.

La creación del AMB ha generado una sensación de injusticia por parte de las ciudades medianas que se encuentran en la segunda corona metropolitana y que configuran los límites de la región metropolitana. Desde la asociación Arc Metropolità, consideran que hay que hacer una “reparación” metropolitana, ya que sus ciudadanos son metropolitanos para acoger las externalidades negativas (movilidad, vivienda, infraestructuras) pero en cambio no se benefician de las políticas metropolitanas que impulsa el AMB. Hay un consenso en qué el Gobierno autonómico ha dejado de lado el tema de la organización territorial, y que abordar esta cuestión es crucial para el desarrollo no solo de la región metropolitana de Barcelona, sino de toda Catalunya. Se critica la falta de voluntad política para solucionar el encaje metropolitano barcelonés. Por parte del representante autonómico (el delegado del Gobierno de la Generalitat en la región de Barcelona), se admite que falta adquirir una mayor conciencia territorial y metropolitana en la administración, y que hace falta un pacto entre los partidos políticos para relanzar la cuestión.

CONCLUSIONES: AVANCES, BARRERAS Y FACILITADORES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN BARCELONA

El marco legal actual otorga a las Comunidades Autónomas las competencias para crear, modificar y abolir áreas metropolitanas. Sin embargo, ni los gobiernos autonómicos ni el gobierno central, han sido muy activos en la creación y consolidación de este tipo de entidades (Martí-Costa, 2018). Hay resistencias generalizadas y desinterés por la consolidación de las instituciones metropolitanas desde los distintos niveles de gobierno, ya sea local, regional y nacional (Hildebrand, 2017). En particular, existe una baja confianza entre las élites políticas locales hacia los modelos más institucionalizados de gobernanza metropolitana que se considera que interfieren con la autonomía local (Medir et al., 2018).

El caso barcelonés presenta una excepción a esta situación debido, en una primera etapa, a una larga experiencia de cooperación intermunicipal local en la conurbación de Barcelona impulsada en pre-democracia (municipios unidos por el Plan Comarcal del 53 y posteriormente por el Plan General Metropolitano del 1976) y que culmina con la creación de la Corporación Metropolitana en 1974. Este marco institucional se potencia y se lidera desde Barcelona después de las primeras elecciones democráticas, que de forma lógica tenía que conllevar la creación con la primera área metropolitana una vez reconocidas en la Constitución y la Ley de Bases. Sin embargo, este proceso quedó truncado por parte de la Generalitat en 1986 con la abolición de la Corporación y desmembración de esta en agencias sectoriales. La agenda metropolitana tendrá que esperar al cambio de gobierno en la Generalitat para tener su impulso definitivo con la Ley de creación del Área Metropolitana en 2010 que dotaba de un marco legal e institucional suficiente mente amplio y robusto para ir progresivamente transitando de un marco de cooperación reforzada en la conurbación a

un verdadero gobierno metropolitano manteniendo la autonomía municipal de los gobiernos locales que lo conforman. En ese momento, la solución institucional al gobierno de la región metropolitana pasaba por la creación de la veguería de Barcelona como órgano de cooperación municipal y a la vez de cooperación con la Generalitat. Además, el plan territorial parcial de Barcelona establecía la hoja de ruta para el desarrollo territorial de este ámbito, como el plan director metropolitano lo tiene que ser de la conurbación metropolitana.

En la actualidad, los debates más relevantes en torno a la gobernanza metropolitana en Barcelona son los relacionados con el ámbito territorial y el salto de escala a nivel regional, y el fortalecimiento del AMB con el despliegue de sus capacidades.

Respecto al primer reto, la falta de desarrollo de las veguerías ha dejado sin resolver entre la institución de la conurbación con la creación del AMB y la verdadera área funcional regional-metropolitana. En este sentido, existe una necesidad creciente de ampliar los instrumentos de gobernanza metropolitana y de reconsiderar las relaciones entre la AMB y la región metropolitana de los 5 millones de habitantes fortaleciendo el policentrismo de la región. Por el momento se está intentando resolver con un plan estratégico a esa escala y la proliferación de instrumentos de cooperación la mayor parte anclados en la lógica comarcal.

En segundo reto es la consolidación del AMB como verdadero gobierno metropolitano. Una vez que muchas responsabilidades metropolitanas estén consolidadas (en su mayoría políticas duras, como la planificación de la movilidad y la gestión del agua y los residuos urbanos), en un futuro existe un especial potencial para despliegue de políticas metropolitanas en el ámbito de la cohesión social y territorial, la vivienda y el desarrollo económico. En este sentido, también sería necesario fortalecer la autonomía financiera del AMB y fortalecer los pilares democráticos de la gobernanza metropolitana en el área de Barcelona.

Finalmente, el último reto que planteamos es desvincular “lo metropolitano” con Barcelona y reconocer las demás realidades metropolitanas de Catalunya, como mínimo, de aquellas ya identificadas claramente por Urban Audit: Tarragona-Reus, Girona y Lleida. Eso implica su reconocimiento por parte de la Generalitat con el refuerzo de los instrumentos de gobernanza conjuntos (como por ejemplo los consorcios de transporte), el desarrollo de una planificación conjunta (a través de planes directores) y facilitar la eficiencia, la sostenibilidad y la equidad territorial en sus respectivas integraciones funcionales.

En resumen, Barcelona es el caso paradigmático en España por disponer el único gobierno metropolitano. Sin embargo, falta aún desarrollar una verdadera conciencia metropolitana: a los alcaldes y a las administraciones de distinto tipo (locales, autonómicas) les cuesta pensar en una escala metropolitana. En otras palabras, hay varias ineficiencias de gestión y de representatividad que piden una reforma territorial, pero no hay voluntad política para abordar esta cuestión.

REFERENCIAS

- Bevir, M., 2010. *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Bish, R. & Ostrom, V., 1973. *Understanding urban government. Metropolitan reform considered*, Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Tomàs, M., 2018. Els governs metropolitans d'elecció directa. Reflexions per al'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, pp. 52-59.
- Vallbé, J.-J., Magre, J. & Tomàs, M., 2015. Being metropolitan: the effects of individuals and contextual factors on shaping metropolitan identity. *Journal of Urban Affairs*, pp. 1-18.
- Zimmermann, K., 2014. Democratic metropolitan governance: experiences in five German metropolitan regions. *Urban Research & Practice*, pp. 182-199.
- Zimmermann, K. & Feiertag, P., 2018. Return of the metro-model? Governance and planning in metropolitan regions under change. An international comparison of France, Italy and Germany. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, pp. 16-27.